



Flächennutzungsmonitoring XII

mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs

IÖR Schriften Band 78 · 2020

ISBN: 978-3-944101-78-1

Sündenfall § 13b BauGB? Eine Bestandsaufnahme

Stefan Frerichs, Karl Hamacher, André Simon

Frerichs, S.; Hamacher, K.; Simon, A. (2020): Sündenfall § 13b BauGB? Eine Bestandsaufnahme. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 78, S. 15-23.

DOI: <https://doi.org/10.26084/12dfns-p003>

Sündenfall § 13b BauGB? Eine Bestandsaufnahme

Stefan Frerichs, Karl Hamacher, André Simon

Zusammenfassung

Zwei Jahre nach Einführung des § 13b BauGB sind bundesweit bereits zahlreiche Anwendungsfälle bekannt. Sie zeigen, dass sich die Erwartungen an die Einführung der Regelung, auf Kosten von materiellen und Verfahrensstandards schnell und in substantiellem Umfang Wohnbauland zur Minderung der Wohnungsnot zu schaffen, nicht erfüllt haben. Einwohnerstarke Städte mit hohem Wohnraumbedarf und angespannten Wohnungsmärkten wenden die neuen Regelungen nicht an. Die Nutzung des § 13b BauGB erfolgt in kleineren und kleinsten Gemeinden, häufig ohne besonderen Wohnraumbedarf, zur Ausweisung von Ein- und Zweifamilienhausgebieten. In vielen Fällen lässt sich feststellen, dass die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke unnötig verstärkt wird und viele dieser Gemeinden Wohnbaulandflächen auf Vorrat ausweisen, die mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung voraussichtlich nicht notwendig sein werden. Damit einher geht eine unnötige Belastung von Umwelt und Natur einerseits und Entwertung des innerörtlichen Baubestandes andererseits.

Schlagnworte: Baugesetzbuch, Umweltprüfung, Eingriffsregelung, Flächeninanspruchnahme

1 Einführung

In vielen Kommunen stehen die Wohnungsmärkte durch den Zuzug neuer Bürger sowie geänderte Ansprüche an die Wohnraumversorgung unter Druck. Damit verbunden sind steigende Preise für Wohnbauland und Wohnraum sowie ein Mangel an entsprechenden Angeboten. In der öffentlichen Diskussion zu dieser Thematik wird u. a. gefordert, dass die Kommunen und vor allem die Stadtplanung mehr und schneller Baurecht schaffen und Wohnbauland bereitstellen sollen. Dies war u. a. ein Anlass, mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt zum 04.05.2017 den § 13b neu in das Baugesetzbuch einzuführen. Begründet wurde die Einführung damit, der Dynamik im Wohnungsmarkt, vor allem in wachsenden Groß- und Universitätsstädten, durch Verfahrenserleichterungen entgegenzuwirken.

Mit der Einführung des § 13b BauGB wurden die Regelungen des § 13a BauGB auf Flächen übertragen, die dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind. Der Anwendungsbereich erstreckt sich auf Bebauungspläne, in denen auf einer Grundfläche von weniger als 10 000 Quadratmetern „...die Zulässigkeit von Wohnnutzungen [...] begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen...“.

Ein Bebauungsplan nach § 13b BauGB muss dabei nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden. Eine Umweltprüfung und ein förmlicher Umweltbericht sind in Verfahren nach § 13b BauGB nicht erforderlich. Die Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 BauGB wird auf die Berücksichtigung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen beschränkt. Auf die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB sowie die frühzeitige Unterrichtung der Behörden und Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB kann in Verfahren nach § 13b BauGB verzichtet werden. Zudem kann von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, abgesehen werden. Eine zusammenfassende Erklärung nach § 10a BauGB über die Ergebnisse der Abwägung der Umweltbelange und der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung muss bei Bebauungsplänen nach § 13b BauGB nicht erstellt werden. Auf das Monitoring nach § 4c BauGB kann verzichtet werden. Gleichwohl bleiben die Anforderungen von § 1 Abs. 6 BauGB an die Aufstellung eines Bauleitplanes wirksam (Abb. 1).

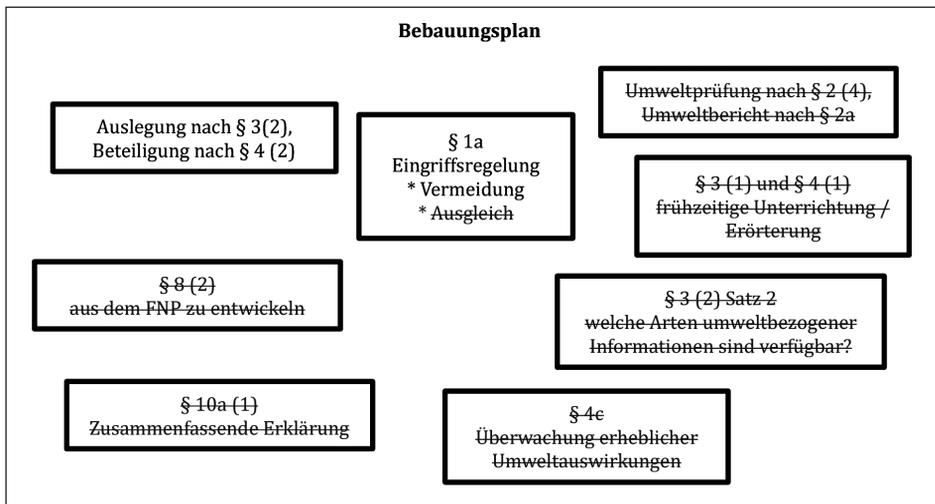


Abb. 1: Wesentliche materielle und verfahrenstechnische Anforderungen an die Aufstellung eines Bebauungsplanes werden durch § 13b BauGB aufgehoben (Quelle: eigene Darstellung)

Mit den Regelungen wurden wichtige materielle und verfahrensrelevante Anforderungen in der verbindlichen Bauleitplanung ausgesetzt, die vor allem auf eine städtebaulich geordnete und umweltverträgliche Entwicklung abzielen. Aufbauend auf einer Erstauswertung des Bundesamtes für Naturschutz (Schmauck, Tautenhahn 2019) sowie von Untersuchungen von Dr. Hartl (Hartl 2020), beauftragte das Umweltbundesamt eine qualitative Stichprobenuntersuchung zum Stand und zu Erkenntnissen der bisherigen kommunalen Anwendung des § 13b BauGB (Frerichs et al. 2020). Neben einer Internetrecherche zu Anwendungsfällen, bei der 250 Bebauungspläne gemäß § 13b BauGB in 242 Gemeinden erfasst wurden, wurde im Rahmen der Untersuchung eine

anonyme Online-Befragung unter den im ersten Schritt erfassten Kommunen durchgeführt. Von den 242 Gemeinden haben 50 die Online-Befragung abgeschlossen. Der folgende Beitrag spiegelt einen Teil der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen der Untersuchung wider.

2 Die Anwendung des § 13b BauGB

2.1 Anwendende Kommunen

Der § 13b BauGB wird in Städten und Gemeinden bundesweit in unterschiedlichem Umfang angewendet. Auffällig ist jedoch, dass es vor allem kleine und kleinste Gemeinden sind, die die Verfahrenserleichterungen in Anspruch nehmen, viele mit stagnierender und schrumpfender Bevölkerung (Abb. 1). Erfahrungsgemäß verfügen diese häufig über begrenzte Verwaltungskapazitäten. Insgesamt zeigt sich bei den untersuchten Anwendungsfällen eine deutliche räumliche Dreiteilung. Im süddeutschen Raum finden sich die meisten Anwendungsfälle, die überwiegend kleine und mittlere Gemeinden mit bis zu 20 000 Einwohnern mit Wachstumstendenzen umfassen. Diese sind zumeist nicht auf die Wachstumskerne der Regionen orientiert, sondern verteilen sich in der Fläche (Abb. 2).

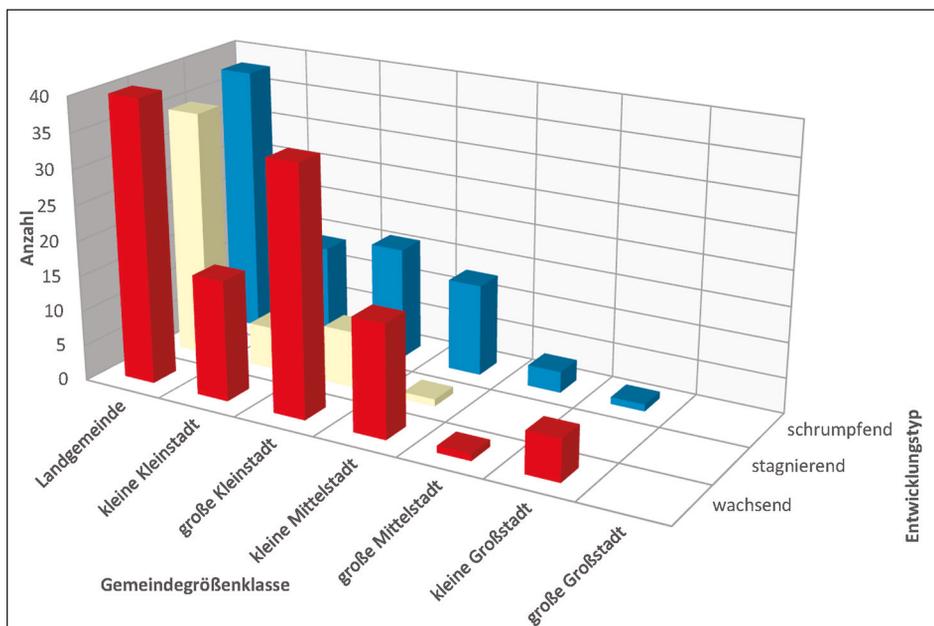


Abb. 2: Gemeindegröße und Entwicklungstypen der untersuchten Kommunen (Quelle: © BBSR 2017 im Hinblick auf die Gemeindeklassifikation; eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche)

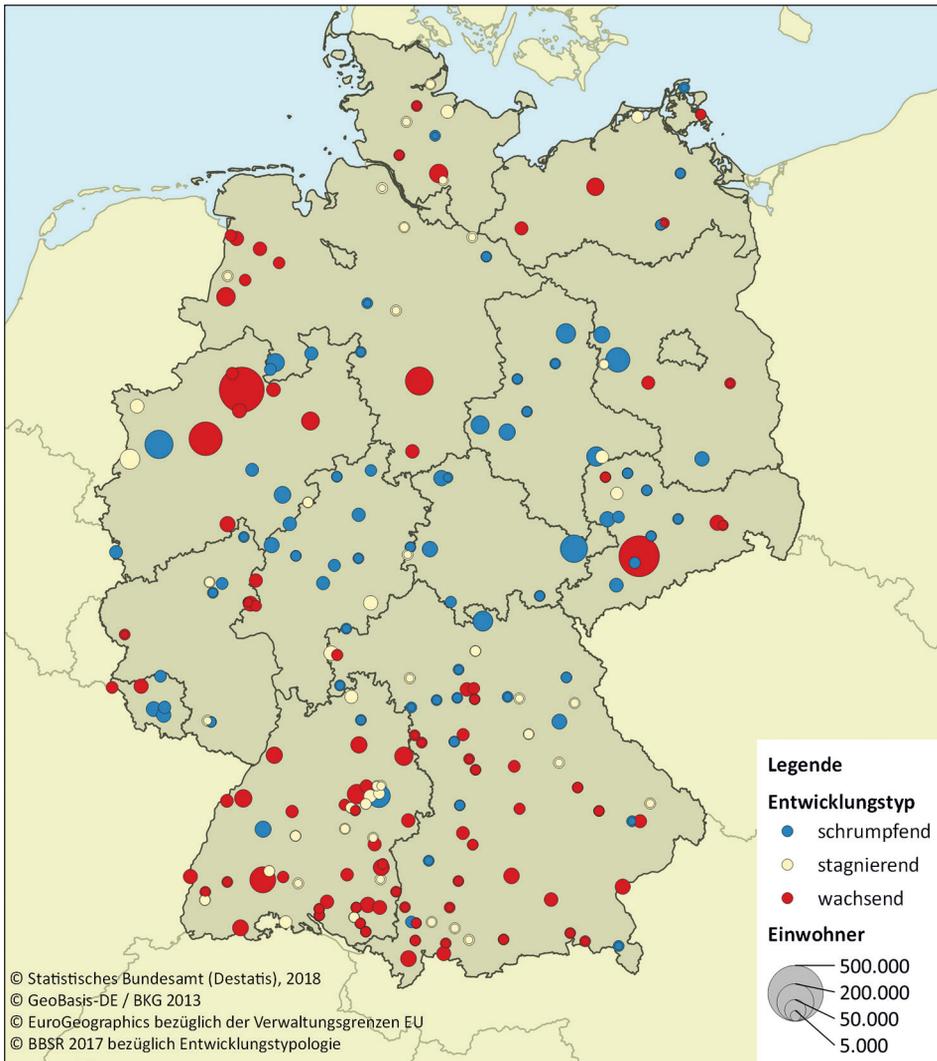


Abb. 3: Zusammenfassende Übersicht über räumliche Lage, Gemeindegröße und Entwicklungstyp der ermittelten 242 Gemeinden mit 250 Anwendungsfällen des § 13b BauGB (Quelle: Daten und Kartenunterlagen: wie in der Karte angegeben; eigene Darstellung)

Die Mitte Deutschlands weist ebenfalls zahlreiche Anwendungsfälle auf. Diese liegen hier eher in tendenziell größeren Kommunen als im Süden vor, wobei die meisten dieser Kommunen mit bis zu 50 000 Einwohnern zudem Schrumpfungstendenzen aufweisen. Im Norden und Nordwesten finden sich gegenüber den beiden erstgenannten Regionen eher weniger Anwendungsfälle in tendenziell größeren Gemeinden mit 50 000 und mehr Einwohnern, die häufig Wachstumstendenzen aufweisen (Abb. 3).

2.2 Wohnungstypologie und Baugebietsgröße

In Bebauungsplangebieten gem. § 13b BauGB werden überwiegend Einfamilienhausgebiete entwickelt, die Einzel-, Reihen-, Ketten- oder Gruppenhäuser mit maximal zwei Vollgeschossen ermöglichen (Abb. 4). Mehrfamilienhäuser werden nur sehr untergeordnet festgesetzt. Zugleich weisen rund 45 % der untersuchten Bebauungspläne einen Geltungsbereich von unter einem Hektar, rund 26 % unter zwei Hektar Fläche auf. Dies entspricht durchaus der städtebaulichen Struktur der anwendenden überwiegend kleinen Gemeinden und der Lage der Plangebiete an den Ortsrändern, führt aber nicht zur Entwicklung eines großen Wohnungsangebotes von bezahlbarem Wohnraum.

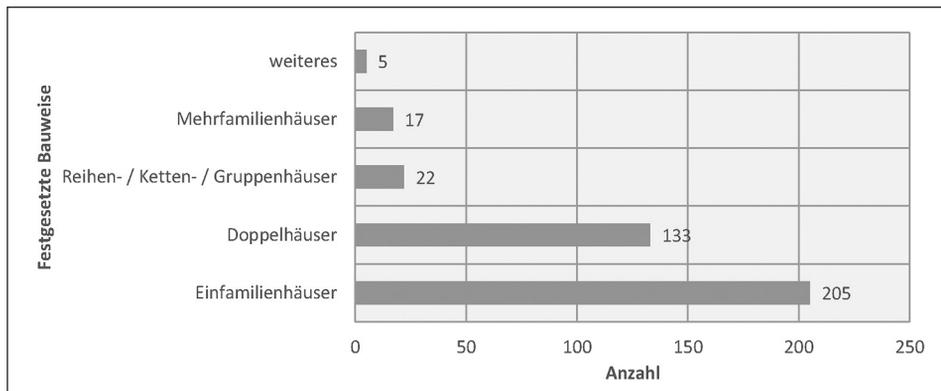


Abb. 4: Festsetzungen zur zulässigen Bebauung/Bauweise in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB (Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche)

Die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in einen Bebauungsplan setzt nach § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB die Prüfung voraus, ob Innenentwicklungspotenziale für die kommunale Planungsabsicht aktiviert werden können. Diese Auseinandersetzung erfolgt zwar in vielen Verfahren und es sind auch grundsätzlich Potenzialflächen vorhanden. Allerdings werden seitens der Kommunen die Realisierungschancen aus verschiedenen Gründen zumeist gering eingeschätzt.

Bauleitpläne nach § 13b BauGB werden überwiegend nicht für die Entwicklung kompakter Baugebiete genutzt, die eine hohe Wohnungsdichte in Relation zur Flächeninanspruchnahme ermöglichen, sondern für kleinere Siedlungserweiterungen ohne besondere Bedeutung für den örtlichen Wohnungsmarkt.

2.3 Aspekte des Umwelt- und des Artenschutzes in Verfahren nach § 13b BauGB

Die bisherigen Nutzungen der 250 untersuchten Bebauungspläne verdeutlichen, dass für die Entwicklung der Wohnbauflächen nach § 13b BauGB insbesondere landwirtschaftliche Flächen in Anspruch genommen werden (Abb. 5).

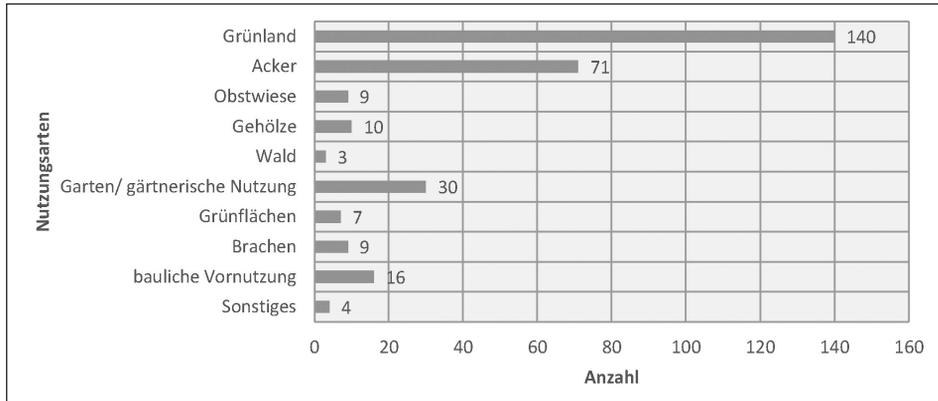


Abb. 5: Bisherige Nutzungen. Mehrfachnennungen (Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche)

Ein Großteil der untersuchten Begründungen zu den Bebauungsplänen enthält keine Angaben zur ökologischen Wertigkeit. Insbesondere bei der Inanspruchnahme von Obstwiesen, aber auch von Gehölzen und Wald, ist allerdings davon auszugehen, dass auch ökologisch höherwertige Strukturen für eine bauliche Nutzung überplant werden.

Bei der Betrachtung der Umweltauswirkungen spielen nur bei einer knappen Hälfte der befragten Kommunen der Tier-, Pflanzen- und Artenschutz sowie auch die Schutzgüter Boden und Wasser eine Rolle (Abb. 6). Hervorzuheben ist, dass demgegenüber in mehr als der Hälfte der untersuchten Bebauungspläne keine Auseinandersetzung mit den Umweltbelangen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB stattgefunden hat.

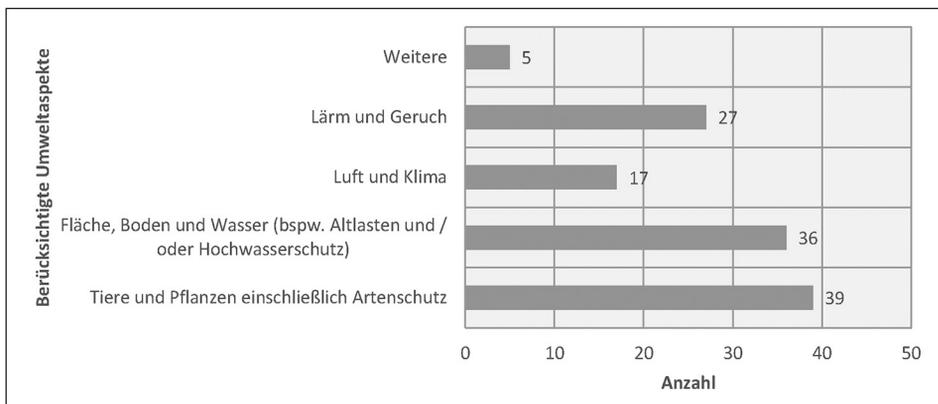


Abb. 6: Umweltaspekte, die in Verfahren nach § 13b BauGB berücksichtigt wurden. Mehrfachnennungen (Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung)

2.4 Die Eingriffsregelung in Verfahren nach § 13b BauGB

Gut die Hälfte der Umfrage-Teilnehmer hat angegeben, bei der Planaufstellung nach § 13b BauGB keine Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen zur Reduzierung entsprechender Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild berücksichtigt zu haben. Tatsächlich wird als großer Vorteil des § 13b BauGB angesehen, dass auf eine externe Kompensation mit den dafür erforderlichen kostenintensiven Flächenkäufen verzichtet werden kann. Zwar könnten die dafür entstehenden Kosten auf die künftigen Eigentümer umgelegt werden, dies jedoch stände im Widerspruch zu dem Ziel, kostengünstiges Bauland anzubieten.

2.5 Kommunale Gesamteinschätzung des § 13b BauGB

Als Hauptgrund für die Anwendung des § 13b BauGB wurde von kommunaler Seite die Vorteilhaftigkeit des einfacheren und schnelleren Verfahrens insgesamt herausgestellt (Abb. 7). Die Umfrageteilnehmer gaben in ihrer Gesamteinschätzung zur Anwendung des § 13b BauGB in großer Mehrheit an, dass aus ihrer Sicht die Vorteile des Verfahrens überwiegen, weshalb sie die entsprechenden Regelungen auch bei künftigen Bebauungsplanverfahren anwenden wollen. Gleichwohl wäre die Baulandschaffung in den meisten der untersuchten Fälle auch im Regelbebauungsplanverfahren möglich gewesen – unter Einhaltung der umweltfachlichen Standards sowie bei Anwendung der Eingriffsregelung und ohne wesentliche soziale Folgen aufgrund von Wohnungsengpässen.

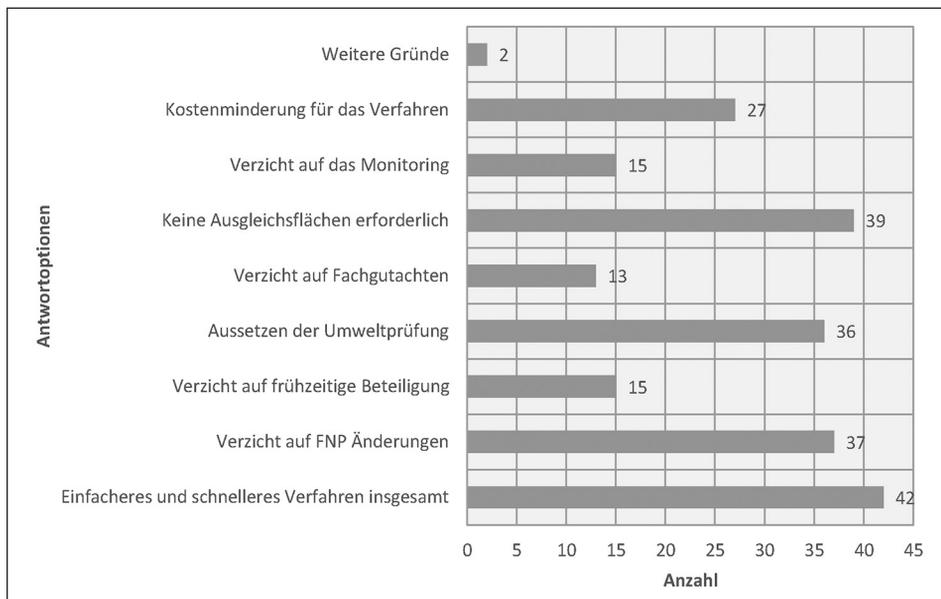


Abb. 7: Verfahrensgründe für die Anwendung des § 13b BauGB (Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung)

3 Fazit und Empfehlungen

Die mit Einführung des § 13b BauGB verbundene Zielsetzung – die vermehrte Ausweisung von Wohnbauland in Kommunen mit besonders großem Wohnungs- und Wohnbauflächenbedarf – wird nicht erreicht.

Die Regelungen werden überwiegend von kleinen und kleinsten Landgemeinden angewendet. Der Wohnungsbedarf in Wachstumsregionen lässt sich mit den geringen zulässigen Flächengrößen des § 13b BauGB nicht annähernd decken. Eine Linderung der Wohnungsnot in Ballungsgebieten erfolgt daher durch Anwendung des § 13b kaum. Große Kommunen verfolgen andere Strategien des Bauplanungsrechts, um Wohnbauland zu schaffen. Insoweit scheint es eher zielführend, das Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts, insbesondere der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Verbesserung der Wohnungsversorgung in (zurzeit) wachsenden Stadtregionen, hinsichtlich etwaiger Optimierungsmöglichkeiten zu untersuchen.

Die Planungen nach § 13b BauGB erhöhen den Flächenverbrauch.

§ 13b BauGB wird vor allem für die Entwicklung von kleineren Einfamilienhausgebieten im ländlichen Raum genutzt. Bei der Entwicklung dieser Flächen werden die Prinzipien einer sparsamen und effektiven Flächennutzung oftmals nicht beachtet und den Festsetzungen eher große Grundstücke zugrunde gelegt. Die Anwendungen des § 13b BauGB stehen in diesen Fällen der Bodenschutzklausel gemäß § 1a Abs. 2 BauGB entgegen, ohne dass dies zu sozialen oder städtebaulichen Vorteilen führen würde.

Wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung werden mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt.

Naturschutzfachlich sind viele der untersuchten Planfälle aufgrund der ökologisch bedeutsamen Vornutzung kritisch einzuschätzen. Mit dem Verzicht auf die Eingriffsregelung entfällt die Kompensation dieser Lebensräume. Das Vermeidungs- und Minderungsgebot wird mit dem Verweis auf die Kleinflächigkeit der Vorhaben ausgesetzt. Zur Unterstützung insbesondere kleinerer Gemeinden wäre eine Vereinfachung durch Standardisierung bestimmter umweltbezogener Teile der Planung (ohne Verzicht auf Umweltbericht und Ausgleich) bei Einzelplanflächen < 2 ha daher aus Sicht der Autoren zielführender.

Keine Verlängerung oder mögliche Verstetigung des § 13b BauGB!

Mit dem Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Referentenentwurf des BMI vom 09.06.2020) wird eine Verlängerung der Anwendungsfrist des § 13b BauGB bis zum 31.12.2022 diskutiert. Die angedachte Verlängerung ist vor dem Hintergrund der ermittelten Ergebnisse nicht nachvollziehbar: Vorhaben nach § 13b leisten keinen essentiellen

Beitrag zur Minderung der Wohnungsnot und erhöhen den Flächenverbrauch zu Ungunsten von potenziell hochwertigen Freiraumstrukturen.

Im Falle einer verlängerten Anwendungsfrist ist die Anwendbarkeit so einzuschränken, dass grundsätzlich nur Flächen entwickelt werden dürfen, die in einem ab dem 20. Juli 2004 – also nach Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), nach der bei Neuaustellungen eines FNP eine Umweltprüfung erforderlich ist – unter dem neuen Rechtsregime entwickelten Flächennutzungsplan bereits als (Wohn)Baufläche dargestellt sind, für die eine Auseinandersetzung mit den Umweltbelangen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB stattgefunden hat und denen andere öffentlich-rechtliche Belange nicht entgegenstehen. Darüber hinaus zeigen die Befunde der Stichprobenuntersuchung auch, dass ein schleichender Prozess der möglichen Verstetigung der Regelungen des §13b BauGB unbedingt verhindert werden muss, um weitergehende negative Umweltauswirkungen zu vermeiden.

4 Literatur

- Frerichs, S.; Groth, K.-M.; Hamacher, Prenger-Berninghoff, K.; Simon, A.; Witte, A. (2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB. Ergänzungsbericht zur Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011/2013 zur Förderung einer klimarechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien Hrsg. Umweltbundesamt.
<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/qualitative-stichprobenuntersuchung-zur-kommunalen> (Zugriff: 29.05.2020).
- Gesetz zur Mobilisierung von Bauland. Referentenentwurf Stand 11.06.2020.
https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/baulandmobilisierungsgesetz.html;jsessionid=ABBA2814E233D9F09F3917955A99FF12.2_cid373 (Zugriff: 15.06.2020).
- Hartl, J. (2020): § 13b BauGB – B-Plan der Innenentwicklung im Außenbereich.
<https://www.stadtgrenze.de/s/bbg/2017/13b.htm> (Zugriff: 29.05.2020).
- Schmauck, S.; Tautenhahn, C. (2019): Berücksichtigung von Umweltwirkungen im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Außenbereich". In: Natur und Landschaft, Ausgabe 08/2019.