

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 klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien

TEXTE 93/2020

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 15 101 0 - Teilbericht
FB000376/ZW

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
klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die
kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien

von

Stefan Frerichs, Karl Hamacher, André Simon
BKR Aachen Noky & Simon Partnerschaft

Dr. Kathrin Prenger-Berninghoff, Dr. Andreas Witte ISB – Institut für
Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen

Dr. Klaus-Martin Groth
Anwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:
BKR Aachen Noky & Simon Partnerschaft Stadtplaner, Umweltplaner, Landschaftsar-
chitekt
Kirberichshofer Weg 6
52066 Aachen

ISB – Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen
Mies-van-der-Rohe-Straße 1
52056 Aachen

Anwaltskanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
EnergieForum Berlin, Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Abschlussdatum:
Oktober 2019

Redaktion:
Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Christoph Rau

Publikationen als pdf:
<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2020

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt wurde zum 04.05.2017 der § 13b neu in das Baugesetzbuch eingeführt. Die Einführung des § 13b BauGB hatte zum Ziel, der starken Dynamik im Wohnungsmarkt vor allem in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten entgegenzuwirken. In diesem Bericht wird anhand einer qualitativen Stichprobenuntersuchung (Stand: Juni 2019) von 250 Planungsfällen aus 242 Gemeinden und einer darauf aufbauenden anonymen Online-Befragung dieser anwendenden Gemeinden untersucht, wie die Gemeinden die Vereinfachungen nutzen und welche Planungsergebnisse erreicht werden.

Tatsächlich werden Verfahren auf Basis von § 13b BauGB vor allem von kleineren, vielfach ländlich geprägten Gemeinden genutzt, die Bauvorhaben in kleinem Maßstab verfolgen. Die Planungen begründen überwiegend kleine Bauvorhaben mit meist geringer Dichte und verstärken so die Neuinanspruchnahme von siedlungsnahen Freiflächen in besonderem Maße. Das Verfahren nach § 13b BauGB wird vor allem von kleinen Gemeindeverwaltungen mit begrenzten Personalkapazitäten genutzt und als Vereinfachung der verfahrensmäßigen und materiellen Anforderungen gesehen. Die vom Gesetzgeber mit der Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen, substanziell neues Wohnbauland zur Minderung der bestehenden Wohnungsnot in wachsenden Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen, werden jedoch nicht erreicht.

Überdies sind die Verfahren mit teilweise umfangreichen Eingriffen in den Naturhaushalt verbunden, u. a. durch die Inanspruchnahme strukturreicher und ökologisch hochwertiger Ortsrandstrukturen. In den Verfahren werden wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt. Sofern Untersuchungen zur Ermittlung von Abwägungsmaterial durchgeführt werden, basiert dies einerseits auf fachrechtlichen Vorgaben oder dient der nachbarschützenden Konfliktvermeidung. Die Autoren der Studie empfehlen, von einer Verlängerung und Verstetigung des § 13b BauGB dringend abzusehen.

Abstract

With the Act on the Implementation of Directive 2014/52/EU in urban development law and to strengthen the new cohabitation in the city, § 13b was newly introduced into the Building Code on 04.05.2017. The introduction of § 13b BauGB was aimed at counteracting the strong dynamics in the housing market, especially in the growing large and university cities. In this report, a qualitative sampling subanalysis (as of June 2019) of 250 planning cases from 242 municipalities and an anonymous online survey of the applying municipalities based on this survey will be used to investigate how the municipalities use the simplifications and what planning results are achieved.

In fact, procedures based on § 13b BauGB are mainly used by smaller, often rural communities that pursue construction projects on a small scale. The plans are mainly based on small building projects with mostly low density and thus particularly strengthen the new use of open spaces close to settlements. The procedure according to § 13b BauGB is mainly used by small understaffed municipal administrations with limited personnel capacities and is seen as a simplification of procedural and material requirements. However, the objectives set by the legislator with the introduction of § 13b BauGB, namely to create substantial new housing land to reduce the existing housing shortage in growing municipalities with tight housing markets, are not being achieved.

Moreover, the procedures are associated with sometimes extensive interventions in the natural balance, including the use of structurally-rich and ecologically-sound peri-urban structures. In the procedures, essential elements for securing the material and procedural quality of the development planning are suspended by dispensing with environmental assessment and intervention regulation. If investigations are carried out to determine the material to be weighed up, this is based on the one hand on technical legal requirements or serves to avoid conflicts with neighbours. The authors of the study recommend urgently refraining from extending and perpetuating § 13b BauGB.

Translated with www.DeepL.com/Translator (free version)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5
Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	10
Zusammenfassung.....	12
Summary.....	15
1 Anlass und Aufgabenstellung	18
1.1 Einführung des § 13b in das BauGB.....	18
1.2 Stand der Diskussion zum § 13b BauGB	20
1.3 Aufgabenstellung	21
1.3.1 Internetrecherche: halb-quantitative Auswertung zur aktuellen Anwendung des § 13b BauGB	21
1.3.2 Anonyme Online-Befragung: qualitative Auswertung der bisherigen Anwendungsfälle	21
1.3.3 Verhältnis zur Raumordnung	22
1.3.3.1 Recherche zu Obergrenzen von Flächenausweisungen für die kommunale Eigenentwicklung	22
1.3.3.2 Befragung von Expert*innen ausgewählter Regionalplanungsbehörden	23
1.4 Hinweise zur Datenverfügbarkeit und Repräsentativität der Untersuchung	23
2 Ergebnisse der Internet-Recherche und der Online-Befragung	24
2.1 Lage, Größe und Entwicklungsdynamik der anwendenden Kommunen.....	24
2.2 Verfahrensaspekte.....	31
2.2.1 Ableitung aus dem FNP	31
2.2.2 Alternative Verfahrensart zur Anwendung von § 13b BauGB	32
2.2.3 Verfahrensstand.....	33
2.2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung.....	36
2.2.5 Folgekosten der Baulandentwicklung.....	37
2.3 Materielle Aspekte.....	37
2.3.1 Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung	37
2.3.2 Anpassung an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung.....	38
2.3.3 Anschluss an im Zusammenhang bebaute Ortsteile.....	38
2.3.4 Vorrang der Innenentwicklung.....	39
2.3.5 Fläche, Dichte und Nutzungsart der geplanten Bebauung	41
2.3.6 Vornutzung der Bauflächen	46
2.3.7 Umweltbelange gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB	48

2.3.8	Artenschutz gemäß §§ 44 ff. BNatSchG	49
2.3.9	Prüfung der Umweltbelange und des Artenschutzes	50
2.3.10	Eingriffsregelung nach § 1a BauGB	51
2.3.11	Klimaschutz und Klimaanpassung in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB	51
2.4	Gesamteinschätzung der Online befragten Kommunen zur Anwendung des § 13 b BauGB	53
3	Verhältnis zur Raumordnung	57
3.1	Auswertung der Landesentwicklungspläne	57
3.2	Befragung von ausgewählten Regionalplanungsbehörden	60
3.2.1	Zur Anwendung des § 13b BauGB in den Kommunen	60
3.2.2	Zum Verhältnis zur Regionalplanung	61
4	Schlussfolgerungen	64
5	Quellen	70
6	Anlagen	72
6.1	Fragebogen anonyme Online-Befragung	72
6.2	Auswertung der Landesentwicklungspläne	79
6.2.1	Baden-Württemberg	79
6.2.2	Bayern	79
6.2.3	Berlin/Brandenburg	79
6.2.4	Bremen	83
6.2.5	Hamburg	83
6.2.6	Hessen	83
6.2.7	Mecklenburg- Vorpommern	85
6.2.8	Niedersachsen	86
6.2.9	Nordrhein-Westfalen	86
6.2.10	Rheinland-Pfalz	87
6.2.11	Saarland	88
6.2.12	Sachsen	91
6.2.13	Sachsen-Anhalt	92
6.2.14	Schleswig Holstein	92
6.2.14.1	Landesentwicklungsplan Schleswig Holstein 2010	92
6.2.14.2	Fortschreibung Entwurf 2018	94
6.2.15	Thüringen	96
6.3	Fragebogen Regionalplanungsbehörden	97
6.3.1	Zur Anwendung des § 13b in den Kommunen	97
6.3.2	Zum Verhältnis zur Regionalplanung	99

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Zuordnung der recherchierten Anwendungsfälle nach Bundesländern	24
Abbildung 2	Verteilung der an der anonymen Online-Befragung teilnehmenden Kommunen auf die Bundesländer	25
Abbildung 3	Größenklasse der anwendenden Gemeinden	25
Abbildung 4	Einwohnerzahl der befragten Stadt/Gemeinde	26
Abbildung 5	Größe der befragten Gemeinde in km ²	26
Abbildung 6	Gemeindegröße und Entwicklungstyp	27
Abbildung 7	Entwicklungstyp der Städte/Gemeinden (Eigeneinschätzung der Befragten)	28
Abbildung 8	Anzahl von Bebauungsplänen in den Städten/Gemeinden.....	28
Abbildung 9	Zusammenfassende Übersicht über räumliche Lage, Gemeindegröße und Entwicklungstyp der ermittelten 242 Gemeinden mit 250 Anwendungsfällen des § 13b BauGB	30
Abbildung 10	Bisherige Darstellung im Flächennutzungsplan.....	31
Abbildung 11	Zeiträume, in denen die Flächennutzungspläne beschlossen wurden	32
Abbildung 12	Potenzielle Verfahrensalternativen zur Anwendung von § 13b BauGB	32
Abbildung 13	Anzahl laufender Planverfahren nach dem vereinfachten Verfahren des § 13b BauGB mit Aufstellungsbeschluss	33
Abbildung 14	Anzahl der Planverfahren nach § 13b BauGB und Bebauungspläne insgesamt in den Städten/Gemeinden	34
Abbildung 15	Anzahl der Planverfahren nach § 13b BauGB mit abschließendem Satzungsbeschluss	34
Abbildung 16	Erfolgte Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das vereinfachte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB.....	35
Abbildung 17	Anzahl der Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das vereinfachte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB.....	35
Abbildung 18	Initiatoren für die Anwendung des § 13b BauGB	36
Abbildung 19	Verzicht auf frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange	36
Abbildung 20	Einschätzung zur Höhe der Folgekosten durch die Realisierung des Bauvorhabens im Vergleich zu den Einnahmen	37
Abbildung 21	Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets.....	38
Abbildung 22	Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung in Verfahren gemäß § 13b BauGB	39
Abbildung 23	Berücksichtigung von Innenentwicklungsoptionen in Verfahren gemäß § 13b BauGB	40

Abbildung 24	Kommunen, in denen entsprechende Erfassungen und Bewertungen von Innenentwicklungspotenzialen vorliegen.....	40
Abbildung 25	Gründe für eine Nichtentwicklung von vorhandenen Baulücken oder anderen unbebauten Grundstücken	41
Abbildung 26	Größe der Geltungsbereiche der untersuchten Bebauungspläne in m ²	42
Abbildung 27	Größe der festgesetzten maximalen Grundfläche in m ²	42
Abbildung 28	Größe des Geltungsbereichs des Bebauungsplans (in m ²) in § 13b BauGB-Verfahren.....	43
Abbildung 29	Größe der Grundfläche (in m ²) nach § 19 Abs. 2 BauNVO, welche die Pläne nach § 13b BauGB vorsehen.....	43
Abbildung 30	Zulässige Grundfläche im Vergleich zur Größe des Geltungsbereiches	44
Abbildung 31	Festsetzungen zur zulässigen Bebauung / Bauweise.....	45
Abbildung 32	Festsetzungen zur zulässigen Geschossigkeit.....	45
Abbildung 33	Festsetzung von anderen Nutzungen als Wohnnutzungen in Anwendungsfällen	46
Abbildung 34	Bisherige Nutzungen.....	46
Abbildung 35	Gegenüberstellung der bisherigen Nutzungen und der FNP-Darstellungen.....	47
Abbildung 36	Prüfung der Umweltauswirkungen.....	48
Abbildung 37	Art der festgestellten Umweltauswirkungen	48
Abbildung 38	Umweltaspekte, die in Verfahren nach § 13b BauGB berücksichtigt wurden.....	49
Abbildung 39	Umgang mit artenschutzrechtlichen Aspekten	49
Abbildung 40	Umwelt- und sonstige Gutachten, die in Verfahren nach § 13b BauGB erstellt wurden, nach Gemeindegrößenklasse.....	50
Abbildung 41	Berücksichtigung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen zu Reduzierung entsprechender Eingriffe bei der Planaufstellung nach § 13b BauGB	51
Abbildung 42	Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zu Klimaschutz und Klimaanpassung.....	52
Abbildung 43	Kommunale Erwartungen an die Anwendung von § 13b BauGB	53
Abbildung 44	Baulandbereitstellung durch Anwendung von § 13b BauGB	54
Abbildung 45	Verfahrensgründe für die Anwendung des § 13b BauGB.....	55
Abbildung 46	Gesamteinschätzung zur Anwendung des § 13b BauGB	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Brutto- und Nettobeteiligung an der Online-Befragung	22
Tabelle 2	Festlegungen zur Eigenentwicklung kleiner Ortsteile in den Landesentwicklungsplänen / -programmen der Bundesländer	58

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADV	Auftragsdatenverarbeitung
BAK	Bundesarchitektenkammer
BauGB	Baugesetzbuch
BauGBÄndG	BauGB-Änderungsgesetz
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BB	Brandenburg
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBN	Bundesverband Beruflicher Naturschutz
BDLA	Bund deutscher Landschaftsarchitekten
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau & Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BP, B-Plan	Bebauungsplan
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
bspw.	beispielsweise
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DNR	Deutscher Naturschutzring
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EW	Einwohner*innen
FNP	Flächennutzungsplan
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GIS	Geographisches Informationssystem
GZ	Grundzentrum
ha	Hektar

HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
i. V. m.	in Verbindung mit
inkl.	inklusive
ISEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
k. A.	keine Angabe
KBU	Kommission Bodenschutz im Umweltbundesamt
KNBau	Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt
LABO	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
LANA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LEP	Landesentwicklungsplan/ -programm
LPIG	Landesplanungsgesetz
m²	Quadratmeter
mx.	maximal
MV	Mecklenburg-Vorpommern
MZ	Mittelzentrum
NI	Niedersachsen
Nr.	Nummer
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
REFINA	'Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement' des Bundesministeriums für Bildung und Forschung
RL	Richtlinie
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SL	Saarland
SH	Schleswig-Holstein
SN	Sachsen
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
ST	Sachsen-Anhalt
SRL	Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung
TH	Thüringen
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
vgl.	vergleiche

Zusammenfassung

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt wurde zum 04.05.2017 der § 13b neu in das Baugesetzbuch zur Ausweisung von Bauland für Wohnnutzungen befristet eingeführt (Einleitung des förmlichen Verfahrens bis zum 31.12.2019, Satzungsbeschluss bis zum 31.12.2021). Mit der Einführung des § 13b BauGB wurden die bisherigen Regelungen des § 13a BauGB jedoch auf Flächen übertragen, die bauplanungsrechtlich dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind.

Ziel des § 13b BauGB ist, der starken Dynamik im Wohnungsmarkt vor allem in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten entgegenzuwirken. Über die schnellere Ausweisung von Bauland sollten die zum Teil deutlichen Mietpreissteigerungen und die gestiegenen Baulandpreise sowie der Wohnraum-mangel insgesamt abgepuffert werden.

Die Regelungen wurden von Anfang an im Hinblick die Erleichterung von Flächenneuausweisungen für Siedlungszwecke in ökologisch sensiblen Ortsrandlagen ohne formale Ermittlung und Ausgleichserfordernis der bauplanungsrechtlichen Eingriffe von der Fachöffentlichkeit kritisch betrachtet. Aufbauend auf vorliegenden Erstauswertungen (BfN, Dr. Hartl / Planungsbüro Stadtgrenze) beauftragte das Umweltbundesamt das Forschungsteam des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens "Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 / 2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien" (FKZ 3716 15 101 0) zusätzlich mit einer vertieften Stichprobenuntersuchung (Stand: Juni 2019) der bisherigen Anwendung des § 13b BauGB in den Kommunen. Diese Untersuchung umfasste folgende Arbeitsschritte:

- ▶ Internetrecherche: Die Recherche beinhaltet eine halb-quantitative Auswertung zur aktuellen Anwendung des § 13b BauGB, die aufbauend auf den vorliegenden Erhebungen und über eine zusätzliche Aktualisierung mittels Internetrecherche insgesamt 250 ermittelten Bebauungspläne in 242 Gemeinden ermittelte. Die Auswahl erfolgte anhand einer Reihe von Kriterien zur Ermittlung der Anwender (u. a. Lage, Gemeindegröße) und Planungstypologie (u. a. Flächengröße, Typ und Anzahl der Wohnungseinheiten, Umweltauswirkungen).
- ▶ Anonyme Online-Befragung: Die Befragung umfasste eine qualitative Auswertung der bisherigen Anwendungsfälle durch eine online-Befragung unter denjenigen Kommunen, die im Rahmen der Internetrecherche als Anwender von § 13b BauGB ermittelt worden sind. Gefragt wurde nach Beweggründen im Allgemeinen und nach verfahrensrechtlichen Aspekten. Von den 242 Kommunen schlossen insgesamt 50 die Online-Befragungen ab. Das entspricht einer Teilnahmequote von 20,6 %.
- ▶ Um das Verhältnis von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zur Raumordnung zu beleuchten, wurden die Regelungen zu Flächenausweisungen für die kommunale Eigenentwicklung in den jeweils gültigen Landesentwicklungsplänen der Flächenbundesländer ermittelt und dokumentiert und sechs Expert*innen aus Regionalplanungsbehörden befragt.

Die durchgeführte Stichprobenuntersuchung von aktuellen Anwendungsfällen von § 13b BauGB bestätigt die Befunde und Erkenntnisse der vor genannten Erstuntersuchungen.

Verfahren nach § 13b BauGB werden vor allem von kleineren Kommunen durchgeführt. Gerade kleineren Kommunen kommen aufgrund des umfangreichen Themenspektrums der Bauleitplanung und begrenzter Personalkapazitäten tendenziell an fachliche Grenzen. Dies führt dazu, dass die Verfahrenserleichterungen – bspw. der Verzicht auf die Umweltprüfung und den Umweltbericht nach § 2a i. V. m. Anlage 1 BauGB oder auf die frühzeitigen Beteiligungen nach §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB – von kleinen Kommunen häufig in Anspruch genommen werden.

Die Planungen nach § 13b BauGB erhöhen den Flächenverbrauch. Die notwendige Prüfung von Innenbereichsreserven erfolgte in sehr unterschiedlichem Umfang. Die Analyse der untersuchten 250 Anwendungsfälle und der Online-Befragung zeigt, dass § 13b BauGB vor allem für die Entwicklung von Einfamilienhausgebieten im ländlichen Raum genutzt wird, was in vielen Fällen mit Festsetzung eher großer Grundstücke und entsprechend großer Grundfläche für die Wohngebäude verbunden ist.

Wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung werden mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Umweltbericht nach § 2a i. V. m. Anlage 1 BauGB und Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 BauGB außer Kraft gesetzt. Mit dem Aussetzen der Umweltprüfung entfällt häufig die Auseinandersetzung mit umweltbezogenen Wertigkeiten, insbesondere auch mit den Schutzgütern Fläche, Klima und Luft. Naturschutzfachlich sind viele der untersuchten Bebauungspläne aufgrund der empfindlichen und ökologisch bedeutsamen Vornutzung („klassische“ Ortsränder mit Obstwiesen, Grünland u. a.) kritisch einzuschätzen. Mit dem Verzicht auf den Umweltbericht entfällt die fachlich qualifizierte Auseinandersetzung mit umweltbezogenen Wertigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB in Gänze. Zusätzlich entfällt mit dem Verzicht auf die Ausgleichsregelung auch eine Kompensation für den Verlust dieser hochwertigen ökologischen Flächen. Gleichwohl sind auch in Verfahren nach § 13b BauGB die Umweltbedingungen und -auswirkungen grundsätzlich zu berücksichtigen (Zusammenstellung der Abwägungsbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB). Eine Auseinandersetzung mit den Umweltbelangen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB hat allerdings in über der Hälfte der 250 untersuchten Bebauungspläne nicht stattgefunden.

In einzelnen Bebauungsplänen nach § 13b BauGB werden Aspekte des Klimaschutzes und des Klimawandels teilweise berücksichtigt. Allerdings weisen die gefundenen Festsetzungen eher auf die Umsetzung auf entsprechende Vorgaben aus dem Energie- oder Wasserrecht oder örtlichen Entwässerungssatzungen. Durch den Verzicht auf die Umweltprüfung erfolgt eine qualifizierte Auseinandersetzung mit den materiellen Anforderungen des BauGB mit diesen Belangen nur in geringem Umfang.

Nur in einem Teil der Anwendungsfälle werden die Baugebiete nach § 13b BauGB aus den kommunalen Flächennutzungsplänen entwickelt. Die Kommunen, deren FNP bereits Bauflächen darstellt, nutzen den § 13b BauGB dann vor allem aufgrund der Erleichterungen im Planverfahren (vor allem: Verzicht auf die Ausgleichsregelung). Dies ist allerdings vor dem Hintergrund problematisch, dass viele dieser kommunalen FNP aus der Zeit vor der BauGB-Novelle 2004¹ datieren. Daher wurden in diesen Fällen die möglichen Umweltauswirkungen sowie die Bedarfsgerechtigkeit der dargestellten Bauflächen nicht geprüft.

Viele Landesentwicklungspläne enthalten Ziele und / oder Grundsätze, die den Kommunen außerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche nur eine Eigenentwicklung im Bereich Wohnen zugesteht. Die Einhaltung und Kontrolle regionalplanerischer Vorgaben kann mit einer starken Regionalplanung und einem funktionierenden Siedlungsflächenmonitoring gewährleistet werden.

Die mit Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen substanziell neues Wohnbauland zur Minderung der Wohnungsnot in Kommunen mit besonders großem Wohnungs- und Wohnbauflächenbedarf erfolgt nicht. Stattdessen erfolgt eine vermehrte Ausweisung von Wohnbauland in kleinen Kommunen. Teilweise handelt es sich um Gemeinden mit schrumpfenden oder stagnierenden Bevölkerungszahlen, die siedlungsstrukturell vielfach abseits der wachsenden Stadtregionen liegen und zusätzlich Wohnungsleerstand aufweisen können.

¹ Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG in deutsches Recht über das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 20.07.2004

In der Zusammenschau der aufgeführten Aspekte, insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- ▶ die mit Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen zur Schaffung von ausreichendem Wohnraumangebot nicht erreicht werden und die Anwendung des § 13b BauGB aus anderen als den angedachten Gründen erfolgt,
- ▶ die Planungen nach § 13b BauGB den Flächenverbrauch erhöhen und
- ▶ wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt werden

ist auf eine Verlängerung der Anwendungsfrist oder eine Verstetigung des § 13b BauGB dringend zu verzichten.

Summary

With the law for the implementation of Directive 2014/52/EU in urban development law and for the strengthening of new cohabitation in the city, Section 13b was introduced into the Building Code for the designation of building land for residential use for a limited period of time on 04.05.2017 (initiation of the formal procedure by 31.12.2019, resolution on the statutes by 31.12.2021). With the introduction of § 13b BauGB, however, the previous regulations of § 13a BauGB were transferred to areas which, under building planning law, are to be classified as outdoor areas according to § 35 BauGB.

The aim of § 13b BauGB is to counteract the strong dynamics in the housing market, especially in the growing large cities and university towns. The faster designation of building land is intended to buffer the sometimes significant increases in rents and building land prices and the overall shortage of housing.

From the outset, the regulations were viewed critically by the expert public with regard to facilitating the designation of new land for settlement purposes in ecologically sensitive peripheral locations without the need for formal identification and compensation for the interventions under building law. Building on the initial evaluations (BfN, Dr. Hartl / Stadtgrenze Planning Office), the Federal Environment Agency commissioned the research team of the research and development project "Evaluation of the practical application of the new provisions of the BauGB 2011 / 2013 amendments to promote climate-friendly and space-saving settlement development through communal urban land use planning on the basis of case studies" (FKZ 3716 15 101 0) with an additional in-depth sample investigation (as of June 2019) of the previous application of § 13b BauGB in the municipalities. This investigation comprised the following steps:

- ▶ Internet research: The research includes a semi-quantitative evaluation of the current application of § 13b BauGB, which, based on the existing surveys and via an additional update via internet research, determined a total of 250 identified development plans in 242 municipalities. The selection was made on the basis of a number of criteria for determining the users (including location, size of municipalities) and planning typology (including area size, type and number of housing units, environmental effects).
- ▶ Anonymous Online survey: The survey comprised a qualitative evaluation of previous applications by means of an online survey among those municipalities that were identified as users of § 13b BauGB in the course of the internet research. The question was asked about motives in general and procedural aspects. Of the 242 municipalities, a total of 50 completed the online surveys. This corresponds to a participation rate of 20.6 %.
- ▶ In order to shed light on the relationship between development plans in accordance with § 13b BauGB and regional planning, the regulations on the designation of areas for municipal development in the respective valid regional development plans of the federal states were determined and documented and six experts from regional planning authorities were interviewed.

The random sampling of current applications of § 13b BauGB confirms the findings and knowledge of the above mentioned initial examinations.

Procedures according to § 13b BauGB are mainly carried out by smaller municipalities. Smaller municipalities in particular tend to come up against technical limitations due to the extensive range of topics in urban land use planning and limited personnel capacities. As a result, small municipalities frequently make use of the procedural simplifications - e.g. the waiver of the environmental assessment and the environmental report according to § 2a in conjunction with Annex 1 BauGB or the early participation according to §§ 3 para. 1 and 4 para. 1 BauGB -.

Planning in accordance with § 13b BauGB increases land consumption. The necessary examination of interior reserves was carried out to a very different extent. The analysis of the 250 cases of application

examined and the online survey show that § 13b BauGB is mainly used for the development of single-family house areas in rural areas, which in many cases is connected with the determination of rather large plots of land and correspondingly large floor space for the residential buildings.

Essential elements for securing the material and procedural quality of the development planning are invalidated by the waiver of environmental assessment and environmental report according to § 2a in connection with Annex 1 BauGB and intervention regulation according to § 1a Para. 3 BauGB. With the suspension of the environmental audit, the discussion of environmental values, in particular the protection goods climate and air, is often no longer necessary. From a nature conservation point of view, many of the examined development plans are to be assessed critically due to the sensitive and ecologically significant previous use ("classical" village edges with orchards, grassland, etc.). With the omission of the environmental report, the professionally qualified examination of environmental valences in the sense of § 1 (6) No. 7 BauGB is no longer necessary. In addition, the waiver of the compensation scheme also means that compensation for the loss of these high-quality ecological areas is no longer necessary. Nevertheless, the environmental conditions and effects must also be taken into account in principle in procedures pursuant to § 13b BauGB (summary of the balancing concerns pursuant to § 1 (6) No. 7 BauGB). However, an examination of environmental concerns within the meaning of § 1 (6) No. 7 BauGB did not take place in over half of the 250 development plans examined.

In individual development plans according to § 13b BauGB, aspects of climate protection and climate change are partially taken into account. However, the determinations found rather point to the implementation of corresponding requirements from the energy or water law or local drainage statutes. By the renouncement of the environmental audit a qualified argument with the material requirements of the BauGB with these interests takes place only to a small extent.

Only in a part of the cases of application the building areas are developed from the municipal land use plans according to § 13b BauGB. The municipalities whose FNP already represent building areas then use § 13b BauGB mainly because of the simplifications in the planning procedure (above all: waiver of the compensation regulation). However, this is problematic against the background that many of these municipal FNPs date from the period before the 2004 amendment to the BauGB². For this reason, in these cases the possible environmental impacts as well as the needs-based nature of the construction areas presented were not examined.

Many state development plans contain objectives and/or principles that only allow municipalities to develop their own housing outside the settlement areas defined in regional planning. Compliance with and control of regional planning requirements can be ensured with strong regional planning and a functioning settlement area monitoring system.

The objectives associated with the introduction of § 13b BauGB to reduce the housing shortage in municipalities with a particularly high demand for housing and housing space are not being met. Instead, there is an increased designation of housing land in small municipalities. Some of these are municipalities with shrinking or stagnating populations, which are often located outside the growing urban regions and may also have vacant housing.

² Implementation of Directive 2001/42/EC into German law via the European Law Adaptation Act Construction (EAG Bau) of 20.07.2004

In the summary of the listed aspects, especially against the background that

- ▶ the objectives associated with the introduction of § 13b BauGB for the creation of sufficient housing supply are not achieved and § 13b BauGB is applied for reasons other than those considered,
- ▶ the plans according to § 13b BauGB increase the land consumption and
- ▶ essential elements for securing the material and procedural quality of the development planning are invalidated by dispensing with environmental assessment and impact regulation

an extension of the period of application or a continuation of § 13b BauGB must be waived urgently.

Translated with www.DeepL.com/Translator (free version)

1 Anlass und Aufgabenstellung

1.1 Einführung des § 13b in das BauGB

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt wurde zum 04.05.2017 der § 13b neu in das Baugesetzbuch eingeführt. Die Einführung des Paragraphen hatte zum Ziel, der starken Dynamik im Wohnungsmarkt vor allem in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten entgegenzuwirken. Über die schnellere Ausweisung von Bauland sollten die zum Teil deutlichen Mietpreisteigerungen und die gestiegenen Baulandpreise sowie der Wohnraumangel insgesamt abgepuffert werden.

Allerdings stellte bereits das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ (2015a) fest: *„Dabei gibt es in Deutschland keine flächendeckende Wohnungsknappheit. In vielen Regionen, vor allem im ländlichen Raum, gibt es Leerstand, stagnieren die Mieten oder gehen sogar zurück. Davon können die Wohnungssuchenden in den Wachstumsregionen leider nicht profitieren. Notwendig sind dort mehr Wohnungen, vor allem im bezahlbaren Segment. [...] Eine zentrale Forderung des Bündnisses ist die Bereitstellung von Brachen oder sonstigen Bauflächen im innerstädtischen Bereich (Baulandmobilisierung). Um bezahlbare Wohnungen dort zu schaffen, wo sie am dringendsten benötigt werden – in den Innenstädten sowie den innenstadtnahen Quartieren – müssen Kommunen für eine zügige Baulandbereitstellung mit dem Fokus auf Nachverdichtung sorgen und dabei die Prinzipien der nutzungsgemischten europäischen Stadt sichern.“*

Mit der Einführung des § 13b BauGB wurden die bisherigen Regelungen des § 13a BauGB jedoch auf Flächen übertragen, die bauplanungsrechtlich dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind. Der Anwendungsbereich des § 13b BauGB erstreckt sich dabei auf Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmetern, „... durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen...“.

Bei Anwendung des § 13b BauGB gilt u. a.:

- ▶ Der Bebauungsplan muss nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden.
- ▶ Ein förmlicher Umweltbericht ist nicht erforderlich. Gleichwohl sind die Abwägungsgrundlagen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB zusammenzustellen, inhaltlich zu prüfen und im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.
- ▶ Die Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 BauGB wird auf die Berücksichtigung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen beschränkt. Ein Ausgleich von Eingriffen ist hingegen nicht erforderlich (siehe § 13a Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. § 13b BauGB: „Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, [gelten] als im Sinne des § 1a Abs. 3 Satz 6 vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig.“)
- ▶ 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 verzichtet werden.
- ▶ Von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, wird abgesehen.
- ▶ Eine zusammenfassende Erklärung nach § 10a BauGB über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Bebauungsplan berücksichtigt wurden, und über die Gründe, aus denen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde, muss nicht erstellt werden.
- ▶ Auf das Monitoring nach § 4c BauGB kann verzichtet werden.

§ 13b BauGB ist gem. §§ 13 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB nicht anwendbar bei Vorhaben,

- ▶ die einer UVP-Pflicht unterliegen,
- ▶ die Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten vermuten lassen,
- ▶ bei denen Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind.

Die Vorschriften des Besonderen Artenschutzes nach §§ 44 ff. BNatSchG sind auch bei Verfahren nach § 13b BauGB anzuwenden.

Kommunale Planverfahren nach § 13b BauGB müssen bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet werden; ein Satzungsbeschluss ist bis zum 31. Dezember 2021 zu fassen.

§ 13b BauGB im Muster-Einführungserlass der Bauministerkonferenz 2017

Bei der Ermittlung der Grundfläche ist gemäß Muster-Einführungserlass (Bauministerkonferenz 2017) § 19 Abs. 2 BauNVO „...zu Grunde zu legen, d.h. der sich aus der festgesetzten Grundflächenzahl ergebende rechnerische Anteil der überbaubaren Flächen. Die Überschreitungsmöglichkeiten nach § 19 Abs. 4 BauNVO bleiben unberücksichtigt.“ Demnach können bei der Ermittlung der für die Anwendung des § 13 b BauGB zulässigen Grundfläche die Grundflächen von Garagen und Stellplätzen mit ihren Zufahrten, Nebenanlagen im Sinne des § 14 BauNVO³ sowie von baulichen Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche, durch die das Baugrundstück lediglich unterbaut wird, außer Acht gelassen werden. Hinzu kommen bspw. Flächen für Erschließung und weitere Infrastrukturen sowie Gärten und ggf. öffentliche Grünflächen, so dass die Geltungsbereiche für Bebauungspläne nach § 13b BauGB wesentlich größer ausfallen können als die maximal festsetzbare Grundfläche von einem Hektar.

Im Rahmen des § 13b BauGB gelten alle Regelungen des § 13a BauGB, soweit der Text des § 13b BauGB nicht ausdrücklich etwas anderes ermöglicht. Bei der Ermittlung der zulässigen Grundfläche ist daher auch die Kumulationsregelung des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB zu beachten, wonach „...die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen sind.“ Die Entwicklung von aneinander angrenzenden Baugebieten nach § 13b BauGB im Sinne einer „Salamitaktik“ ist daher im Grundsatz nicht zulässig.

Zum „Anschluss an im Zusammenhang bebaute Ortsteile“ führt der Muster-Einführungserlass aus: „Der Geltungsbereich des Bebauungsplans nach § 13b BauGB muss daher an den unbeplanten Innenbereich oder einen beplanten Bereich anschließen, wobei eine städtebauliche Betrachtung zugrunde zu legen ist. Ein Anschließen an im Zusammenhang bebaute Ortsteile ist jedenfalls dann gegeben, wenn das Grundstück, auf dem das Vorhaben verwirklicht werden soll, unmittelbar an die bebauten Flächen nach § 30 Abs. 1 oder 2 oder § 34 BauGB angrenzt. Im Einzelfall sind aber auch Fälle vorstellbar, in denen es – etwa wegen der Besonderheiten der Grundstückszuschnitte – zwar an einem nahtlosen Angrenzen des zu bebauenden Grundstücks an die bebauten Innenbereichsflächen fehlt, aber dennoch ein unmittelbarer (städtebaulicher) Anschluss besteht. Besonderheiten der Topografie, des Gelände- oder Grundstückszuschnitts können daher ein Abweichen von Grundsatz des „nahtlosen“ Anschließens zulassen.“

³ § 14 BauNVO: Außer den in den §§ 2 bis 13 genannten Anlagen sind auch untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen zulässig, die dem Nutzungszweck der in dem Baugebiet gelegenen Grundstücke oder des Baugebiets selbst dienen und die seiner Eigenart nicht widersprechen.

1.2 Stand der Diskussion zum § 13b BauGB

Eine erste Auswertung des Bundesamtes für Naturschutz auf Basis einer Internetrecherche (Februar / März 2018) beschäftigte sich mit der kommunalen Anwendungspraxis des § 13b BauGB. Im Fokus der Untersuchung stand die Fragestellung, wie häufig und in welchem Umfang die Regelungen des § 13b BauGB in Städten und Gemeinden zum Einsatz kommen. Dafür wurden 105 Planverfahren ausgewertet. Des Weiteren hat sich Dr. Hartl / Planungsbüro Stadtgrenze intensiv mit der Anwendung des § 13b BauGB auseinandergesetzt und eine umfangreiche Materialsammlung zusammengetragen.

Zugleich bestehen zur Anwendung des § 13b BauGB mittlerweile eine Reihe an Stellungnahmen von Fachverbänden und Kommissionen. Die UVP-Gesellschaft hat mit Unterstützung von BDLA, BBN e. V., BUND e. V., DNR e. V., NABU e. V. und SRL e. V. eine Beschwerde wegen Verstoß gegen das EU-Recht an die EU-Kommission eingereicht (Schreiben vom 15.09.2017).

Die Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt und die Kommission Bodenschutz im Umweltbundesamt hatten im November 2017 ein gemeinsames Positionspapier⁴ zur Abschaffung des § 13b BauGB herausgegeben. Die Stellungnahme der beiden Kommissionen zu § 13b BauGB wurde in Teilen von der Bundesarchitektenkammer in ihrer Stellungnahme an die Expertenkommission "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik - Baulandkommission"⁵ aufgegriffen (aufgestellt am 18.01.2019, ergänzt am 11.03.2019).

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hatte im Jahr 2017 eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“⁶ abgegeben. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt in seiner Stellungnahme, den (seinerzeit noch) geplanten § 13b BauGB ersatzlos zu streichen.

Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) sowie die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) haben ein gemeinsames Positionspapier „Keine zeitliche Verlängerung des § 13b BauGB“ beschlossen (05.12.2018 bzw. 24.01.2019)⁷.

Die Umweltministerkonferenz hat Anfang Mai 2019 über die Anwendung des § 13b BauGB beraten. Es konnte jedoch keine klare Positionierung für die Abschaffung des § 13b BauGB erlangt werden. Die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen haben lediglich eine Protokollerklärung verfasst, die sich für eine Abschaffung des § 13b BauGB ausspricht⁸.

⁴ Kommission Nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt, Kommission Bodenschutz im Umweltbundesamt (November 2017): Positionspapier Abschaffung des § 13b BauGB. Zuletzt abgerufen 18.05.2020

⁵ Baulandkommission. Vorschläge der Bundesarchitektenkammer (BAK) (2019): Flächen und Bauland für den Wohnungsbau aktivieren. Zuletzt abgerufen 16.04.2019

⁶ Stellungnahme des SRU zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ (2017). Zuletzt abgerufen 23.07.2019

⁷ Gemeinsames Positionspapier der LABO und der LANA (2019): Keine zeitliche Verlängerung des § 13b BauGB. Zuletzt abgerufen am 25.07.2019

⁸ 92. Umweltministerkonferenz am 10. Mai 2019 in Hamburg: Endgültiges Ergebnisprotokoll (Stand 11. Juni 2019). Zuletzt abgerufen am 25.07.2019

1.3 Aufgabenstellung

Aufbauend auf der vorgenannten Erstauswertung beauftragte das Umweltbundesamt das Forschungsteam, im Rahmen des Vorhabens "Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 / 2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien" (FKZ 3716 15 101 0) einen Ergänzungsbericht, welcher sich in einer qualitativen Stichprobenuntersuchung mit der bisherigen Anwendung des § 13b BauGB in den Kommunen auseinandersetzt (Stand: Juni 2019). Im Rahmen des Ergänzungsauftrages wurden folgende Arbeitsschritte durchgeführt.

1.3.1 Internetrecherche: halb-quantitative Auswertung zur aktuellen Anwendung des § 13b BauGB

Aufbauend auf der Internetrecherche des Bundesamtes für Naturschutz⁹ - BfN (105 Bebauungspläne) sowie den Auswertungen von Dr. Hartl / Planungsbüro Stadtgrenze¹⁰ (weitere 95 Bebauungspläne) wurde der aktuelle Stand der Anwendung des § 13b BauGB vertieft untersucht. Darüber hinaus wurden im Rahmen dieser Stichprobenuntersuchung 50 zusätzlich aktuelle Anwendungsfälle über eine Aktualisierung der Internetrecherche ermittelt.

Die Stichprobe umfasst verschiedene Siedlungsstrukturen (wachsend, stagnierend, schrumpfend). Insgesamt wurden 250 ermittelte Bebauungspläne aus 242 Gemeinden hinsichtlich der folgenden Kriterien vertiefend betrachtet und bewertet (* = Angaben je nach Verfügbarkeit innerhalb der Stichprobe):

- ▶ Bundesland
- ▶ Einwohnerzahl der Gemeinde, Stadt- / Gemeindetyp
- ▶ Entwicklungstyp nach Angaben des BBSR (wachsend, schrumpfend, stagnierend)
- ▶ Erreichter Verfahrensstand (Aufstellungsbeschluss vom ...)
- ▶ Bisherige Nutzung der Fläche (Biotop)
- ▶ Darstellung im FNP*
- ▶ Größe des Geltungsbereichs des B-Plans*
- ▶ Festsetzungen zur zulässigen Grundfläche*
- ▶ Geplante Art der Bebauung (Bauweise, Geschossigkeit etc.)*
- ▶ Geplante Wohneinheiten*
- ▶ Umweltauswirkungen*
- ▶ Umgang mit den Anforderungen Artenschutz*

1.3.2 Anonyme Online-Befragung: qualitative Auswertung der bisherigen Anwendungsfälle

Darüber hinaus ist eine Online-Befragung unter den Kommunen konzipiert und durchgeführt worden, die im Rahmen der Internetrecherche gemäß Kapitel 1.3.1 als Anwender von § 13b BauGB ermittelt worden sind. Die in der Auswertung dargelegten Einschätzungen sind auch vor dem Hintergrund einzuordnen und zu diskutieren, dass es sich um eine Stichprobenuntersuchung handelt. Die Teilnehmenden an der Online-Befragung gaben vorab ihre Zustimmung zur anonymen Verarbeitung der erhobenen Daten.

Das Ziel der Online-Umfrage bestand in der Untersuchung der bisherigen kommunalen Erfahrungen mit der Anwendung des § 13b BauGB. Im Fokus dieser Untersuchung standen vor allem die Fragen, welche Beweggründe im Allgemeinen und welche besonderen verfahrensrechtlichen Aspekte zur An-

⁹ siehe dazu auch Schmauck & Tautenhahn (2019)

¹⁰ siehe Hartl (2019)

wendung des § 13b BauGB in den Kommunen führen und welche Erfahrungen mit der Durchführung der Verfahren bislang gemacht wurden.

Die 242 Kommunen, die für die Stichprobe der 250 Anwendungsfälle verantwortlich zeichnen, wurden angeschrieben und mit der Bitte zur Teilnahme an der Online-Befragung eingeladen. Von den angeschriebenen Kommunen haben 63 Personen mit der Befragung begonnen (26 %). Insgesamt 50 Personen haben die Befragung abgeschlossen (20,7 %, siehe Tabelle 1)¹¹.

Tabelle 1 Brutto- und Nettobeteiligung an der Online-Befragung

	Insgesamt	Prozent von insgesamt	Prozent von antwortenden Kommunen
Anwendende Kommunen	242	100,0 %	
Antwortende Kommunen	63	26,0 %	100,0 %
Beendet	50	20,7 %	79,4 %
Abgebrochen	13	5,4 %	20,6 %

Quelle: eigene Darstellung

1.3.3 Verhältnis zur Raumordnung

Das Baugesetzbuch regelt in § 1 Abs. 4 BauGB, dass „die Bauleitpläne [...] den Zielen der Raumordnung anzupassen“ sind. Um das Verhältnis von Bebauungsplänen nach § 13B BauGB zur Raumordnung zu beleuchten, wurden die folgenden Aspekte betrachtet.

1.3.3.1 Recherche zu Obergrenzen von Flächenausweisungen für die kommunale Eigenentwicklung

Die Landesentwicklungspläne und -programme der 16 Bundesländer wurden hinsichtlich ihrer Spielräume zu Flächenausweisungen für die Eigenentwicklung von Kommunen ausgewertet, insbesondere in Bezug auf Kommunen ohne zentralörtliche Funktionen. Unterschieden wurde dabei, ob die jeweilige Landesplanung die entsprechenden Regelungen als Ziel oder Grundsatz¹² der Raumordnung festlegt. Die jeweiligen Begründungen zu Zielen oder Grundsätzen wurden ebenfalls recherchiert und zusammengefasst.

Ausgewertet wurden

- Baden-Württemberg: Landesentwicklungsplan 2002
- Bayern: Landesentwicklungsprogramm 2013 sowie Teilfortschreibung vom März 2018
- Berlin-Brandenburg: Landesentwicklungsprogramm 2007 und Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg 2009 sowie Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019
- Hansestadt Bremen: FNP Bremen 2014 und FNP Bremerhaven 2006
- Hansestadt Hamburg: FNP 1997
- Hessen: Landesentwicklungsplan Hessen 2000 inkl. 3. Änderungsverfahren 2018
- Mecklenburg-Vorpommern: Landesraumentwicklungsprogramm M-V 2016
- Niedersachsen: Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017

¹¹ Hinweis zur Auswertung der Online-Befragung: Nicht jede/r Teilnehmende hat jeweils alle Fragen beantwortet. Insoweit ergibt die Summe der Antworten in den jeweiligen Auswertungen nicht immer den Gesamtwert von 50 Rückmeldungen.

¹² In Kapitel 3.1 werden die Begrifflichkeiten „Ziel“ und „Grundsatz“ der Raumordnung erläutert.

- ▶ Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016 sowie Änderung des Landesentwicklungsplans, Kabinettsbeschluss vom 19.02.2019
- ▶ Rheinland-Pfalz: Landesentwicklungsprogramm (LEP IV) 2008 sowie Teilfortschreibung 2015
- ▶ Saarland: Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“ 2006 sowie Teilabschnitt „Umwelt“ 2004
- ▶ Sachsen: Landesentwicklungsplan 2013
- ▶ Sachsen-Anhalt: Landesentwicklungsplan 2010
- ▶ Schleswig-Holstein: Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 sowie Fortschreibung, Entwurf 2018
- ▶ Thüringen: Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 (2014)

Die Auswertungen sind in Anlage 6.2 dokumentiert.

1.3.3.2 Befragung von Expert*innen ausgewählter Regionalplanungsbehörden

Zur qualitativen Einschätzung der regionalplanerischen Steuerungs- und Monitoring-Möglichkeiten wurden sechs Expert*innen aus Regionalplanungsbehörden befragt (Fragebogen siehe Anlage 6.3). Die Auswahl der zu Interviewenden orientierte sich an der Recherche zu Obergrenzen von Flächenausweisungen für die kommunale Eigenentwicklung in den Landesentwicklungsplänen sowie an der Einstufung zur Steuerungsintensität der Regionalpläne. Befragt wurden Expert*innen folgender Regionalplanungsbehörden

- ▶ Regionalverband Ruhr
- ▶ Regionaler Planungsverband Leipzig-Westsachsen
- ▶ Bezirksregierung Münster
- ▶ Verband Region Stuttgart
- ▶ Region Hannover
- ▶ Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, Geschäftsstelle der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald

1.4 Hinweise zur Datenverfügbarkeit und Repräsentativität der Untersuchung

Die Recherche-Erfahrungen des BfN zeigen, dass die Online-Verfügbarkeit der entsprechenden Unterlagen gerade in kleineren Gemeinden derzeit nicht in großer Breite im Internet verfügbar sind.

Es handelt sich insoweit um eine qualitative Stichprobenuntersuchung. Parallele Untersuchungen, u. a. aufgrund von Anfragen im Landtag von Bayern¹³ sowie Studienarbeiten der verschiedenen Hochschulen zeigen vergleichbare Ergebnisse, so dass die Befunde dieser Untersuchung die Erkenntnisse der vorausgegangenen untermauert. Auf der anderen Seite zeigt sich, dass in der Online-Befragung mehr Mehrfachanwendungen von § 13b BauGB je Gemeinde durch die Teilnehmenden angegeben wurden, als durch die Online-Recherche für die Gemeinden gefunden wurden (siehe Kapitel 2.2).

¹³ Siehe Bayerischer Landtag, 18. Wahlperiode 10.05.2019 Drucksache 18/1293. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Christian Zwanziger BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 27.11.2019: Auswirkungen des § 13b BauGB auf den Flächenfraß in Bayern. Zuletzt abgerufen am 20.05.2020

2 Ergebnisse der Internet-Recherche und der Online-Befragung

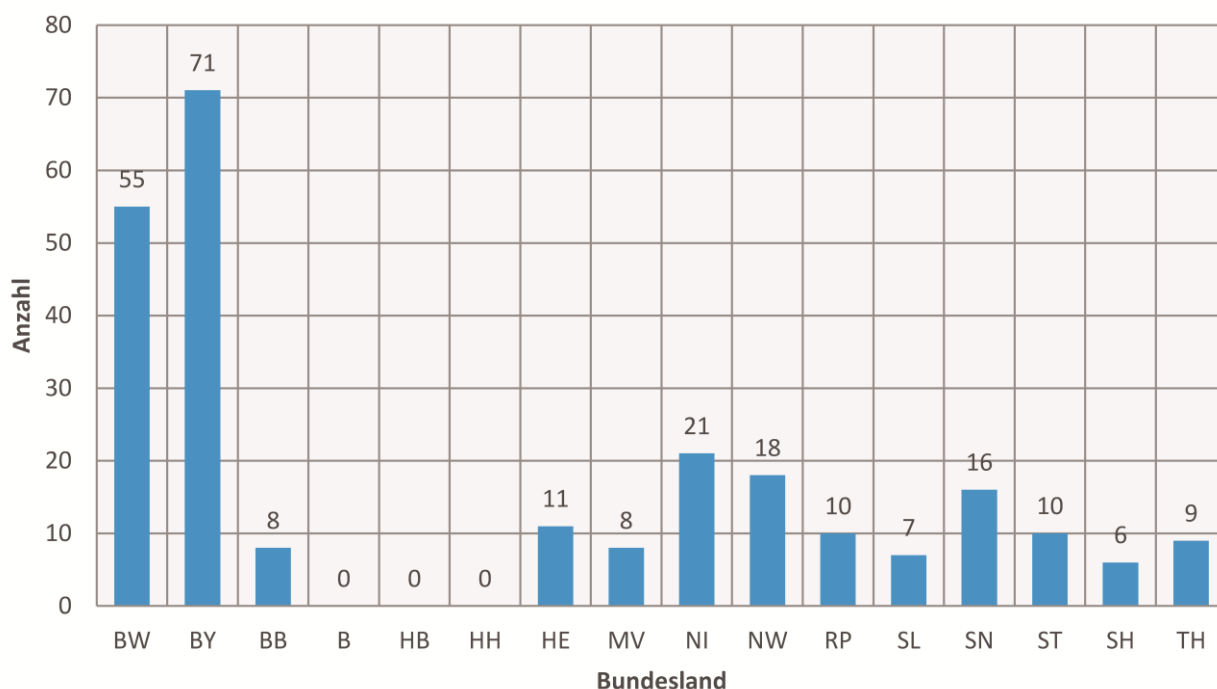
Die bisherigen Recherchen des BfN und von Dr. Hartl/Planungsbüro Stadtgrenze wurden auf Basis einer Internetrecherche aktualisiert. Insgesamt wurden für die Stichprobenuntersuchung 250 Anwendungsfälle ermittelt und ausgewertet, die sowohl abgeschlossene als auch noch in Aufstellung befindliche Bauleitpläne umfassten (siehe Kapitel 1.3.1). Vertiefend wurden die für die Anwendungsfälle verantwortlichen Gemeinden angeschrieben und zur Teilnahme an der Online-Befragung eingeladen (siehe Kapitel 1.3.2). Die Auswertung ergab die folgenden Ergebnisse.

2.1 Lage, Größe und Entwicklungsdynamik der anwendenden Kommunen

Wie aus Abbildung 1 ersichtlich, liegen die meisten der im Rahmen der Stichprobenuntersuchung recherchierten Anwendungsfälle von § 13b BauGB mit 71 Fällen in Bayern und mit 55 Fällen in Baden-Württemberg. Mit relativ weitem Abstand folgen Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. In den Stadtstaaten Bremen und Berlin wird § 13b BauGB nach den vorliegenden Rechercheergebnissen nicht angewendet. Die Hansestadt Hamburg hat sich grundsätzlich gegen eine Anwendung des § 13b BauGB entschieden¹⁴.

Die Verteilung der recherchierten Anwendungsfälle spiegelt sich in der Herkunft der Teilnehmer*innen an der Online-Befragung wieder: Der Großteil der teilnehmenden Kommunen kommt aus Bayern und Baden-Württemberg. Die weiteren Teilnehmer*innen verteilen sich relativ gleichmäßig auf die anderen Bundesländer, wobei es keine Teilnahmen aus Schleswig-Holstein und Hessen gab (siehe Abbildung 2).

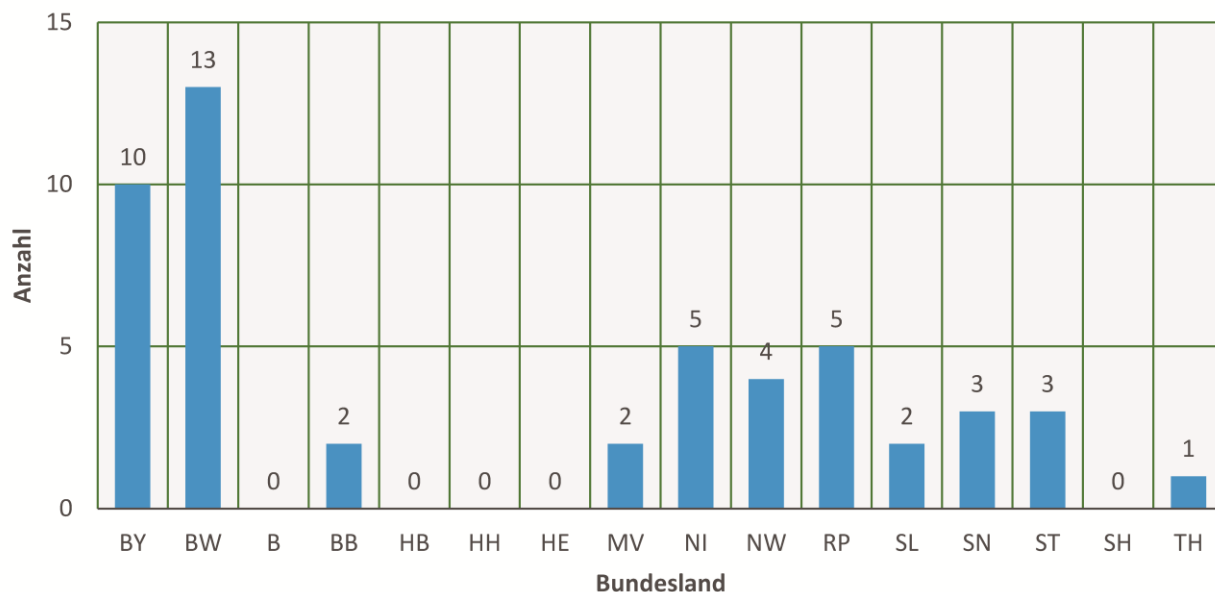
Abbildung 1 Zuordnung der recherchierten Anwendungsfälle nach Bundesländern



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

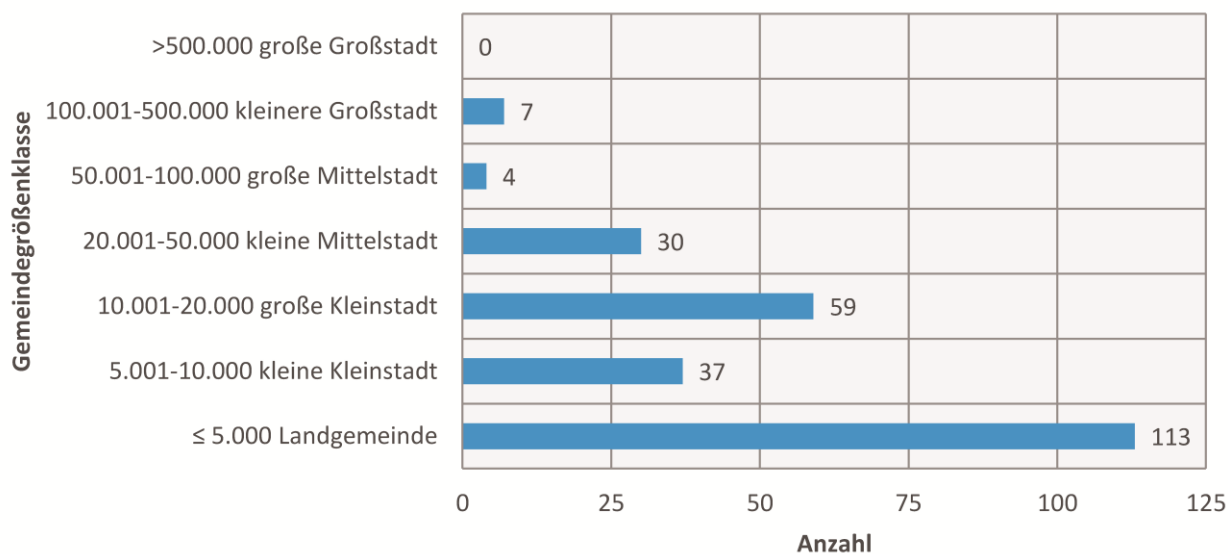
¹⁴ Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 28. Juni 2017 „Möglichkeiten zur Bebauung von Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB nicht anwenden“ (Drucksache 21/9593)

Abbildung 2 Verteilung der an der anonymen Online-Befragung teilnehmenden Kommunen auf die Bundesländer



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Abbildung 3 Größenklasse der anwendenden Gemeinden



nach BBSR¹⁵

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Abbildung 3 verdeutlicht, dass die auf Basis der Internetrecherche untersuchten 250 Anwendungsfälle des § 13b BauGB dieser insbesondere von Landgemeinden mit Einwohnerzahlen von unter 5.000 sehr häufig angewendet wird. Höhere Anwendungszahlen finden sich noch in Kleinstädten bis maximal kleinen Mittelstädten bis 50.000 Einwohner*innen. Eine Anwendung in Kommunen mit mehr als

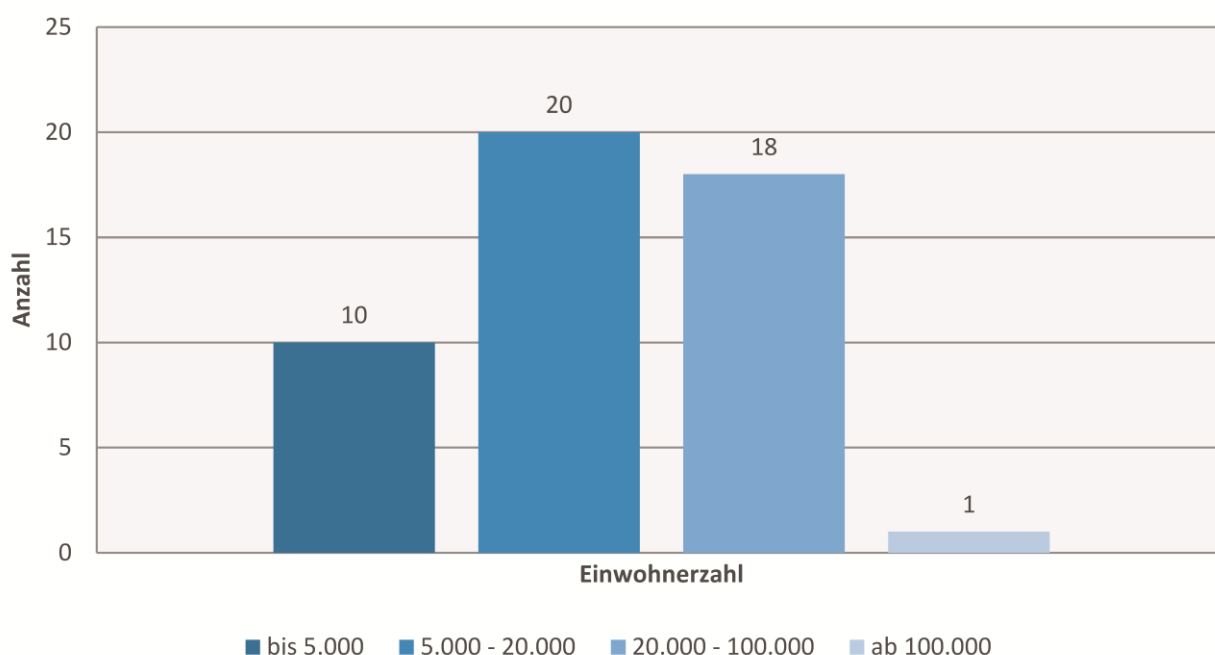
¹⁵ [Klassifizierung der Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland](#). Zuletzt abgerufen am .02.05.2017

50.000 Einwohner*innen ist hingegen selten, Anwendungsfälle in großen Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohner*innen konnten nicht ermittelt werden.

Gegenüber der Gesamtheit der vertieft untersuchten 250 Anwendungsfällen haben an der Online-Befragung tendenziell nur vereinzelt Vertreter*innen aus der kleinsten Gemeindegrößenklasse mit weniger als 5.000 Einwohner*innen an der Befragung teilgenommen (siehe Abbildung 4).

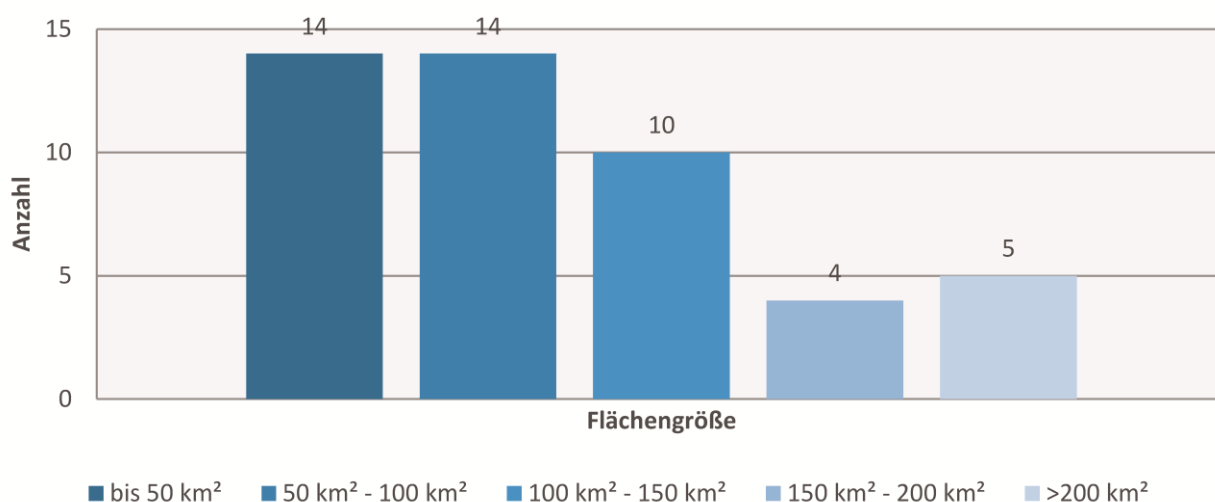
Die Flächengröße der Gemeinden, die an der Online-Befragung teilgenommen haben, zeigt ein ähnliches Bild (siehe Abbildung 5): Es haben vor allem auch flächenmäßig kleinere Kommunen an der Befragung teilgenommen.

Abbildung 4 Einwohnerzahl der befragten Stadt/Gemeinde



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Abbildung 5 Größe der befragten Gemeinde in km²

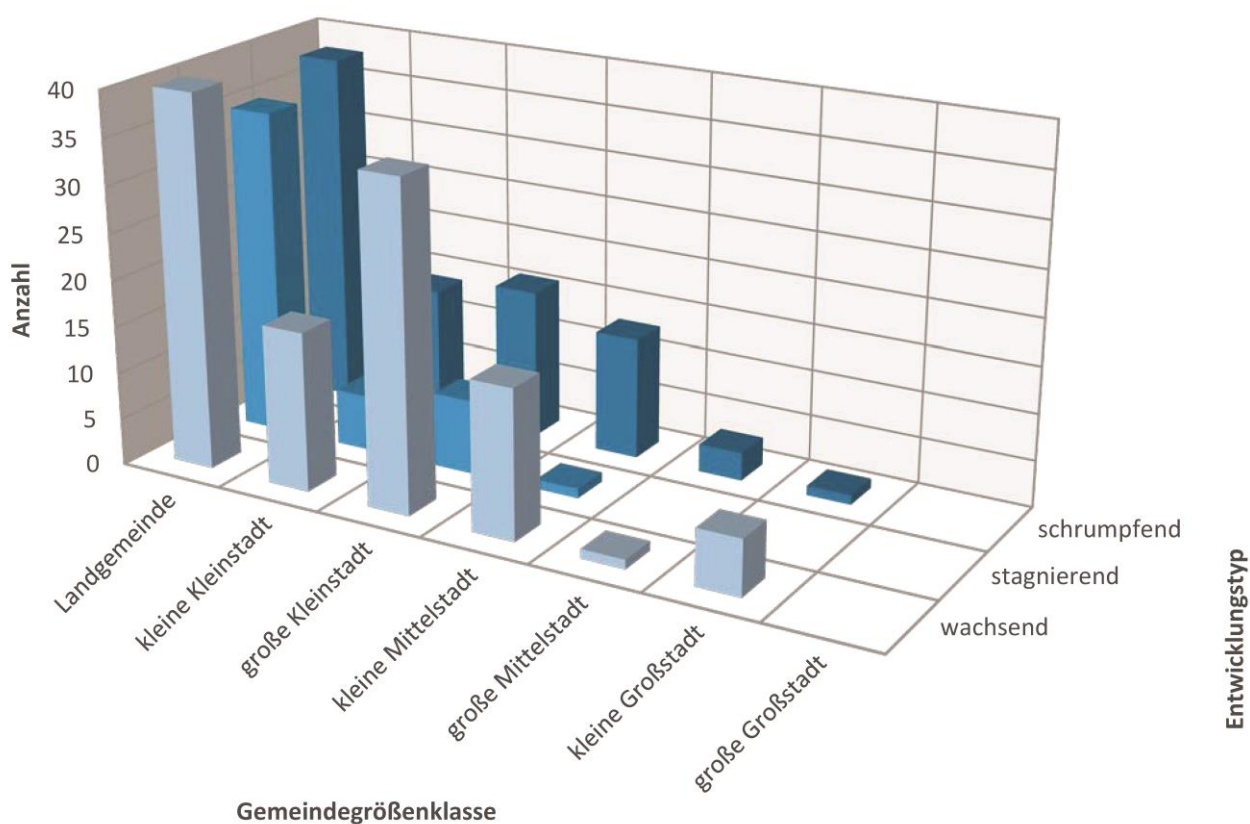


Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Die Analyse der Entwicklungstypen nach BBSR¹⁶ für die mittels Internetrecherche ermittelten Gemeinden in Abbildung 6 zeigt, dass neben 40 wachsenden Landgemeinden viele stagnierende (35 Anwendungsfälle) und schrumpfende (38 Anwendungsfälle) Landgemeinden Bauflächen nach § 13b BauGB ausweisen. Lediglich bei den großen Kleinstädten (10.000 bis 20.000 Einwohner*innen), den kleinen Mittelstädten (20.000 bis 50.000 Einwohner*innen) und den kleinen Großstädten (ab 100.000 Einwohner*innen) überwiegt die Anzahl der jeweils wachsenden Kommunen. Hervorzuheben ist insbesondere, dass in kleinen Großstädten eine geringe Anwendung erfolgt (7 Anwendungsfälle).

Über alle 250 Anwendungsfälle gesehen finden sich nicht einmal die Hälfte in wachsenden Kommunen (115 Anwendungsfälle entsprechen 46 %), dafür rund ein Drittel in stagnierenden Kommunen (85 Anwendungsfälle bzw. 34,0 %) und ein Fünftel in schrumpfenden Kommunen (50 Anwendungsfälle entsprechen 20,0 %).

Abbildung 6 Gemeindegröße und Entwicklungstyp



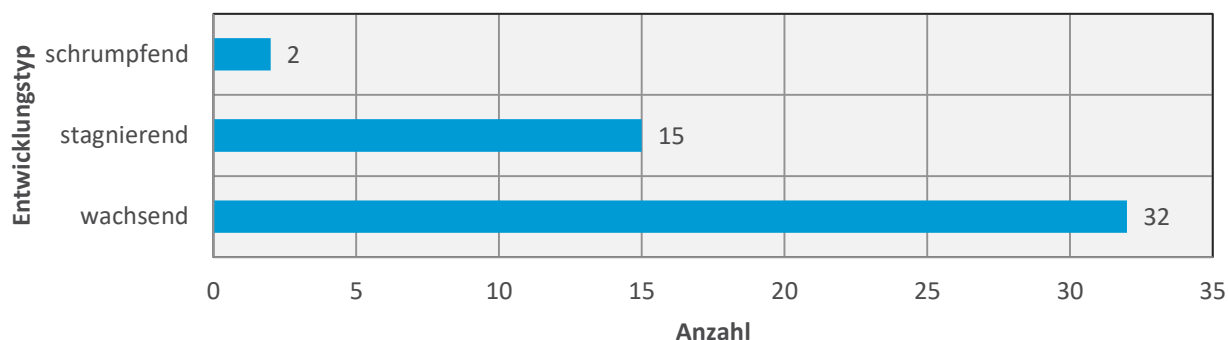
Nach BBSR¹⁰

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Zur Vertiefung wurden die Teilnehmer*innen an der Online-Befragung um eine Selbst-Einschätzung hinsichtlich des Entwicklungstyps ihrer Gemeinde gebeten (wachsend/stagnierend/schrumpfend). Es zeigt sich, dass ein Großteil dieser Gemeinden nach Eigeneinschätzung wächst, ein geringerer Teil eine stagnierende Bevölkerungszahl hat und nur wenige schrumpfen (siehe Abbildung 7). Dies entspricht auch der überwiegenden Herkunft der Antwortenden aus Bayern und Baden-Württemberg, in denen zumeist auch wachsende Gemeinden gemäß BBSR-Analyse (siehe Abbildung 6) § 13b BauGB anwenden.

¹⁶ BBSR 2019: Wachsen und Schrumpfen von Städten und Gemeinden 2011 - 2016. Zuletzt abgerufen am 02.06.2019

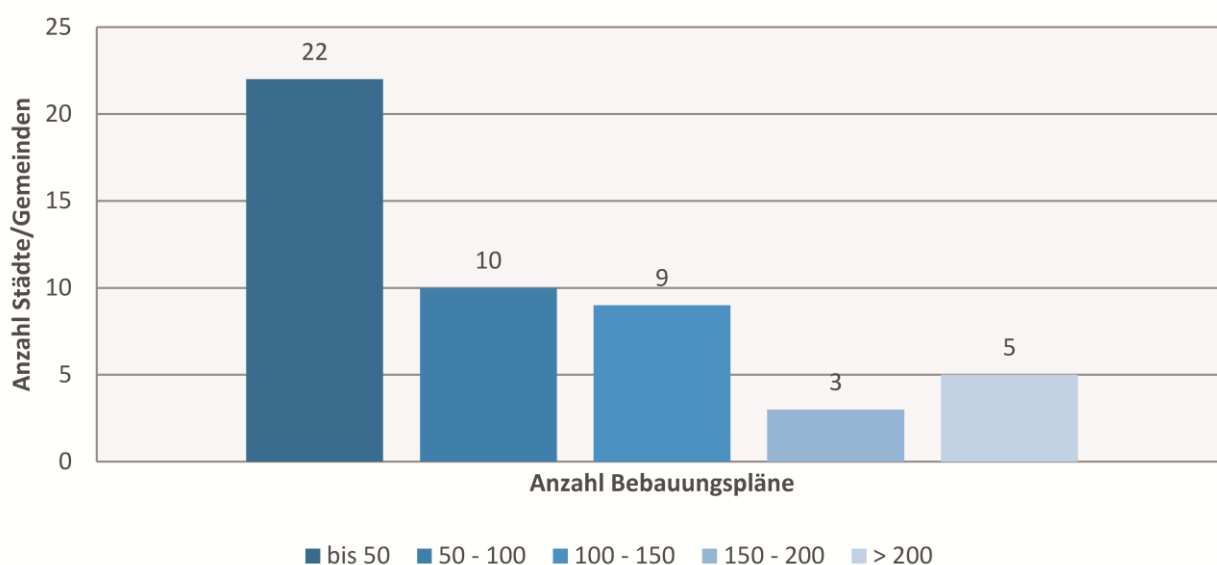
Abbildung 7 Entwicklungstyp der Städte/Gemeinden (Eigeneinschätzung der Befragten)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Zur Einschätzung der kommunalen Erfahrung und Leistungsfähigkeit sollten die Befragten die Anzahl von Bebauungsplänen in ihrem Gemeindegebiet (ggf. geschätzt) angeben. Entsprechend der Gemeindegröße gibt fast die Hälfte (45,9 %) der Gemeinden an, weniger als 50 Bebauungspläne und ein Fünftel (20,9 %) der Gemeinden 50 bis 100 Bebauungspläne beschlossen zu haben (siehe Abbildung 8).

Abbildung 8 Anzahl von Bebauungsplänen in den Städten/Gemeinden



Teilweise geschätzte Werte

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Das Ergebnis entspricht einerseits den Erkenntnissen zur Größe der befragten Gemeinden (siehe Abbildung 5): Kleine Gemeinden verfügen über vergleichsweise wenig Siedlungsfläche und haben einen gegenüber größeren und großen Gemeinden vergleichsweise geringen Bedarf an Bauleitplänen. Darüber hinaus ist ergänzend anzunehmen, dass in kleinen Gemeinden die Gemeindeverwaltung weniger Beschäftigte im Verhältnis zur Einwohnerzahl und zum Aufgabenspektrum umfasst. Im Rahmen dieser begrenzten Personalkapazitäten nehmen die Beschäftigte diverse Aufgaben wahr und sind daher tendenziell weniger stark spezialisiert als Beschäftigte in größeren Kommunen.

Es liegt insofern nahe anzunehmen, dass § 13b BauGB vor allem von Gemeinden angewendet wird, die bei der Bearbeitung von Regelbebauungsplanverfahren vor dem Hintergrund der umfangreichen ma-

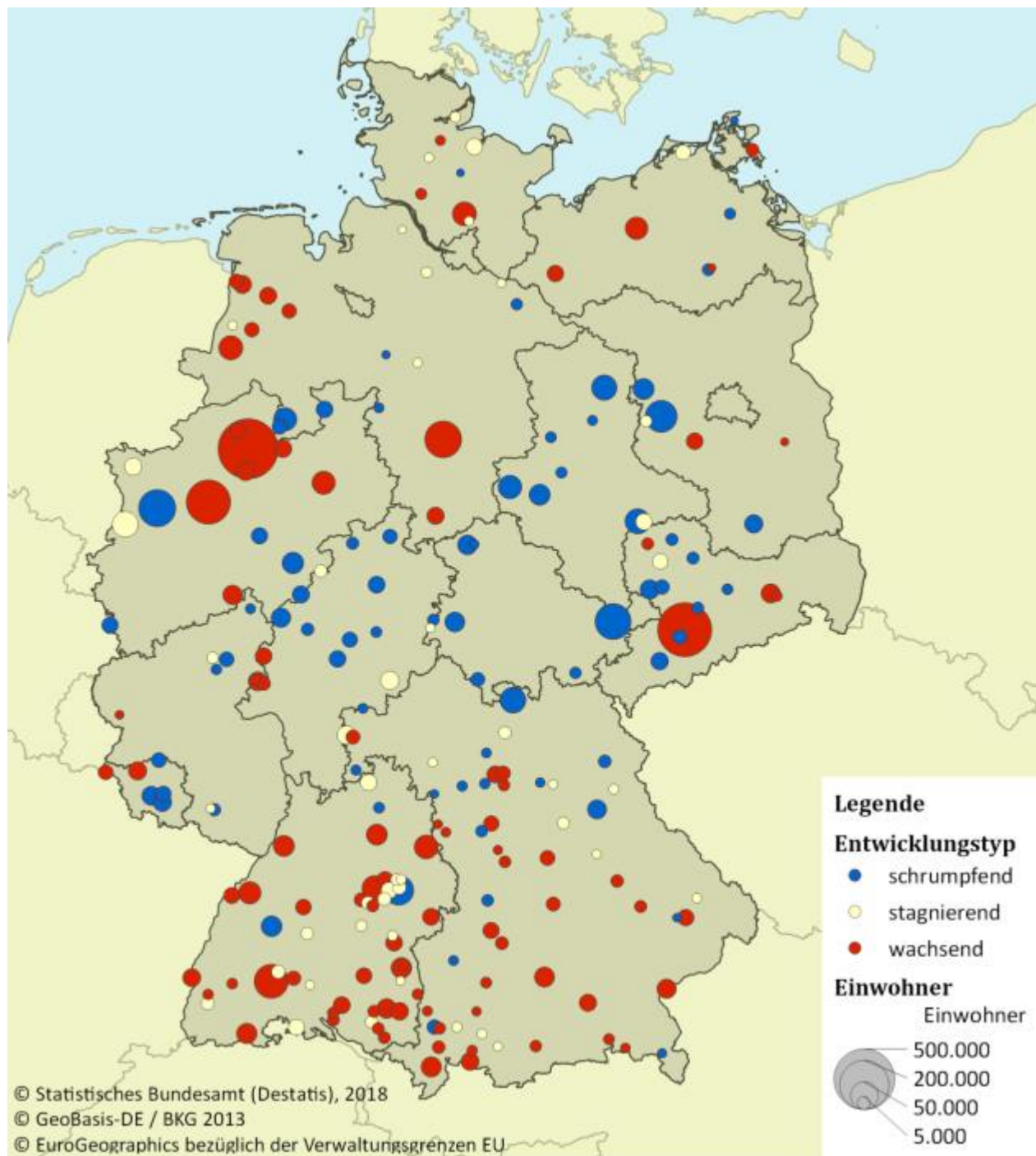
teriellen und verfahrensmäßigen Anforderungen an die Bauleitplanung aufgrund ihrer personellen Ausstattungsstruktur an Kapazitäts- und fachliche Grenzen stoßen.

Die räumliche Verteilung der im Rahmen dieser Stichprobe untersuchten Anwendungsfälle zeigt zusammenfassend eine deutliche Dreiteilung:

- ▶ Im Süden finden sich die meisten Anwendungsfälle, die überwiegend kleine und mittlere Gemeinden mit Wachstumstendenzen umfassen. Diese sind zumeist nicht auf die Wachstumskerne der Regionen orientiert, sondern verteilen sich mehr oder weniger dispers in der Fläche. Im Gegensatz dazu konnten im Rahmen dieser Stichprobenuntersuchung bspw. im Umland von München kaum Anwendungsfälle identifiziert werden.
- ▶ Die Mitte Deutschlands weist ebenfalls zahlreiche Anwendungsfälle auf. Diese liegen hier eher in tendenziell größeren Kommunen als im Süden vor, die meisten dieser Kommunen weisen zudem Schrumpfungstendenzen auf.
- ▶ Im Norden und Nordwesten finden sich gegenüber den beiden erst genannten Regionen eher weniger Anwendungsfälle in tendenziell größeren Gemeinden, die häufig Wachstumstendenzen aufweisen.

Die Abbildung 9 fasst die Ergebnisse der Recherchen zu Lage, Größe und Entwicklungsdynamik zusammen und stellt diese räumlich dar.

Abbildung 9 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; Darstellung: BKR Aachen

2.2 Verfahrensaspekte

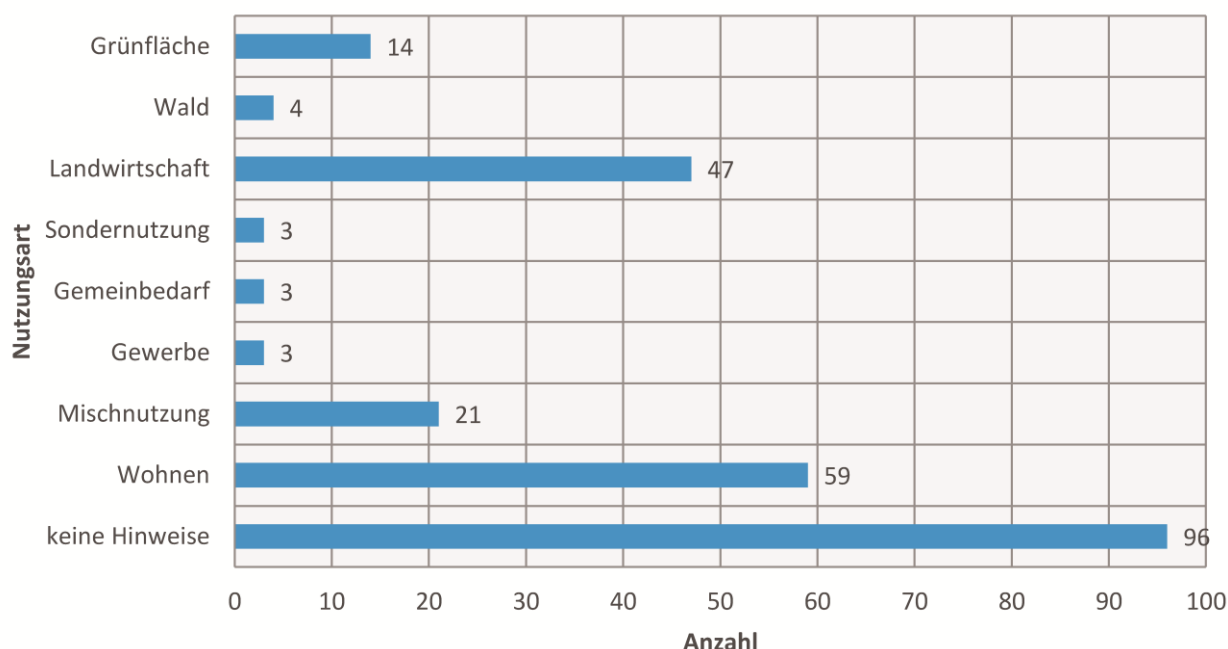
2.2.1 Ableitung aus dem FNP

Bei 89 Anwendungsfällen sind die baulichen Nutzungen zumindest teilweise durch den rechtswirksamen Flächennutzungsplan vorbereitet (siehe Abbildung 10). In den meisten dieser Fälle werden bereits Wohnbauflächen dargestellt, daneben auch häufig gemischte Bauflächen.

Rund 65 untersuchte Fälle weisen hingegen zumindest in Teilen eine Darstellung von Freiraum auf (Grünflächen, Flächen für Wald oder Landwirtschaft).

In den übrigen 96 Anwendungsfällen enthalten die Begründungen zu den Bebauungsplänen keine Hinweise auf die jeweilige Darstellung im Flächennutzungsplan (zu den realen Nutzungen siehe Kapitel 2.3.6).

Abbildung 10 Bisherige Darstellung im Flächennutzungsplan



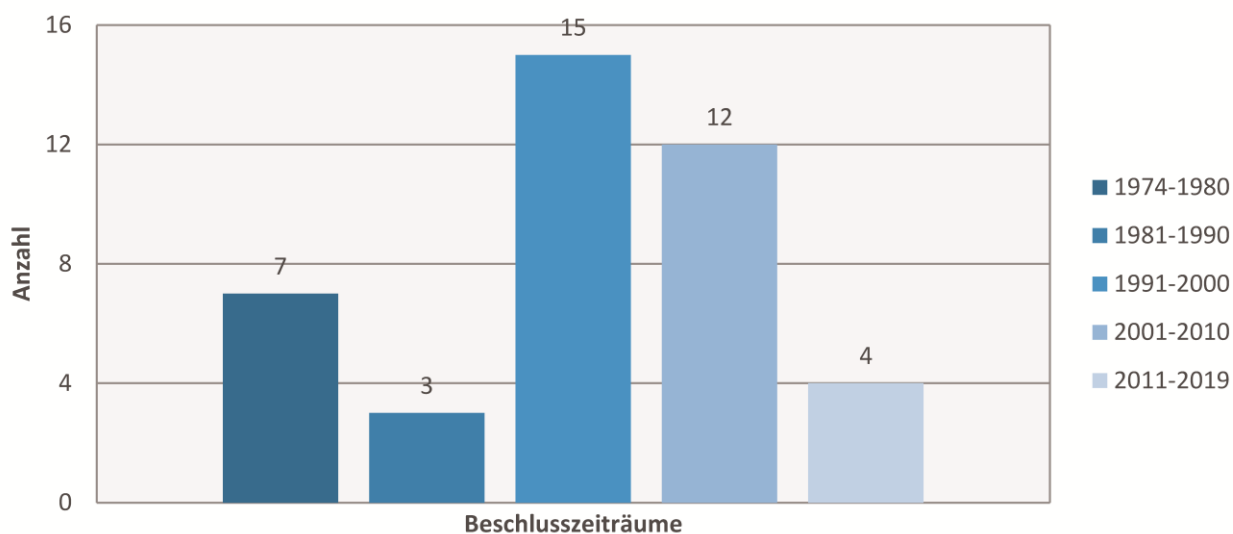
Mehrere Nutzungsarten je Bebauungsplan möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Um einschätzen zu können, wie aktuell die jeweiligen Flächennutzungspläne in den befragten Kommunen sind, wurden die Umfrageteilnehmer*innen gebeten, das jeweilige Jahr anzugeben, in dem der FNP beschlossen wurde. Nur in zwei der an der Umfrage teilgenommenen Kommunen liegt kein wirksamer FNP vor. Der älteste FNP stammt von 1974, viele FNPs wurden Ende der 1990er Jahre beschlossen (siehe Abbildung 11). Damit stammt die überwiegende Anzahl von FNP in den Gemeinden aus einer Zeit, in der die Umweltprüfung noch nicht den Anforderungen EU-RL zur Umweltprüfung bei Plänen und Programmen entsprach (2004)¹⁷.

¹⁷ Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG in deutsches Recht über das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 20.07.2004

Abbildung 11 Zeiträume, in denen die Flächennutzungspläne beschlossen wurden

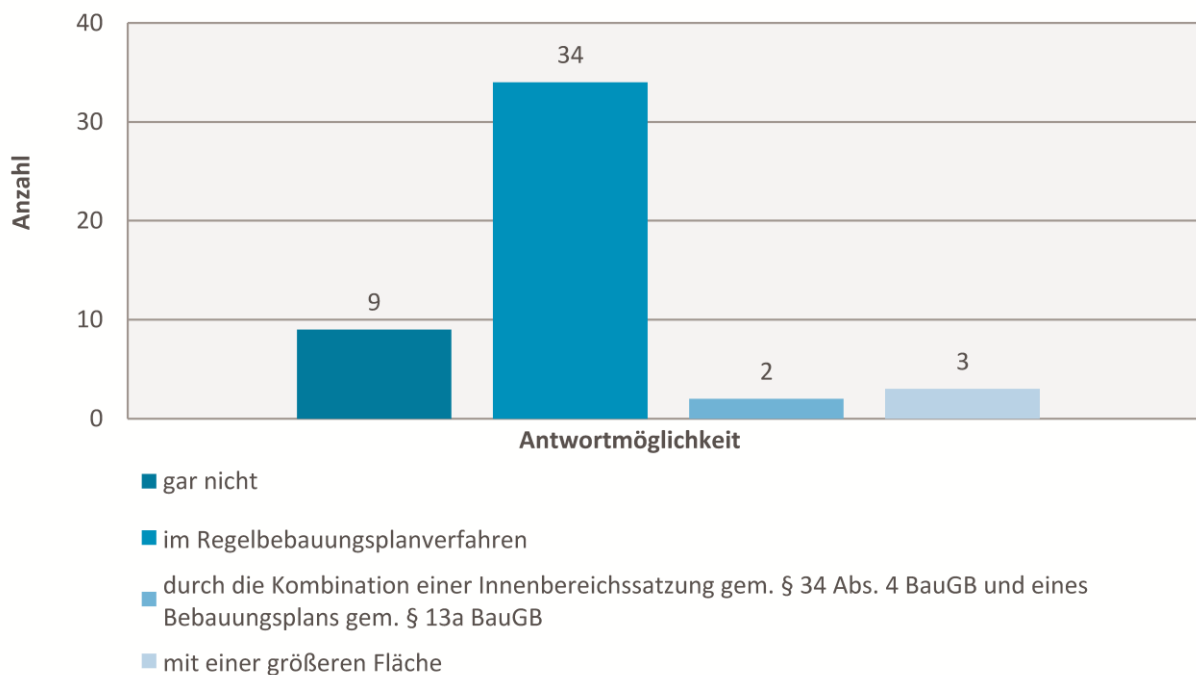


Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.2.2 Alternative Verfahrensart zur Anwendung von § 13b BauGB

In der Online-Befragung wurde vertiefend die Verfahrensart ermittelt, die die Kommunen gewählt hätten, wenn § 13b BauGB nicht zur Verfügung gestanden hätte. Wie Abbildung 12 zeigt, hätten die meisten Kommunen die Flächen im Regelbebauungsplanverfahren entwickelt. In neun Fällen wären die entsprechenden Flächen allerdings gar nicht entwickelt worden.

Abbildung 12 Potenzielle Verfahrensalternativen zur Anwendung von § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.2.3 Verfahrensstand

Von den 250 untersuchten Bebauungsplänen ist rund ein Viertel bereits in Kraft getreten. Für rund 60 % der Planverfahren liegt ein Entwurf vor, für rund 2 % ein Vorentwurf (in zweistufigen Verfahren mit frühzeitiger Beteiligung). Für rund 12 % der Bebauungsplanverfahren liegt bisher lediglich ein Aufstellungsbeschluss vor.

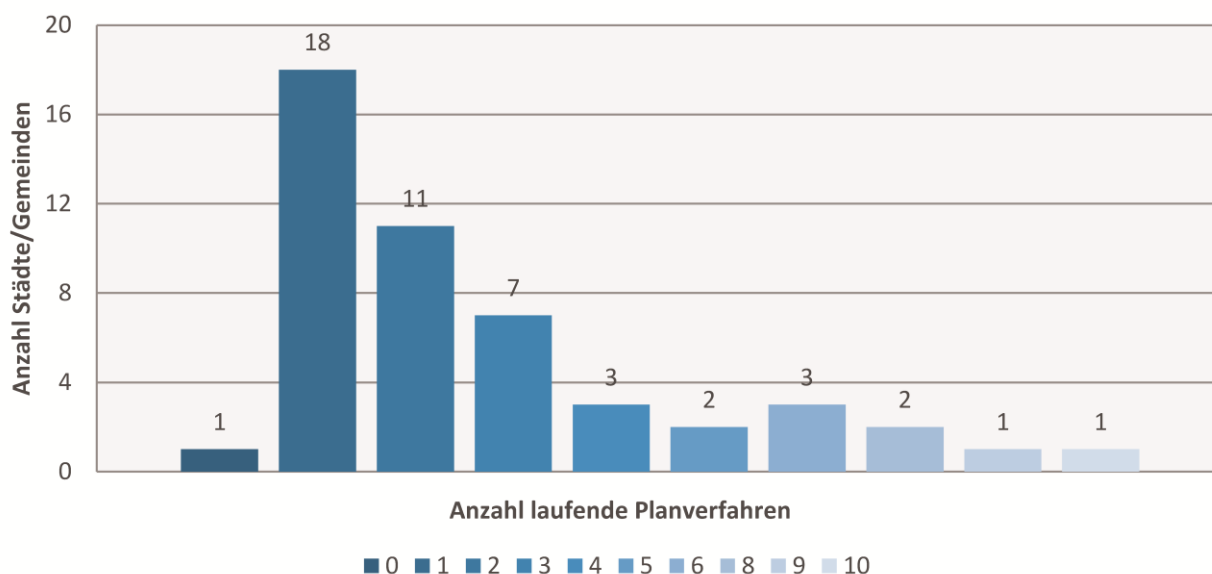
Im Rahmen der Online-Befragung wurde der Aspekt Verfahrensstand vertieft untersucht. In der Befragung wurde weiter nach der Anzahl der Bebauungsplanverfahren hinsichtlich der erreichten Verfahrensstände gefragt:

- Anzahl laufender Planverfahren nach dem vereinfachten Verfahren des § 13b BauGB mit Aufstellungsbeschluss (siehe Abbildung 13)
- Anzahl der Verfahren mit abschließendem Satzungsbeschluss (siehe Abbildung 15)

Die meisten der befragten Kommunen haben aktuell ein laufendes Planverfahren nach § 13b BauGB, für das ein Aufstellungsbeschluss gefasst wurde. Elf Kommunen haben zwei laufende § 13b-Verfahren, für die bereits ein Aufstellungsbeschluss gefasst wurde. Jeweils eine Kommune gab an, neun bzw. gar zehn laufende Planverfahren nach § 13b BauGB zu haben, für die ein Aufstellungsbeschluss gefasst wurde. Die beiden Kommunen mit neun bzw. zehn laufenden Planverfahren nach § 13b BauGB gehören zu den Kommunen mit insgesamt vielen Bebauungsplänen. Kommunen mit aktuell nur einem laufenden Planverfahren nach § 13b BauGB haben auch insgesamt nur wenige Bebauungspläne (siehe Abbildung 14)

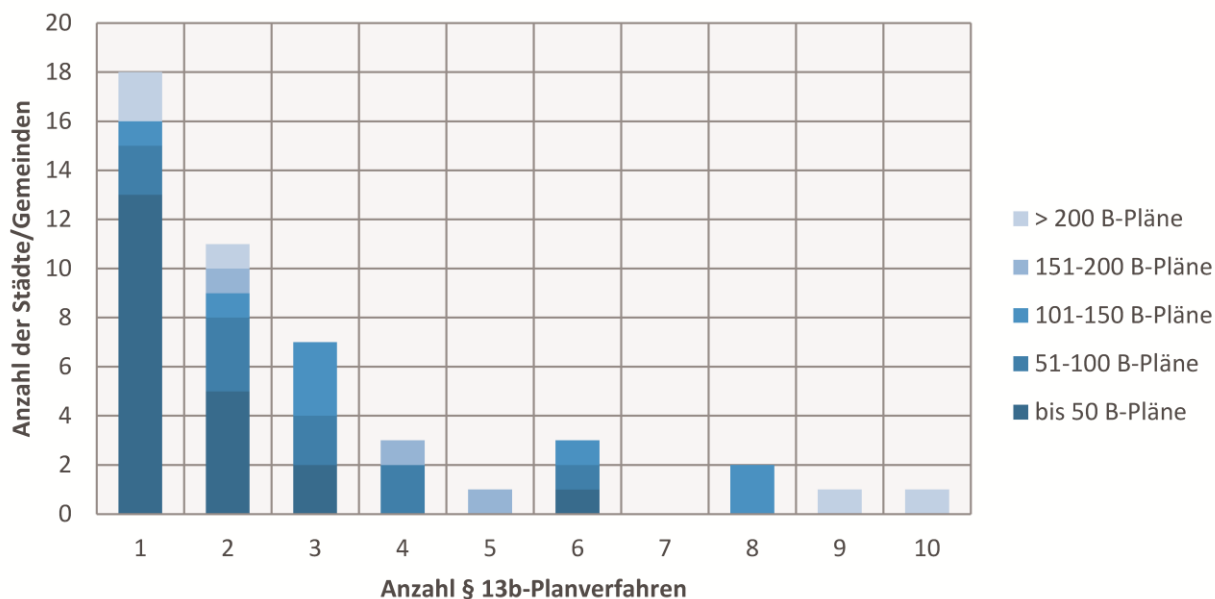
Wie Abbildung 15 zeigt, verfügen einige Kommunen auch schon über im § 13b-Verfahren erstellte Bebauungspläne mit abschließendem Satzungsbeschluss. 25 Kommunen haben jeweils einen Bebauungsplan nach § 13b BauGB mit Satzungsbeschluss und immerhin acht Kommunen haben schon jeweils zwei Bebauungspläne nach § 13b BauGB mit Satzungsbeschluss. Eine Kommune gibt insgesamt über sechs rechtskräftige Bebauungspläne an, die im § 13b-Verfahren erstellt wurden.

Abbildung 13 Anzahl laufender Planverfahren nach dem vereinfachten Verfahren des § 13b BauGB mit Aufstellungsbeschluss



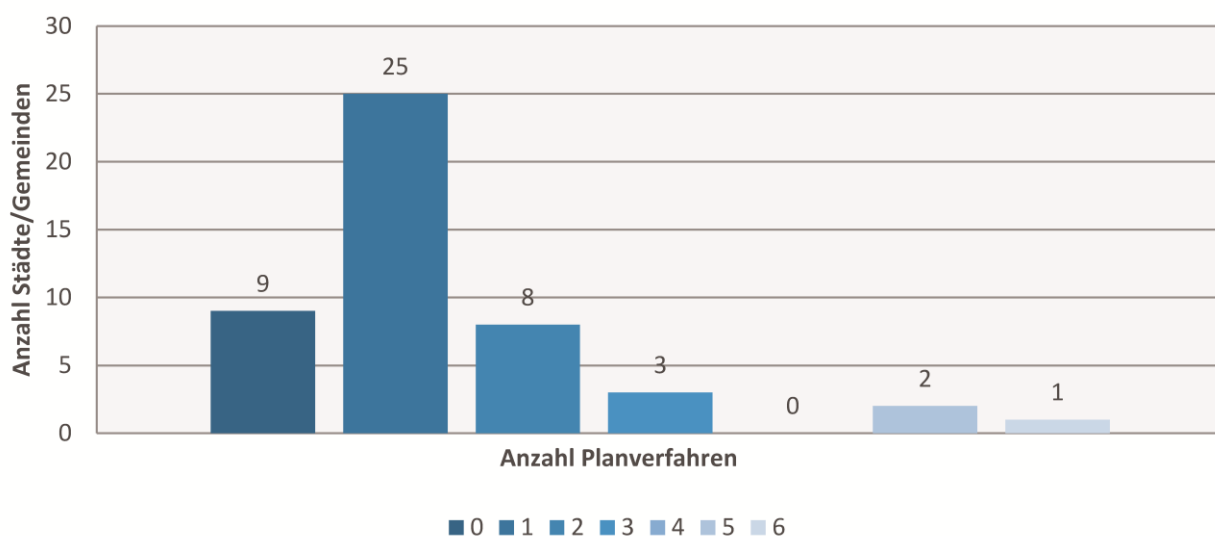
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Abbildung 14 Anzahl der Planverfahren nach § 13b BauGB und Bebauungspläne insgesamt in den Städten/Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

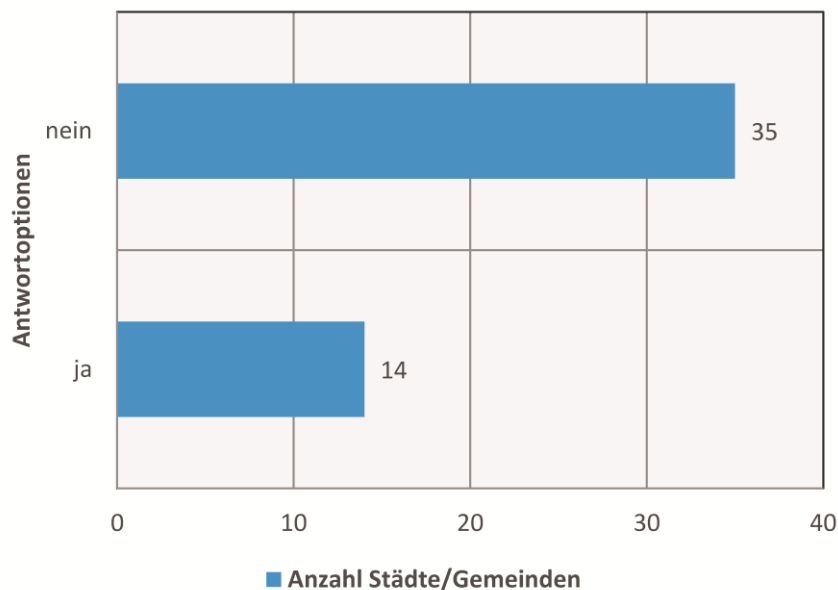
Abbildung 15 Anzahl der Planverfahren nach § 13b BauGB mit abschließendem Satzungsbeschluss



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

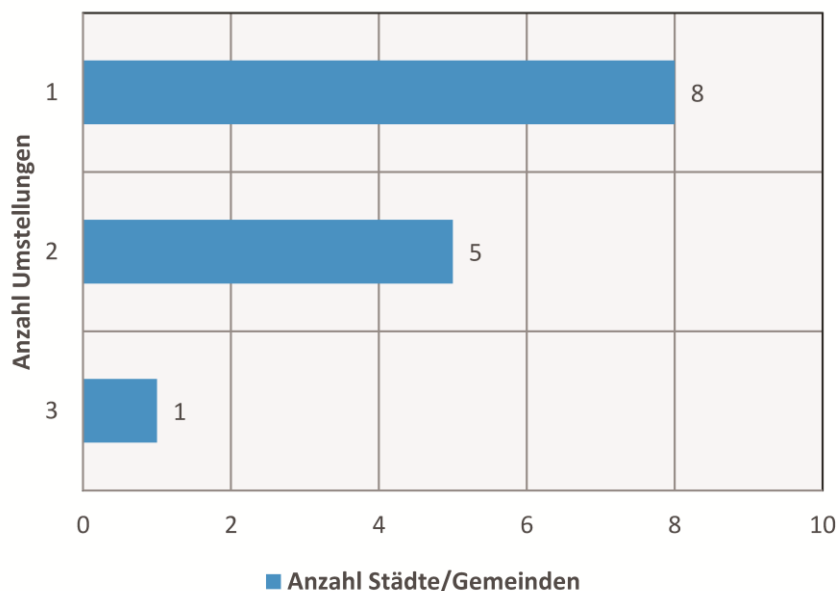
Des Weiteren wurde erfragt, ob Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das vereinfachte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB erfolgten. Die Ergebnisse dieser Fragen sind in den folgenden zwei Abbildungen wiedergegeben. Die Mehrzahl der Kommunen gab an, dass keinerlei Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das vereinfachte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB erfolgten (siehe Abbildung 16). In 14 Kommunen erfolgten Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das Verfahren nach § 13b BauGB (siehe Abbildung 16). In acht dieser Kommunen erfolgte jeweils eine Umstellung, in fünf Kommunen erfolgten zwei Umstellungen und in nur einer Kommune erfolgten drei Umstellungen (siehe Abbildung 17).

Abbildung 16 Erfolgte Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das vereinfachte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

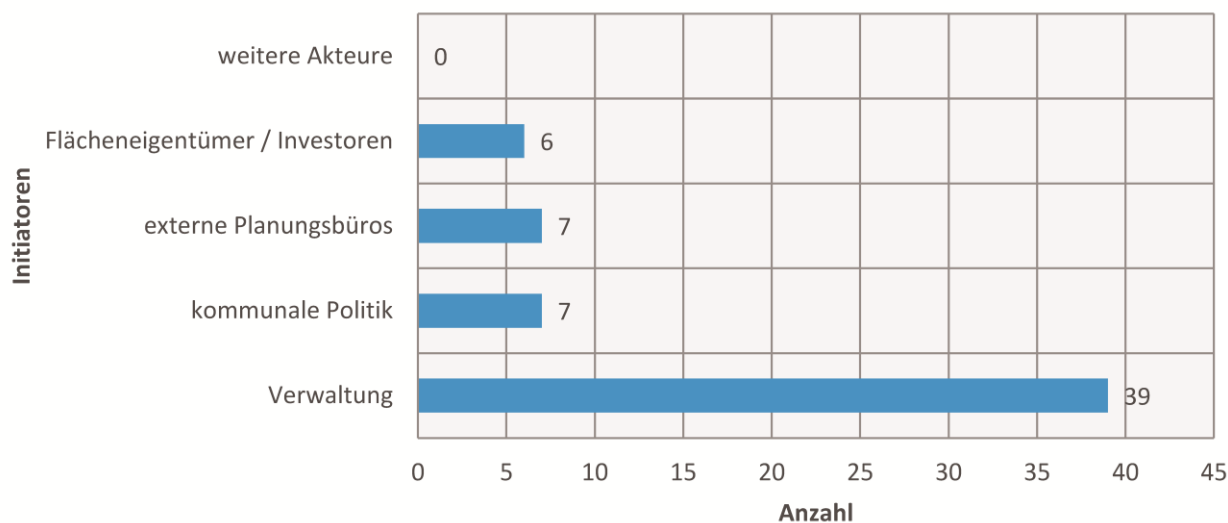
Abbildung 17 Anzahl der Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das vereinfachte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Abbildung 18 zeigt, dass die kommunalen Verwaltungen selber Hauptinitiator für die Anwendung des § 13b BauGB sind. Untergeordnet wurden die Initiative aus der kommunalen Politik, von externen Planungsbüros und / oder von Flächeneigentümer*innen ergriffen. Teilweise beruhte die Anwendung des § 13b BauGB auf der Initiierung mehrerer Beteiligter (Mehrfachnennungen in Abbildung 18). Weitere Akteure, die Initiatoren gewesen sein könnten, lassen sich der Erhebung nicht entnehmen.

Abbildung 18 Initiatoren für die Anwendung des § 13b BauGB



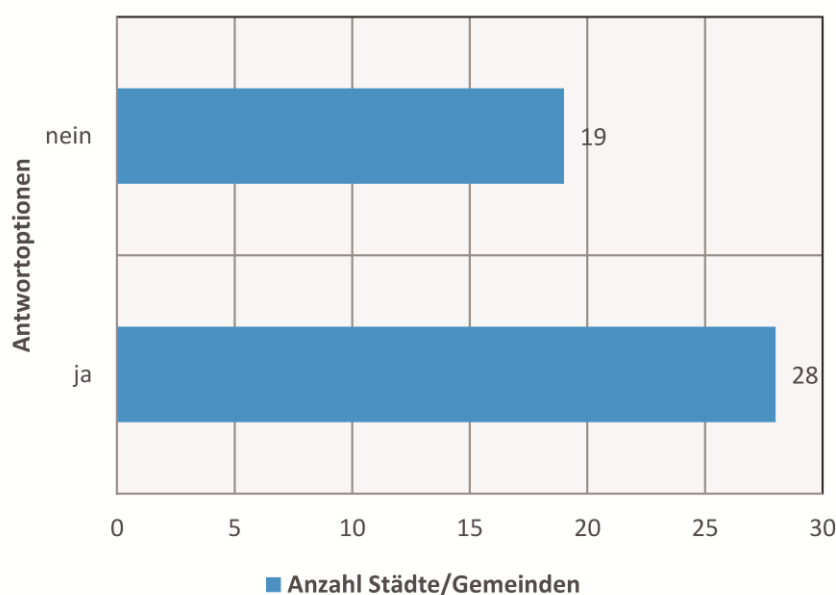
Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Frage, ob bei der Anwendung des § 13b BauGB von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, auf die frühzeitigen Beteiligungen der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange zu verzichten, haben die meisten Kommunen bejaht (siehe Abbildung 19). Hauptgründe für einen Verzicht sind insbesondere die Reduzierung der Bearbeitungsdauer, aber auch die Tatsache, dass eine Beteiligung nicht als erforderlich angesehen wird. Dies wurde mit der kleinen Eingriffsfläche bzw. mit der geringen Zahl potenziell Planungsbetroffener begründet.

Abbildung 19 Verzicht auf frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange



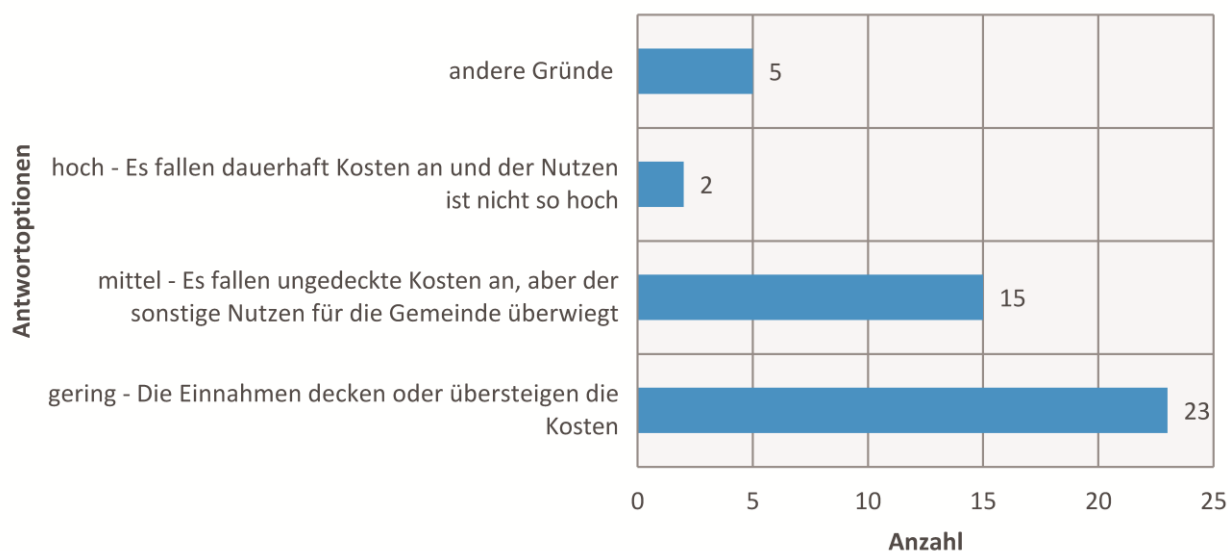
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Die Kommunen, die dennoch von frühzeitigen Beteiligungen Gebrauch machen, nennen die Relevanz solcher Beteiligungen für die Rechts- und Planungssicherheit als einen der Hauptgründe. Auch die Tatsache, dass Informationen und Erkenntnisse gesammelt werden, die bei der Planung eine wichtige Rolle spielen, ist ein entscheidender Grund für die Durchführung von frühzeitigen Beteiligungen. Weitere wichtige Aspekte sind die Bürgerfreundlichkeit insbesondere im Sinne einer transparenten Planung sowie einer Förderung der Akzeptanz. Darüber hinaus spielte die mögliche Vermeidung einer erneuten Offenlage im Sinne der §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 2 BauGB eine wesentliche Rolle. In den entsprechenden Antworten wurde darauf hingewiesen, dass eine weitere Offenlage erforderlich wäre, sobald aus den Beteiligungsschritten wesentliche Stellungnahmen erwachsen, die eine wesentliche Planänderung nach sich ziehen und damit einen erneuten Beteiligungsschritt erforderlich machen würden.

2.2.5 Folgekosten der Baulandentwicklung

Die anwendenden Kommunen wurden im Zuge der Online-Befragung auch um eine Einschätzung der Folgekosten für die Baulandentwicklung im Vergleich zu den erwarteten Einnahmen gebeten, die bei Realisierung des Bauvorhabens anfallen (bspw. Grünflächenanlage und Grünflächenpflege, Straßen- und Kanalunterhalt, Unterhalt von Folgeeinrichtungen wie Kindergärten und Schulen). Wie Abbildung 20 zeigt, geben die Kommunen an, dass die Einnahmen die anfallenden Kosten decken oder übersteigen würden. In vereinzelt Fällen sollen sogar keine Folgekosten anfallen.

Abbildung 20 Einschätzung zur Höhe der Folgekosten durch die Realisierung des Bauvorhabens im Vergleich zu den Einnahmen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.3 Materielle Aspekte

2.3.1 Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

Nach § 13a Abs. 2 Satz 2 BauGB darf bei Anwendung des § 13a und b BauGB „die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt werden“.

In der Online-Befragung gab ein Großteil der Befragten an, die städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets sei durch Verfahren nach § 13b BauGB allgemein nicht beeinträchtigt (siehe Abbildung 21). Im Übrigen wurde auf eine Reihe von Verfahren verwiesen, die der Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sicherstellen würden:

- ▶ Kontrolle durch die Raumordnung (im Sinne der Maßgaben durch Landesentwicklungspläne / -programme),
- ▶ Sicherstellung durch Beteiligung und Verfahren der Regionalplanung,
- ▶ Aufstellung eines Siedlungsflächenentwicklungskonzepts, welches in der Bauleitplanung berücksichtigt wird.

2.3.2 Anpassung an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Die Antworten auf die Frage nach der Anpassung der Planung an die Ziele bzw. Berücksichtigung der Grundsätze der Raumordnung bei der Ausweisung von Bauflächen nach § 13b BauGB fällt recht gemischt aus (siehe Abbildung 22). Einige Kommunen erläutern, dass die Ziele und Grundsätze grundsätzlich berücksichtigt, in die Abwägung eingestellt und in der Begründung aufgegriffen würden. Die Kommunen, bei denen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung keine Rolle spielen, begründen dies bspw. mit einer Entwicklung der Bauflächen aus dem FNP – wobei die Bauflächendarstellung in diesem Fall als konform mit der Raumordnung gelten darf. In einem Fall wurde dagegen angegeben, dass die Ziele der Raumordnung bewusst umgangen worden seien.

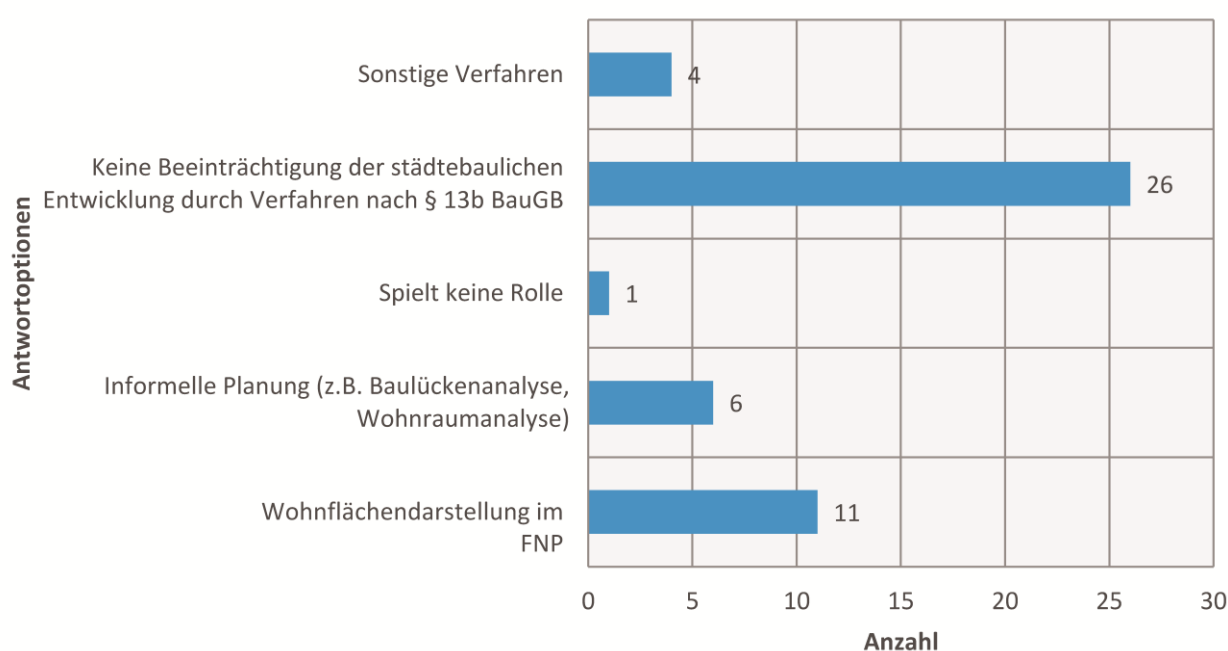
2.3.3 Anschluss an im Zusammenhang bebaute Ortsteile

Die Anwendung des § 13b BauGB ist auf Flächen beschränkt, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Die Mehrheit der befragten Kommunen gibt auch tatsächlich als Antwort an, dass die jeweiligen Plangebiete direkt an den bestehenden Ort bzw. bestehende Bebauung, an eine Innenbereichssatzung oder einen Bebauungsplan angrenzen und dass infrastrukturelle Gegebenheiten (Erschließungsstraßen, Versorgungsnetz) bereits existieren.

Den städtebaulichen Zusammenhang prüfen die Kommunen bspw. über GIS-Analysen, städtebauliche Analysen zur Ortsstruktur, Luftbilddauswertung oder mit Hilfe von Einschätzungen externer Stadtplanungsbüros, der Bezirksregierung oder Landratsämtern.

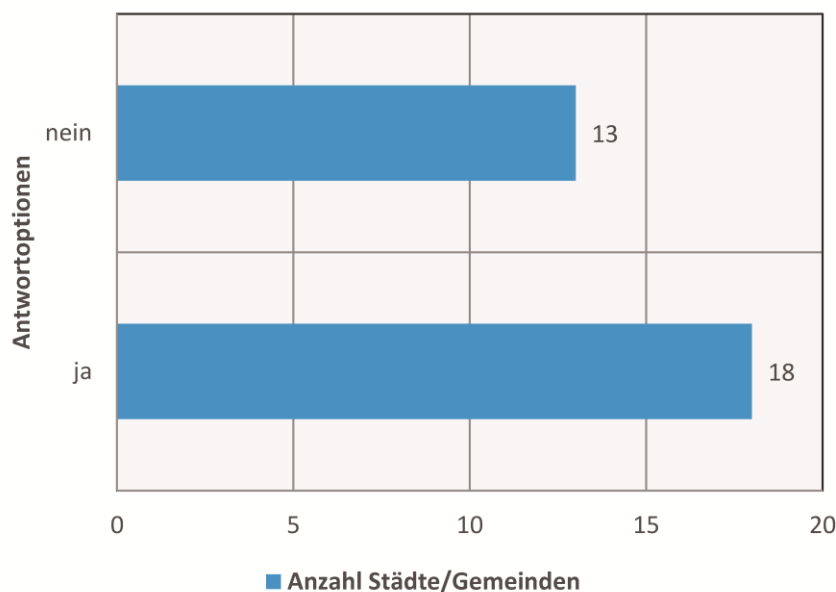
Für die meisten Kommunen ist es wichtig, dass es einen erkennbaren Zusammenhang zur vorhandenen Ortslage gibt und eine sinnvolle Abrundung/Abgrenzung zum Außenbereich erzielt werden kann.

Abbildung 21 Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Abbildung 22 Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung in Verfahren gemäß § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.3.4 Vorrang der Innenentwicklung

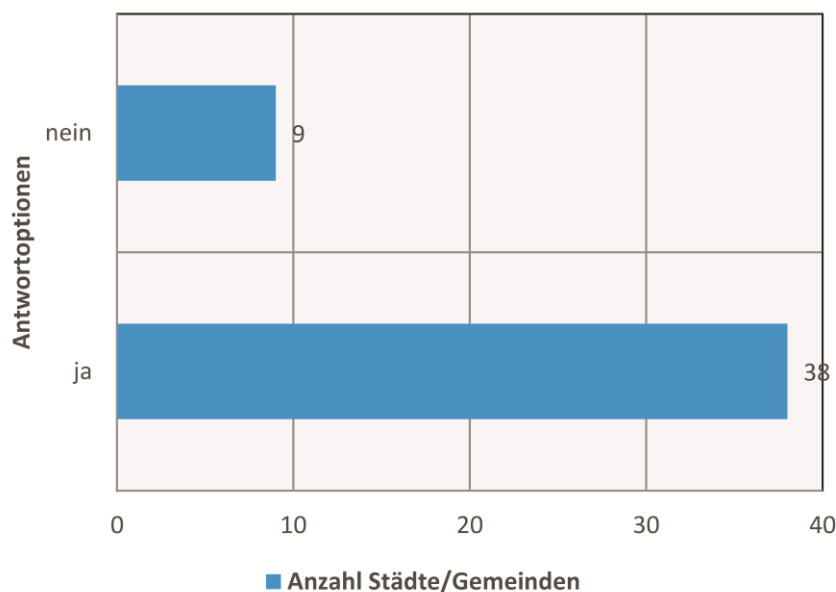
Landwirtschaftliche oder als Wald genutzte Flächen sollen nach § 1a Abs. 2 BauGB nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Notwendigkeit der Umwandlung dieser Flächen zu Bauland soll begründet werden, vor allem mit Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung (Erfassung von Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und anderen Nachverdichtungsmöglichkeiten).

Wie Abbildung 23 zeigt, gibt ein Großteil der Kommunen an, sich vor Anwendung des § 13b BauGB mit der Möglichkeit auseinandergesetzt zu haben, Wohnbauflächen im Innenbereich durch eine (Wieder-) Nutzbarmachung von unbebauten Flächen (Baulücken), eine Nachverdichtung oder andere Innenentwicklungsmaßnahmen (Aufstockung, Umnutzung von Gebäuden) zu entwickeln.

Als Gründe für diese Prüfung von Innenentwicklungspotenzialen werden bspw. die Relevanz der Innenentwicklung und der grundsätzlich vorhandene Wille, Flächen im Innenbereich zu entwickeln, genannt. Die diese Frage beantwortenden Kommunen geben dazu an, das Ziel der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung zu verfolgen, ein bestehendes Innenverdichtungskonzept konsequent entsprechend des politischen Willens umzusetzen sowie Flächen im Innenbereich reaktivieren zu wollen.

In einer separaten Frage wurde noch einmal konkret nach dem Vorhandensein von Erfassungen und Bewertungen von Innenentwicklungspotenzialen gefragt. Gut drei Viertel der antwortenden Kommunen gab an, Innenentwicklungspotenziale erfasst zu haben (siehe Abbildung 24). Sie gaben an, Leerstände oder drohende Leerstände über Leerstandskataster erfasst zu haben (4 Kommunen) oder Baulückenkataster erstellt zu haben (11 Kommunen). Auch hat ein Teil der Kommunen entsprechende Konzepte oder Analysen, die eine Nachverdichtung und Innenentwicklung fördern sollen (10 Kommunen; bspw. Gemeindeentwicklungskonzept, ISEK, Vitalitätscheck, Untersuchungen zum Innenentwicklungspotenzial, Zählungen, Fragebogenaktionen, digitale Erfassung sämtlicher Innenpotenziale und Außenbereichsreserven). Weitere Kommunen führten teilweise auch konkrete Analysen zum Wohnungsbau an (bspw. Wohnbauflächenanalyse, Wohnbedarfsanalyse, Potenzialanalyse, Wohnbaulandentwicklungskonzept).

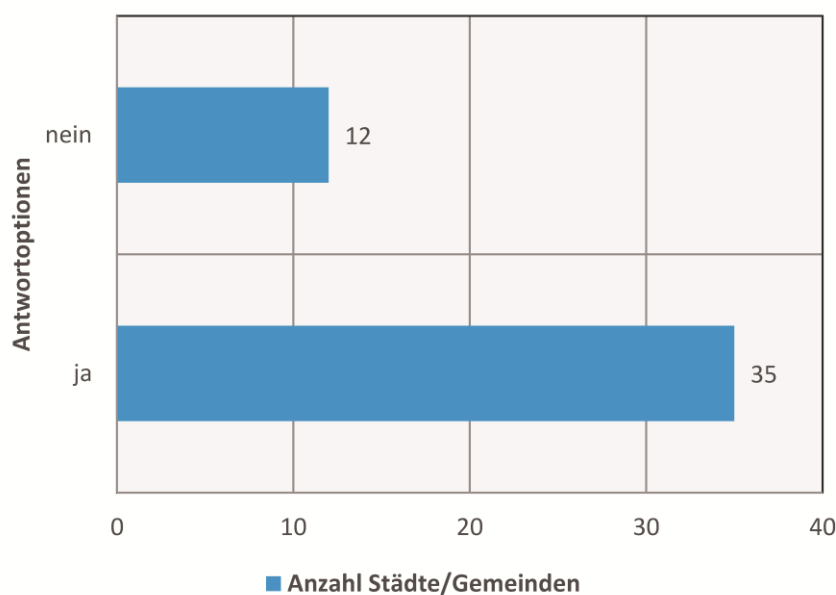
Abbildung 23 Berücksichtigung von Innenentwicklungsoptionen in Verfahren gemäß § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Kommunen, in denen keine entsprechenden Erfassungen und Bewertungen von Innenentwicklungspotenzialen vorliegen, begründeten dies damit, dass Innenentwicklung nicht mehr möglich sei und die Potenziale ausgeschöpft seien. Andere Kommunen gaben an, dass eine entsprechende Erfassung erst demnächst anstehe.

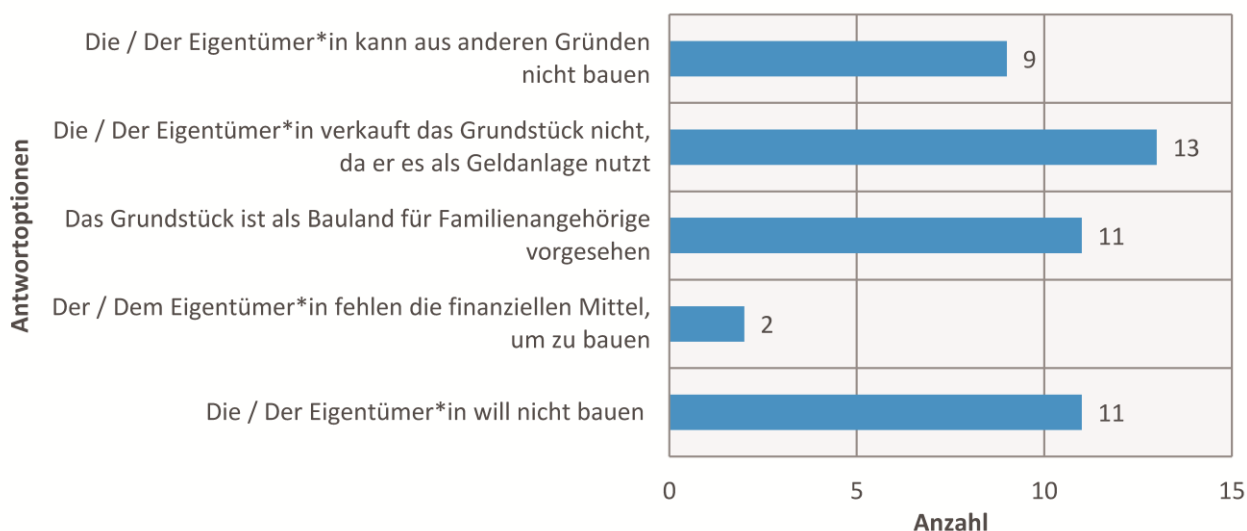
Abbildung 24 Kommunen, in denen entsprechende Erfassungen und Bewertungen von Innenentwicklungspotenzialen vorliegen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Ein Teil der Kommunen, der zwar den Vorrang der Innenentwicklung anerkennt, nennt auch Gründe, weshalb eine Entwicklung im Innenbereich bzw. eine Aktivierung von Innenbereichsflächen nicht möglich war/ist (siehe Abbildung 25).

Abbildung 25 Gründe für eine Nichtentwicklung von vorhandenen Baulücken oder anderen unbebauten Grundstücken



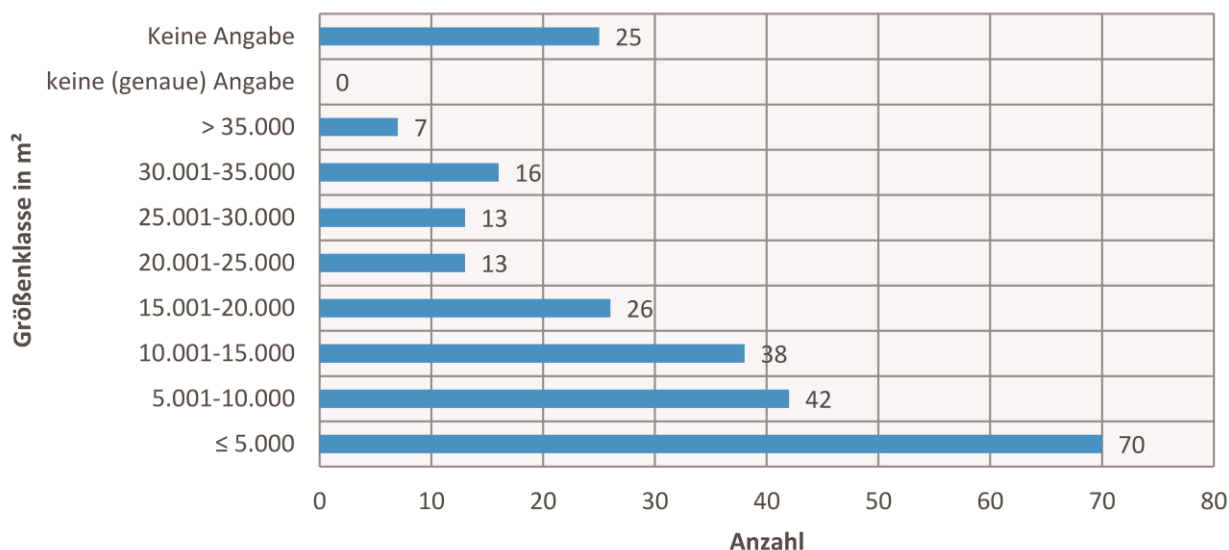
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Auf der anderen Seite werden von einem kleineren Teil der Kommunen unterschiedliche Gründe angegeben, weshalb sie sich vor Einleitung des Planungsverfahrens gem. § 13b BauGB nicht mit der Möglichkeit einer Innenbereichsentwicklung für Wohnbauflächen auseinandergesetzt haben. Dazu zählte bspw. die Tatsache, dass die Investor*innen die Flächeneigentümer*innen sind, dass sich das Planungsvorhaben direkt auf Anfrage durch den privaten Grundstückseigentümer*innen ergeben hat oder dass es grundsätzlich in der Gemeinde keine entsprechenden Baulücken oder Leerstände gäbe, die für eine solche Entwicklung in Frage kämen.

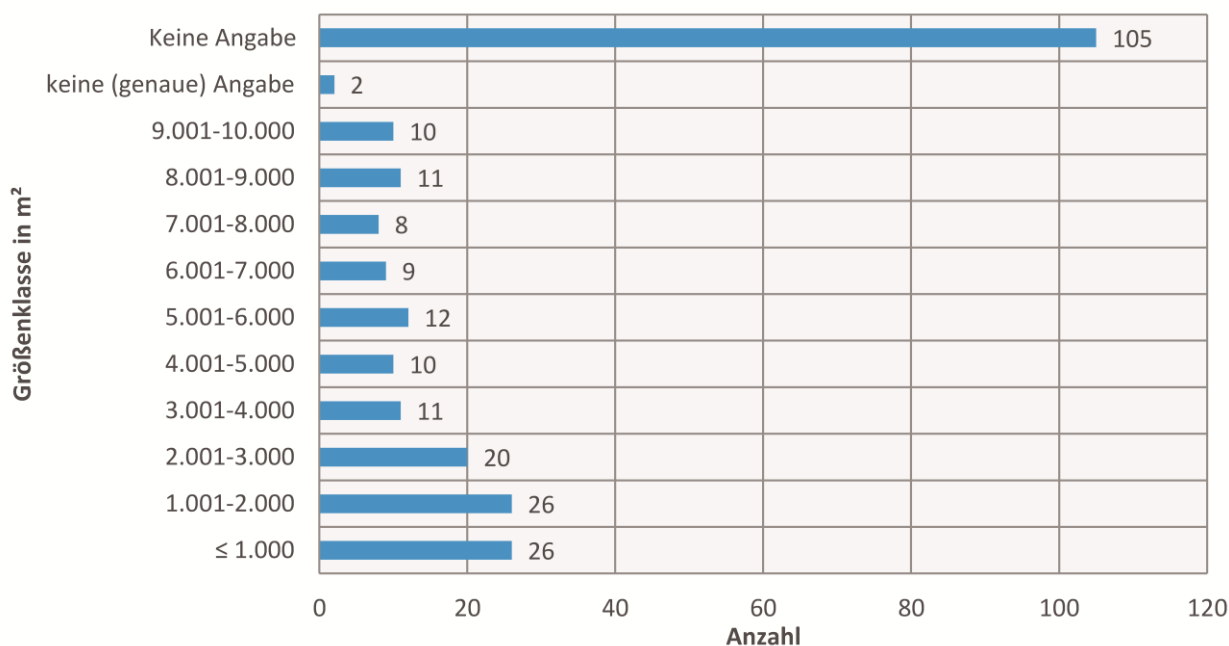
Im Anschluss wurde noch konkreter nach den Gründen gefragt, weshalb Baulücken oder andere unbebaute Grundstücke im Gemeindegebiet nicht durch Eigentümer*innen bebaut würden (siehe Abbildung 25). Neben den gezeigten Argumenten, die Grundstückseigentümer*innen betreffen, wurden überdies der Immissionsschutz (Straßen- / Gewerbelärm, Gerüche vor allem aus landwirtschaftlichen Nutzungen) oder zu hohe Preisvorstellungen von Eigentümer*innen als Hinderungsgrund genannt. Manche Kommunen geben auch an, dass alle Gründe für sie zuträfen.

2.3.5 Fläche, Dichte und Nutzungsart der geplanten Bebauung

Bei allen auf Basis der Internetrecherche untersuchten Bebauungsplänen im Verfahren gemäß § 13b BauGB lag die Größe des Geltungsbereiches des Bebauungsplans in rund 45 % der Anwendungsfälle unter einem Hektar, bei weiteren rund 26 % unter zwei Hektar Fläche (siehe Abbildung 26). Dies korreliert auch in vielen Anwendungsfällen mit der Größe der festgesetzten maximalen Grundfläche (siehe Abbildung 27). Diese bedeutet, dass der § 13b BauGB in vielen Fällen für kleinere Siedlungserweiterungen genutzt wird. In der Recherche konnte hierbei jedoch festgestellt werden, dass die Begründungen in über 100 untersuchten Bebauungsplänen keine Angabe zur maximal zulässigen Grundfläche enthielten.

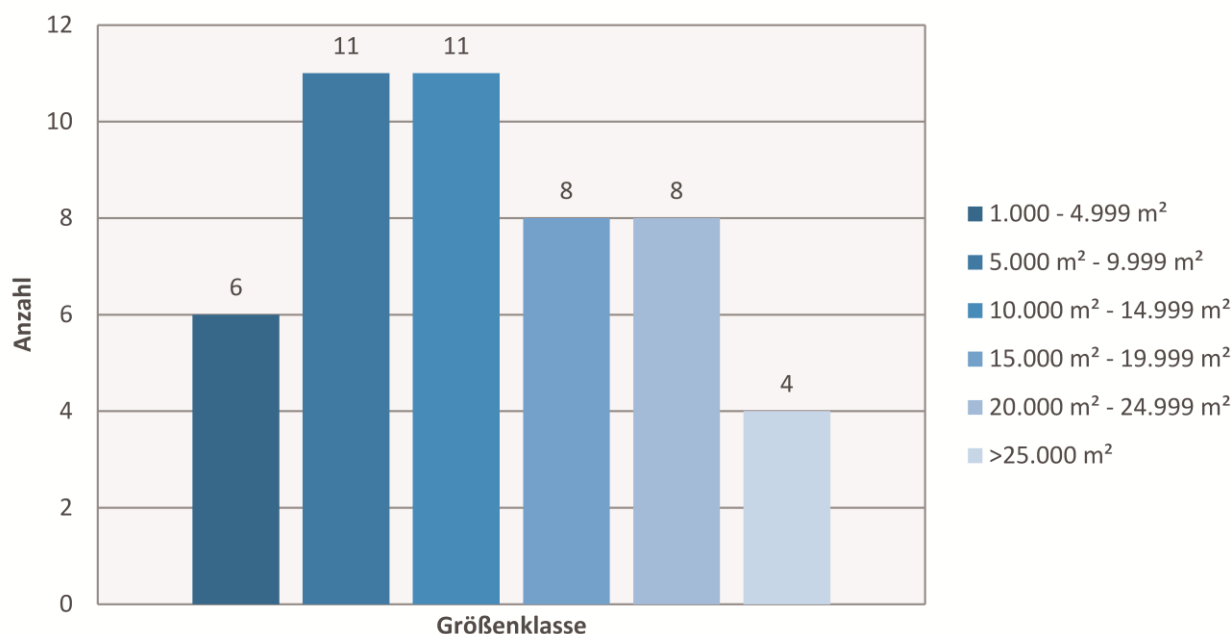
Abbildung 26 Größe der Geltungsbereiche der untersuchten Bebauungspläne in m²

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

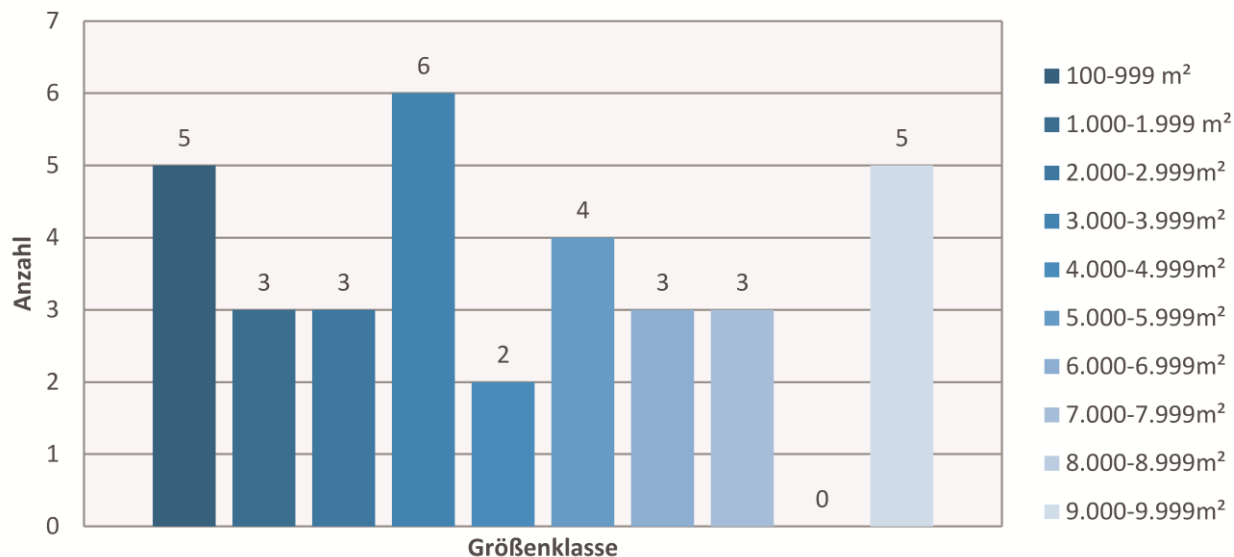
Abbildung 27 Größe der festgesetzten maximalen Grundfläche in m²

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Auch in der Online-Befragung der anwendenden Gemeinden zeigt sich, dass die Größe der Geltungsbereiche weit gespreizt ist und von 1.300 m² (kleinster Geltungsbereich) bis zu 57.000 m² (größter Geltungsbereich) reicht (siehe Abbildung 28). Die Größe der überbaubaren Grundfläche der Bebauungspläne nach § 13b BauGB wird analog von unter 1.000 bis unter 10.000 m² angegeben (siehe Abbildung 29).

Abbildung 28 Größe des Geltungsbereichs des Bebauungsplans (in m²) in § 13b BauGB-Verfahren

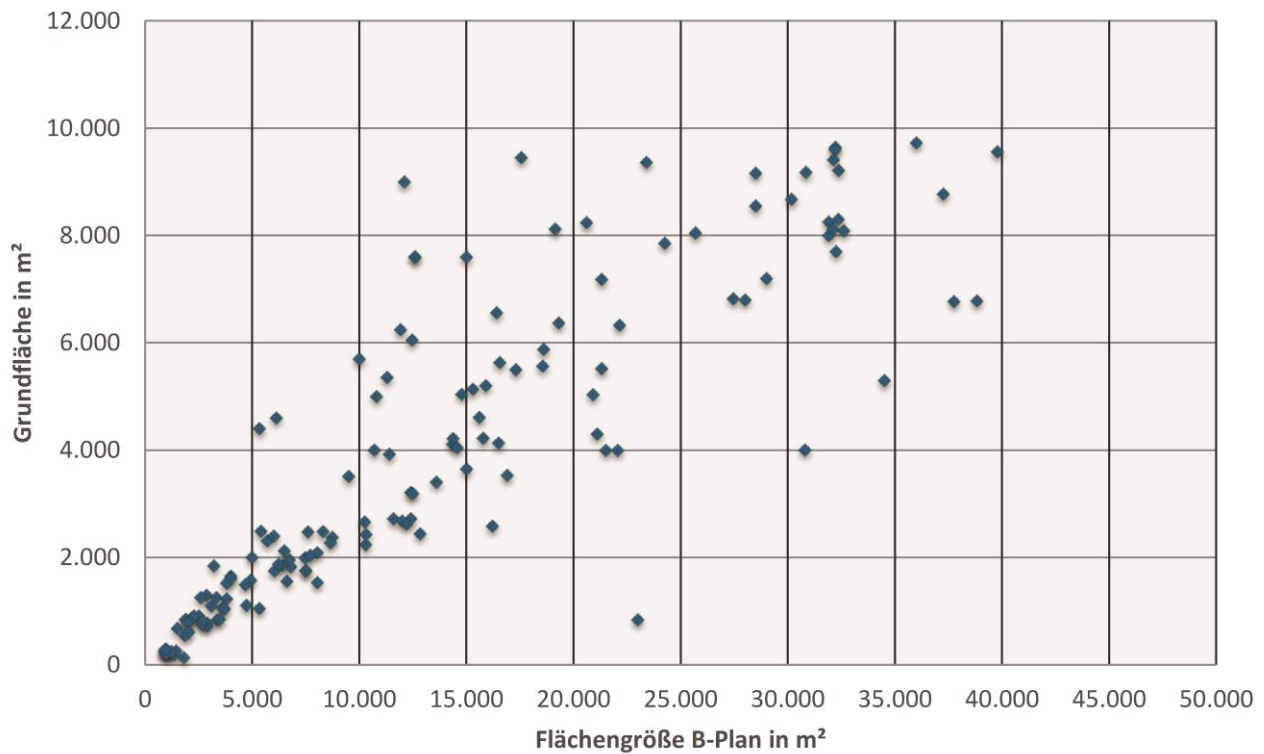
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Abbildung 29 Größe der Grundfläche (in m²) nach § 19 Abs. 2 BauNVO, welche die Pläne nach § 13b BauGB vorsehen

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Die in Abbildung 30 aufgezeigte Relation zwischen Größe des Geltungsbereiches und der festgesetzten Grundfläche aller untersuchten Bebauungspläne gemäß § 13b BauGB zeigt die geringe Nutzungsdichte der Bebauungspläne. Insgesamt besteht ein Verhältnis von etwa 1 zu 4 zwischen Größe der Bebauungsplans und der zulässigen Grundfläche für bauliche Nutzungen.

Abbildung 30 Zulässige Grundfläche im Vergleich zur Größe des Geltungsbereiches

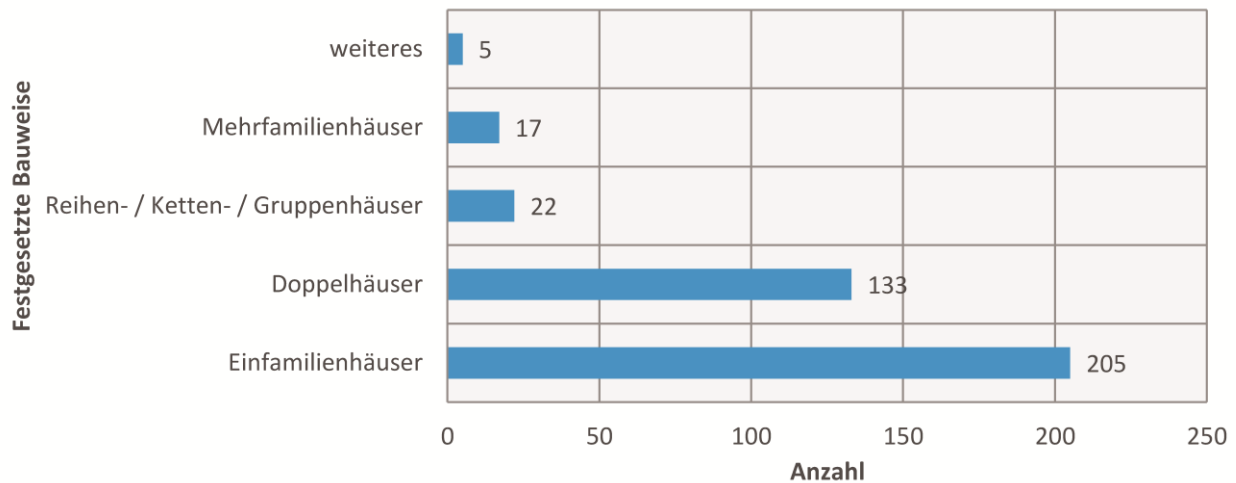


Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Tatsächlich werden – wie Abbildung 31 und Abbildung 32 belegen – vor allem Einfamilienhausgebiete entwickelt, die maximal Reihen-, Ketten- oder Gruppenhäuser ermöglichen, deren Geschossigkeit in den meisten Fällen auf maximal zwei Vollgeschosse beschränkt ist¹⁸. Mehrfamilienhäuser sind nur sehr untergeordnet zulässig. Dies entspricht durchaus der städtebaulichen Struktur der anwendenden überwiegend kleinen Gemeinden und der Lage der Plangebiete an den Ortsrändern. Unter „weiteres“ in Abbildung 31 verbergen sich bspw. Einrichtungen für Seniorenwohnen. In der Online-Befragung der anwendenden Gemeinden waren keine Antworten auf die Frage nach den festgesetzten Bauformen (bspw. Ein- bis Zweifamilienhäuser, Mehrfamilienhäuser) zu verzeichnen.

¹⁸ Nicht alle untersuchten Bebauungspläne enthielten Festsetzungen zu zulässigen Geschossigkeiten.

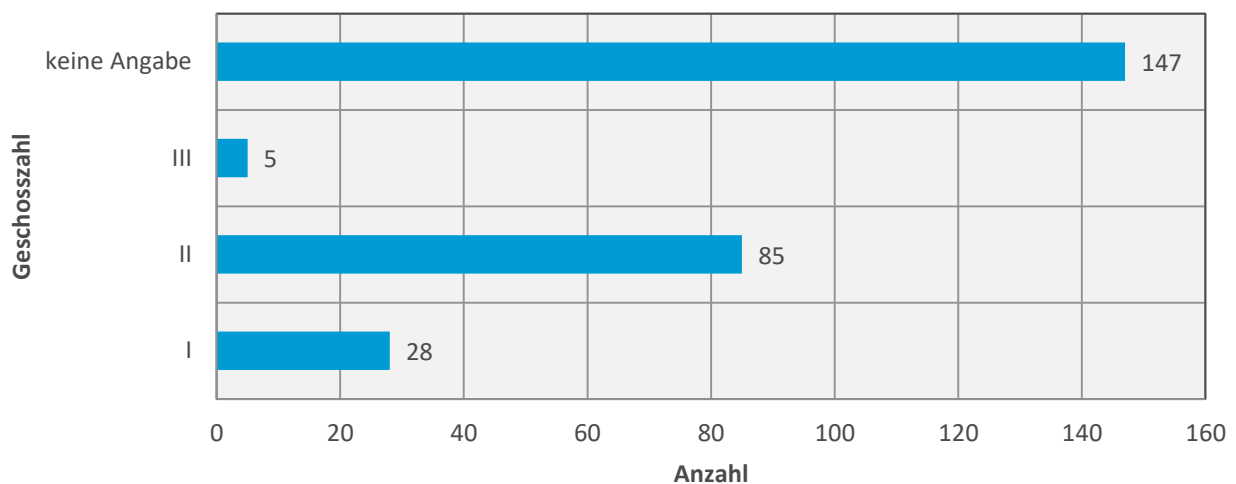
Abbildung 31 Festsetzungen zur zulässigen Bebauung / Bauweise



Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Abbildung 32 Festsetzungen zur zulässigen Geschossigkeit



Anzahl zulässiger Vollgeschosse, bei Gliederung der baugebiete Mehrfachnennungen je Bebauungsplan möglich. Nicht alle untersuchten Bebauungspläne enthielten Festsetzungen zu zulässigen Geschossigkeiten.

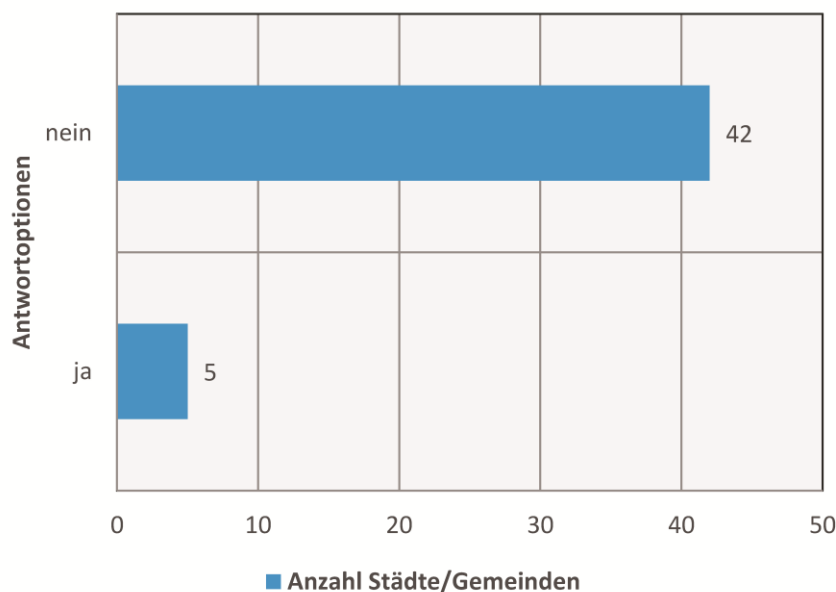
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

§ 13b BauGB regelt die Zulässigkeit von Wohnnutzungen. In der Befragung hat die überwiegende Anzahl der Umfrageteilnehmer*innen entsprechend angegeben, ausschließlich Wohnnutzungen festgesetzt zu haben. Einige Gemeinde haben allerdings auch andere Nutzungsarten festgesetzt (siehe Abbildung 33).

Diejenigen, die die Frage bejaht haben, gaben folgende Nutzungen an (inklusive ihrer Begründungen):

- ▶ Handwerksbetriebe, soziale und gesundheitliche Einrichtungen (als zulässige Nutzungen im WR und WA),
- ▶ neuer Kindergarten (vorhandener Gesamtbedarf in der Kommunen und Lagegunst des Standortes im Gesamtortsgefüge),
- ▶ neues Feuerwehrgebäude (da altes Gebäude zu klein).

Abbildung 33 Festsetzung von anderen Nutzungen als Wohnnutzungen in Anwendungsfällen

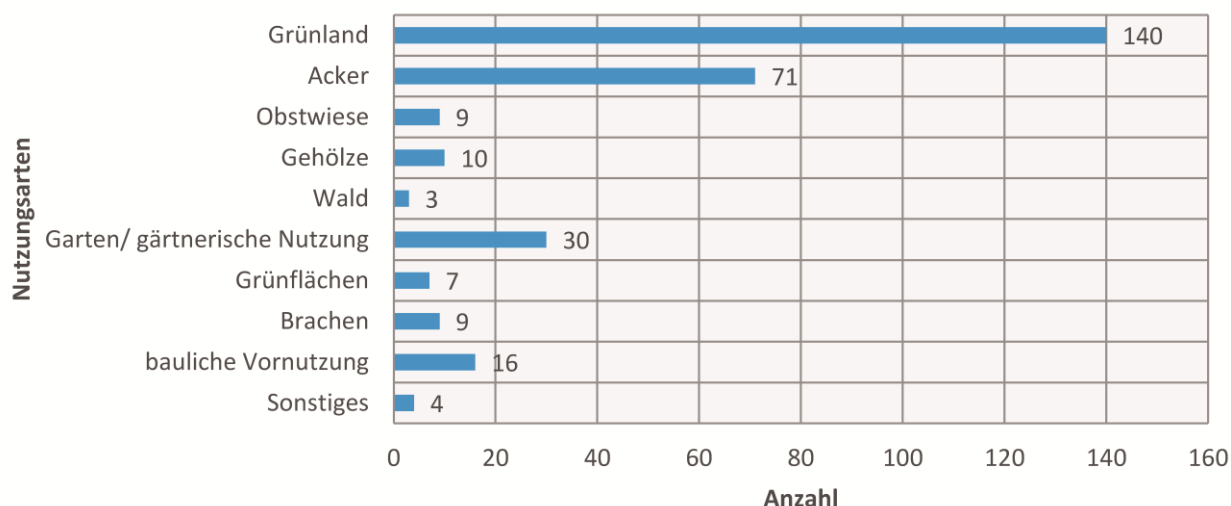


Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.3.6 Vornutzung der Bauflächen

Eine Auswertung der bisherigen Nutzungen macht deutlich, dass für die Entwicklung der Wohnbauflächen nach § 13b BauGB insbesondere landwirtschaftliche Flächen in Form von Grünland und Acker in Anspruch genommen und somit der landwirtschaftlichen Nutzung unwiederbringlich entzogen werden (siehe Abbildung 34).

Abbildung 34 Bisherige Nutzungen

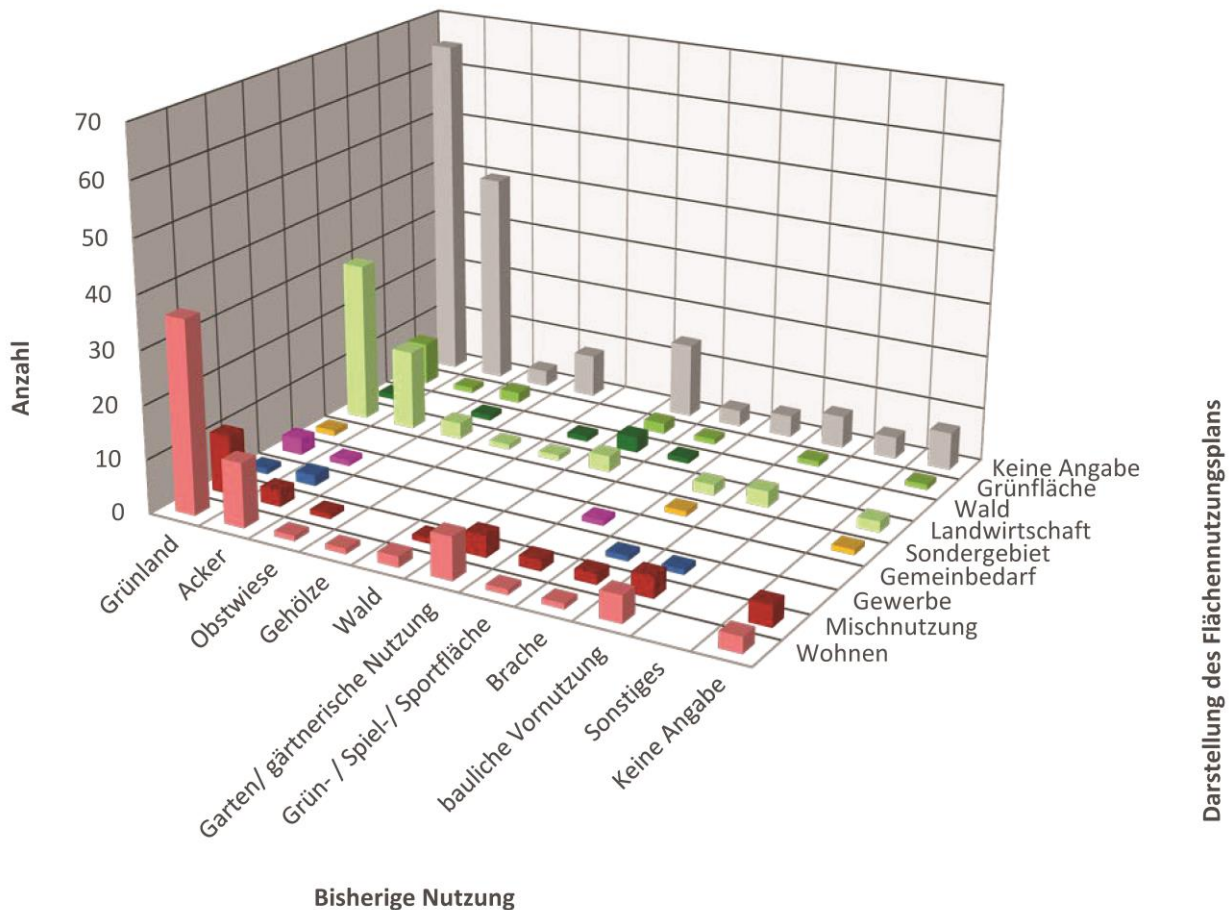


Mehrfachnennungen möglich Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Angaben zur ökologischen / naturschutzfachlichen Wertigkeit beinhaltet ein Großteil der untersuchten Begründungen zu den Bebauungsplänen nicht. Insbesondere bei der Inanspruchnahme von Obstwiesen, aber auch von Gehölzen und Wald ist allerdings davon auszugehen, dass auch ökologisch höherwertige Strukturen baulich überplant werden; tatsächlich wurde in einem Fall sogar eine Aus-

gleichsfläche mit Streuobstbäumen genannt. Lediglich 16 der untersuchten Anwendungsfälle nehmen Bereiche in Anspruch, die bereits baulich vorgenutzt waren und zum Planungsbeginn als Brache, d. h. als baulich ungenutzte Fläche benannt wurden. Unter 'Sonstiges' fällt bspw. ein Weinanbau, ein Parkplatz, aber auch – und das ist besonders heikel – eine Ausgleichsfläche mit Streuobstbäumen.

Abbildung 35 Gegenüberstellung der bisherigen Nutzungen und der FNP-Darstellungen



Mehrfachnennungen

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Die Abbildung 35 verdeutlicht, dass ein Teil der landwirtschaftlichen Flächen und Wald zumindest teilweise bereits durch den Flächennutzungsplan für eine Bebauung (Wohnen, Mischnutzung, Gewerbe, Gemeinbedarf oder Sondergebiet) vorbereitet wurde (vergleiche auch Kapitel 2.2.1). In insgesamt 76 Anwendungsfällen wurde als tatsächliche Nutzung dieser baulichen FNP-Darstellungen Grünland, Acker, Obstwiese, Gehölze oder Wald genannt, in erster Linie stellt der jeweilige FNP hier Wohnbauflächen dar.

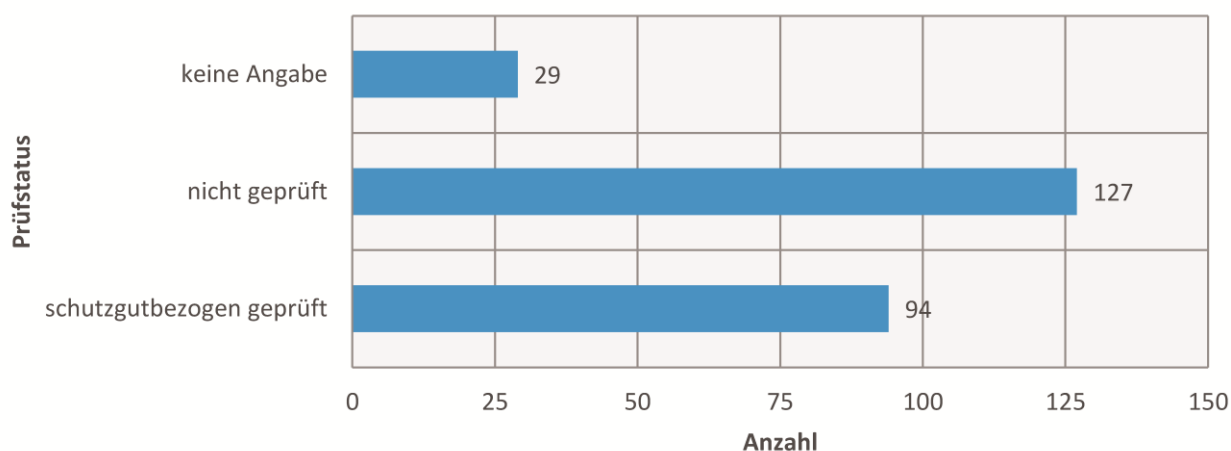
Allerdings ist zu beachten, dass von 250 untersuchten Anwendungsfällen insgesamt 120 Anwendungsfälle (48 %) keine Angabe zur FNP-Darstellung und 18 Anwendungsfällen keine Angabe zur bisherigen Nutzung aufwiesen. Bei sieben Anwendungsfällen waren weder Angaben zur Darstellung des Flächennutzungsplans noch zur bisherige Nutzung vorhanden.

2.3.7 Umweltbelange gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB

Auch in Verfahren nach § 13b BauGB sind die Umweltbedingungen und -auswirkungen grundsätzlich zu berücksichtigen (Zusammenstellung der Abwägungsbelange nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB). Eine Auseinandersetzung mit den Umweltbelangen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB hat allerdings in über der Hälfte der untersuchten 250 Bebauungspläne nicht stattgefunden (siehe Abbildung 36). Die jeweiligen Begründungen enthielten keine Aussagen zu den Schutzgütern.

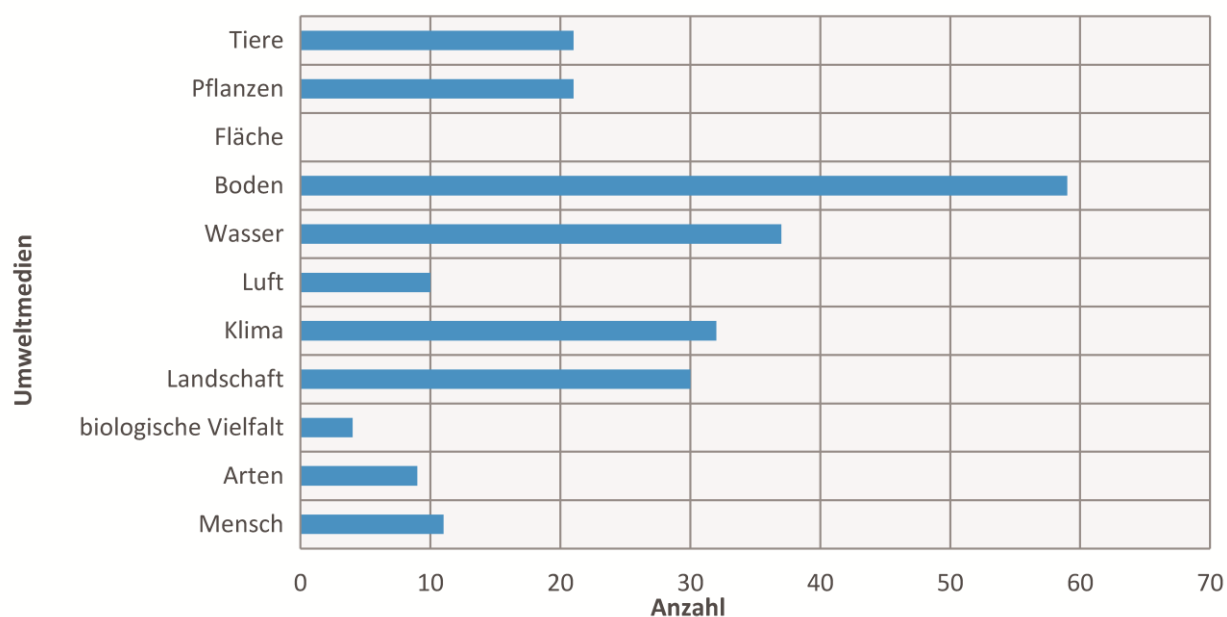
94 untersuchte Bauleitpläne enthielten demgegenüber entsprechende Aussagen, in der Mehrzahl zu den abiotischen Schutzgütern Boden, Wasser und Klima sowie Landschaft. Das Schutzgut Fläche wurde in keinem der untersuchten Fälle betrachtet (siehe Abbildung 37).

Abbildung 36 Prüfung der Umweltauswirkungen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Abbildung 37 Art der festgestellten Umweltauswirkungen

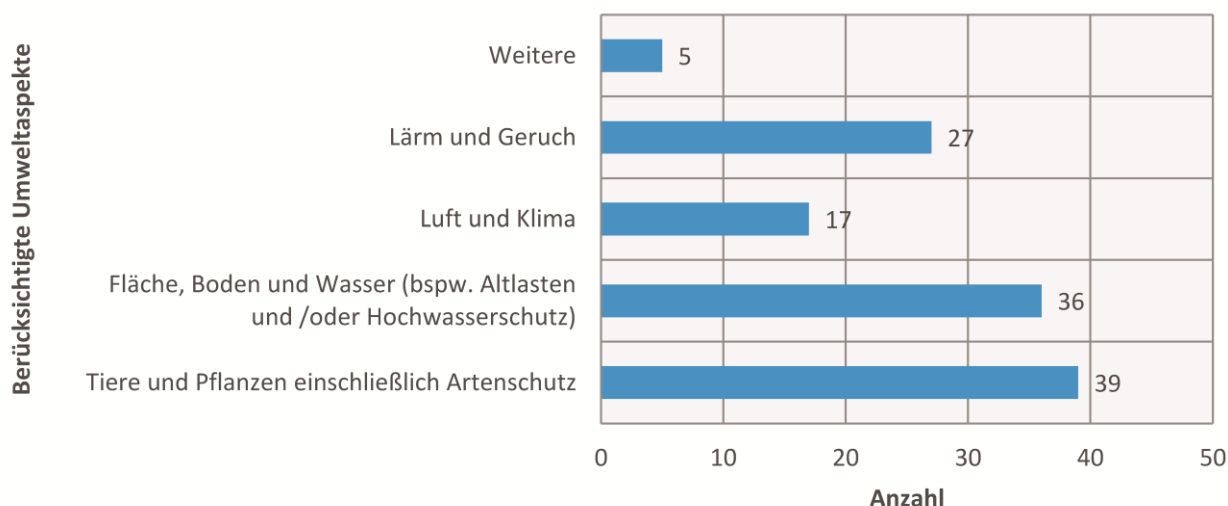


Mehrere Umweltbelange je Bebauungsplan möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

Auch laut der befragten Kommunen spielen der Tier-, Pflanzen- und Artenschutz sowie auch die Schutzgüter Boden und Wasser die größte Rolle. Die Schutzgüter Luft und Klima werden eher nachrangig betrachtet. Als weitere Aspekte wurden die Landschaft, Menschen sowie Kultur- und Sachgüter genannt (siehe Abbildung 38).

Abbildung 38 Umweltaspekte, die in Verfahren nach § 13b BauGB berücksichtigt wurden



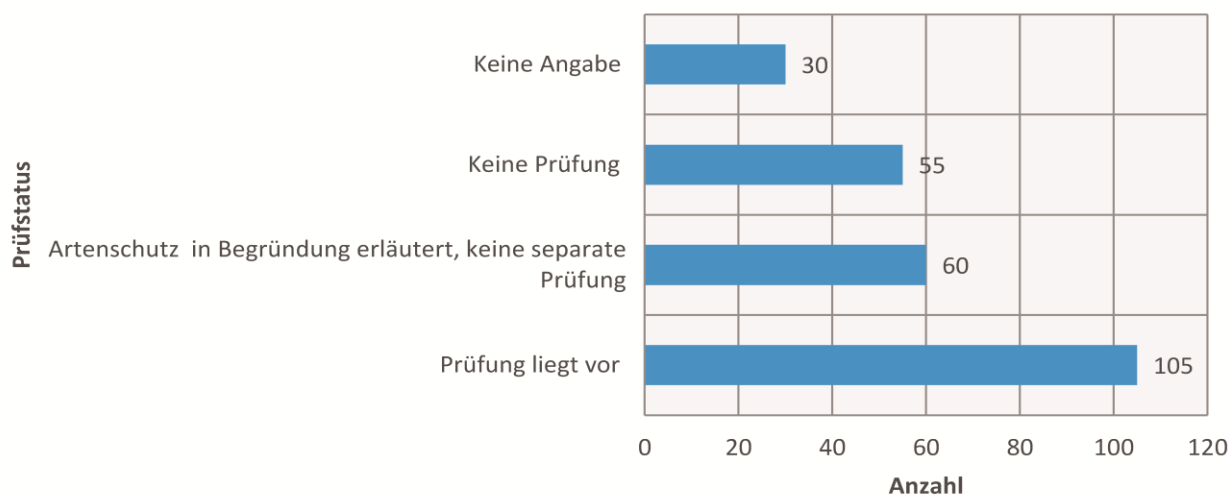
Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.3.8 Artenschutz gemäß §§ 44 ff. BNatSchG

Ein etwas anderes Bild ergibt sich bei der Anwendung der artenschutzrechtlichen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes gemäß §§ 44 ff. BNatSchG. In über 100 Fällen wurde ein eigenständiges artenschutzrechtliches Gutachten erstellt. Darüber hinaus enthielten 60 weitere Begründungen Aussagen zu möglichen artenschutzrechtlichen Auswirkungen. Rund ein Fünftel der Bebauungspläne hat sich allerdings nicht mit artenschutzrechtlichen Aspekten auseinandergesetzt. Darüber hinaus enthalten 30 Anwendungsfälle hierzu keine Angaben.

Abbildung 39 Umgang mit artenschutzrechtlichen Aspekten

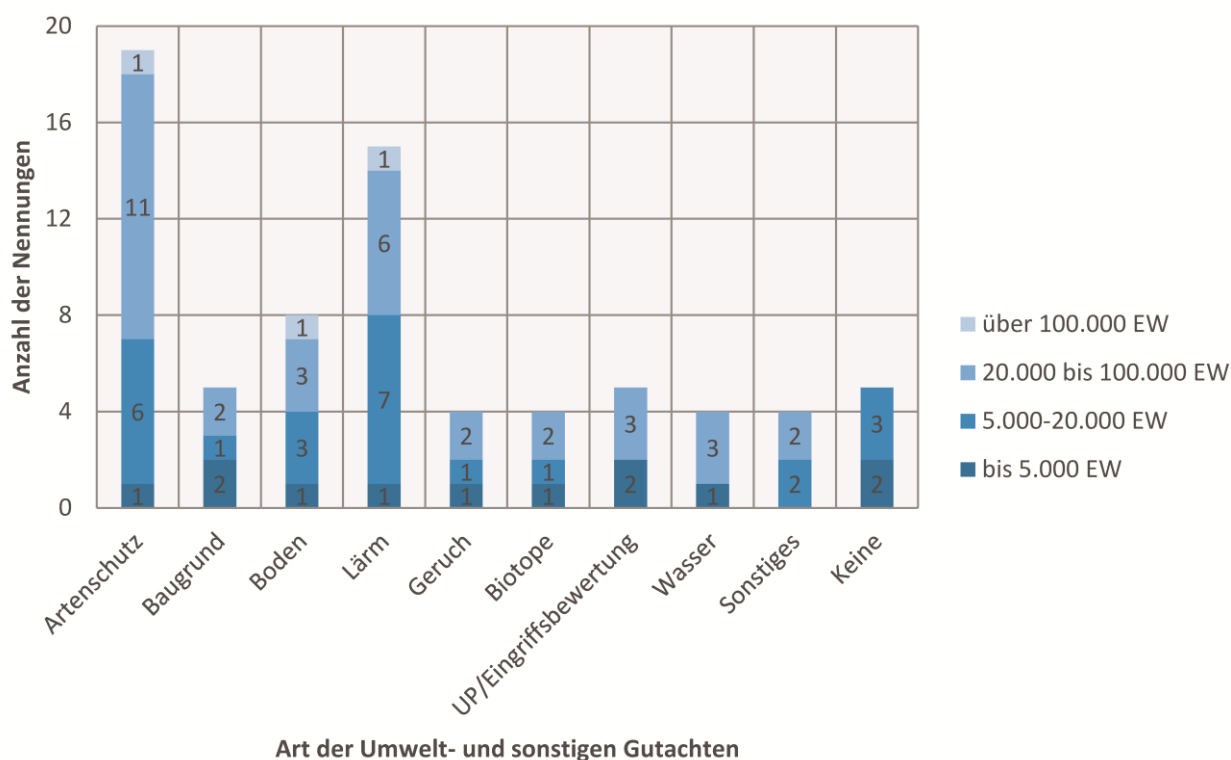


Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche

2.3.9 Prüfung der Umweltbelange und des Artenschutzes

In der Online-Befragung wurde ebenfalls gebeten, die Umwelt- und sonstigen Gutachten zu nennen, die in Verfahren nach § 13b BauGB erstellt wurden. Auch hier spielt der Artenschutz die größte Rolle und erzielte die meisten Nennungen (siehe Abbildung 40). Aber auch diverse Formen von Gutachten zum Thema Lärm (Lärmschutzgutachten, Umgebungslärmkartierungen, Immissionsschutzgutachten, schalltechnische Untersuchung und Schallgutachten) werden von den Kommunen genannt. In den Umfrageergebnissen wird überdies deutlich, dass entsprechende Gutachten und Untersuchungen eher von den größeren Kommunen erstellt insbesondere ab 20.000 Einwohner*innen werden, die sich an der Umfrage beteiligt haben.

Abbildung 40 Umwelt- und sonstige Gutachten, die in Verfahren nach § 13b BauGB erstellt wurden, nach Gemeindegrößenklasse



Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

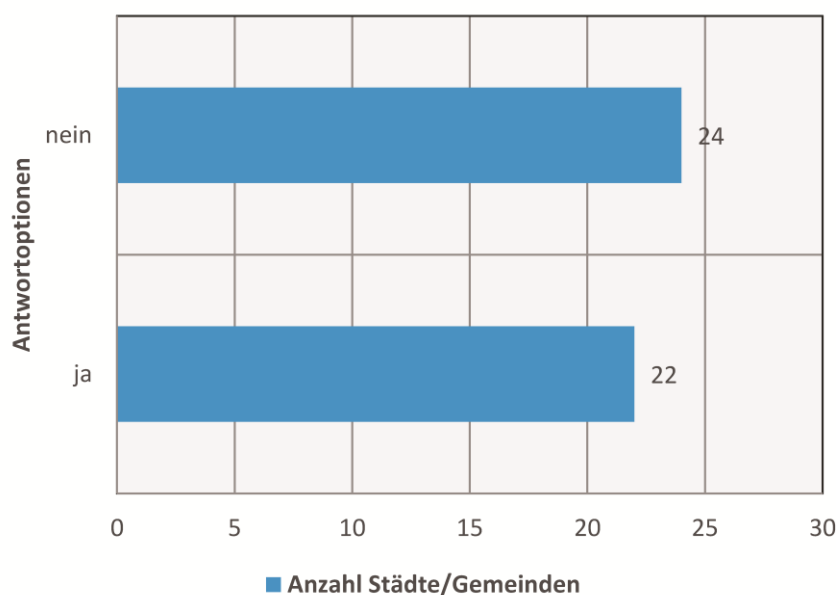
2.3.10 Eingriffsregelung nach § 1a BauGB

Die Anwendung der Eingriffsregelung, insbesondere die Kompensation von Eingriffen, ist bei Verfahren nach § 13b BauGB nicht erforderlich. Die gute Hälfte der Teilnehmer*innen der Umfrage gaben tatsächlich an, bei der Planaufstellung nach § 13b BauGB keine Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen zur Reduzierung entsprechender Eingriffe berücksichtigt zu haben (siehe Abbildung 41).

Als Gründe für die Nicht-Anwendung wurde insbesondere auf die nicht vorhandene Notwendigkeit von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen hingewiesen (bspw. aufgrund der geringen Größe des Plangebiets oder der geringen Umweltqualität der wiedergenutzten Brachfläche). Es wurde auch angemerkt, dass vor allem eine externe Kompensation aufgrund der dafür erforderlichen zusätzlichen Flächenkäufe sehr kostenintensiv sei, weshalb der § 13b BauGB von Vorteil sei. Zwar können die dafür entstehenden Kosten auf die künftigen Grundstückseigentümer*innen umgelegt werden, dies jedoch stände im Widerspruch zu dem Ziel, kostengünstiges Bauland anzubieten. Diese Argumentation fand sich in Kommunen aller Größenordnungen.

Die knappe Hälfte, die angab, dennoch Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen durchzuführen, nannte als Maßnahme bspw. die Reduzierung der Versiegelung, die Verbesserung der Grünstrukturen, Artenschutz oder auch die Tatsache, dass Eingriffe immer kompensiert und Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen berücksichtigt werden sollen.

Abbildung 41 Berücksichtigung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen zu Reduzierung entsprechender Eingriffe bei der Planaufstellung nach § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

2.3.11 Klimaschutz und Klimaanpassung in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB

In Bebauungsplänen sollen die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung berücksichtigt werden und den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden (§ 1a Abs. 5 BauGB). Insbesondere wasserrechtliche Festsetzungen und energetische Festsetzungen basieren auf Fachplanungen und entsprechenden Fachgesetzen (Wasserrecht, Energiefachrecht).

In der Online-Befragung der anwendenden Gemeinden gaben die Kommunen an, eine ganze Reihe von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung in ihren Bebauungsplänen nach § 13b BauGB festgesetzt zu haben (siehe Abbildung 42):

Grün- und Freiraum (grünplanerische Festsetzungen)

- Dach- und Fassadenbegrünungen
- gärtnerische Gestaltung der Grundstücksfreiflächen inkl. Vorgärten (Baumpflanzungen, Hecken, Verbot von Versiegelungen und von Schottergärten)

Wasserwirtschaft (wasserrechtliche Festsetzungen)

- Versickerung von Regenwasser, sickerfähige Materialien für Wege und Abstellanlagen
- Vorsorge vor Starkregen (bspw. Notwasserwege, die bei starken Regenfällen oberflächlich abfließendes Wasser schadlos ableiten und die dementsprechend von Bebauung oder sonstigen Hindernissen freizuhalten sind)

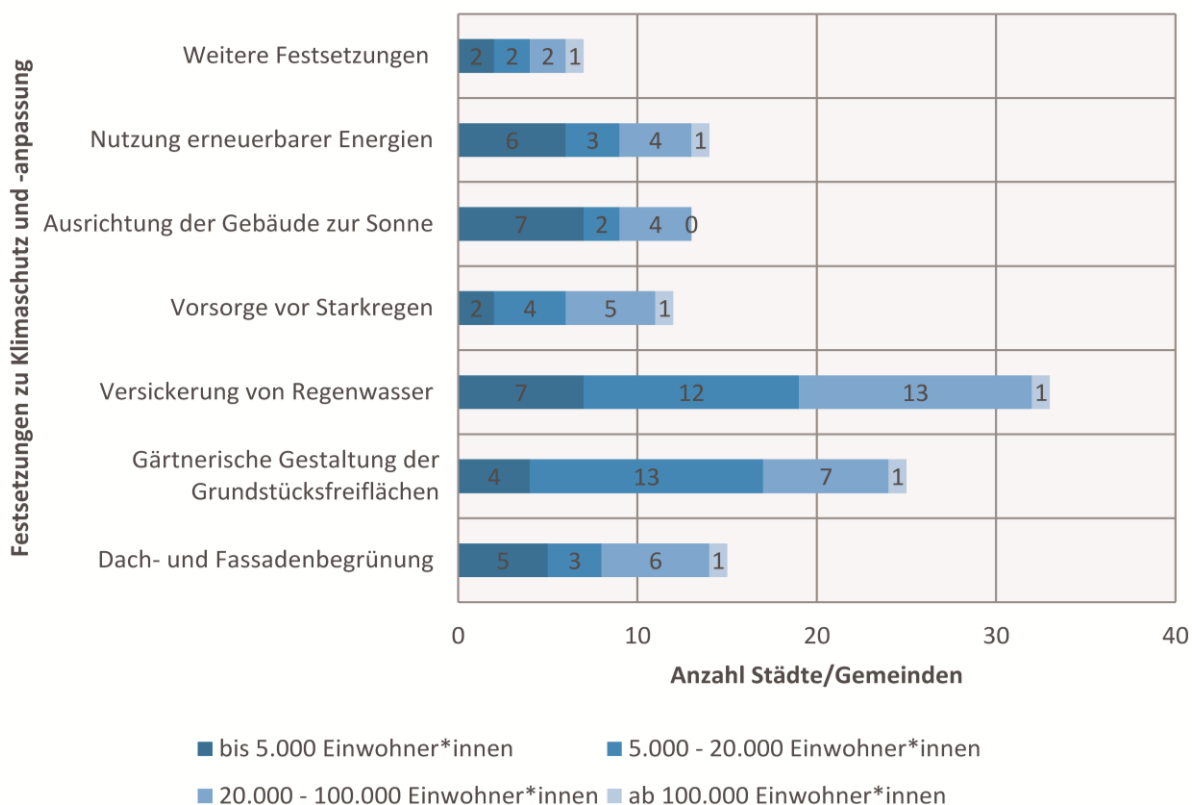
Klimaschutz

- Ausrichtung der Gebäude zur Sonne
- Nutzung von erneuerbaren Energien (Photovoltaik, Erdwärme etc.)

Sonstiges

- weitere Festsetzungen und Hinweise

Abbildung 42 Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zu Klimaschutz und Klimaanpassung



Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Zu den weiteren Festsetzungen und Hinweisen zählten bspw. Nahwärme, Grünflächen, Regenwassernutzung durch Zisternen sowie allgemeine Hinweise zur Eingrünung und zur Regenwassernutzung. In einem Fall erfolgten gestalterische Regelungen zum Thema Mobilitätsmanagement über eine separate Satzung und Kaufvertragsregelungen.

2.4 Gesamteinschätzung der Online befragten Kommunen zur Anwendung des § 13 b BauGB

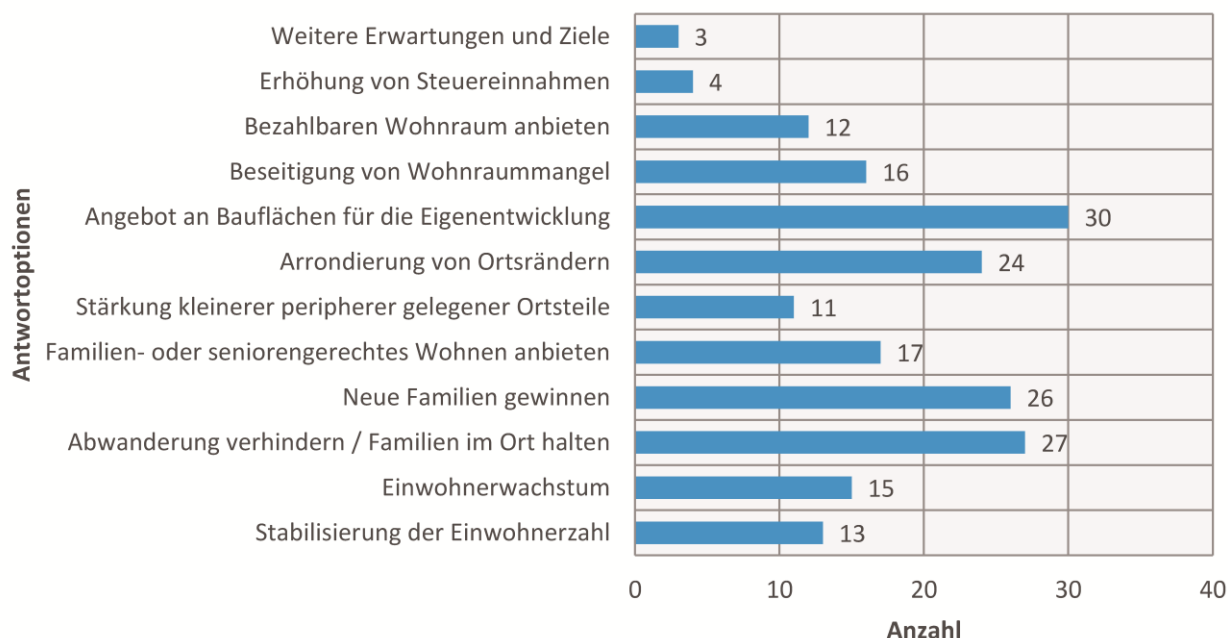
Im Rahmen der Online-Befragung wurden die Kommunen gefragt, welche Erwartungen und Planungsziele mit der Anwendung des § 13b BauGB verbunden sind. Eine Reihe von Antwortmöglichkeiten war vorgegeben, die oftmals Argumentationsmuster im Zusammenhang mit der Begründung von Siedlungserweiterungen in ländlichen Gemeinden, in Wachstumsgemeinden oder auch Schrumpfungsgemeinden (zur Abwendung weiterer Abwanderung) sind.

Die Sicht der Gemeinden basierend auf den Antworten der Umfrageteilnehmer*innen wird nachfolgend dargestellt.

Wie Abbildung 43 zeigt, ist insbesondere ein Angebot an Bauflächen für die Eigenentwicklung ein wichtiges Planungsziel für die Anwendung des § 13b BauGB. Gründe sind für einen Großteil der Kommunen: Abwanderung verhindern, Familien im Ort halten sowie neue Familien als Einwohner*innen gewinnen.

Die Schaffung von Angeboten für familien- oder seniorengerechtes Wohnen bzw. bezahlbaren Wohnraum sowie die Beseitigung von Wohnraummangel spielen eine demgegenüber eher untergeordnete Rolle. Weitere Erwartungen und Ziele umfassten die Vermeidung der langwierigen Regelverfahren, die Errichtung von Seniorenwohnungen und kostengünstiges Bauen.

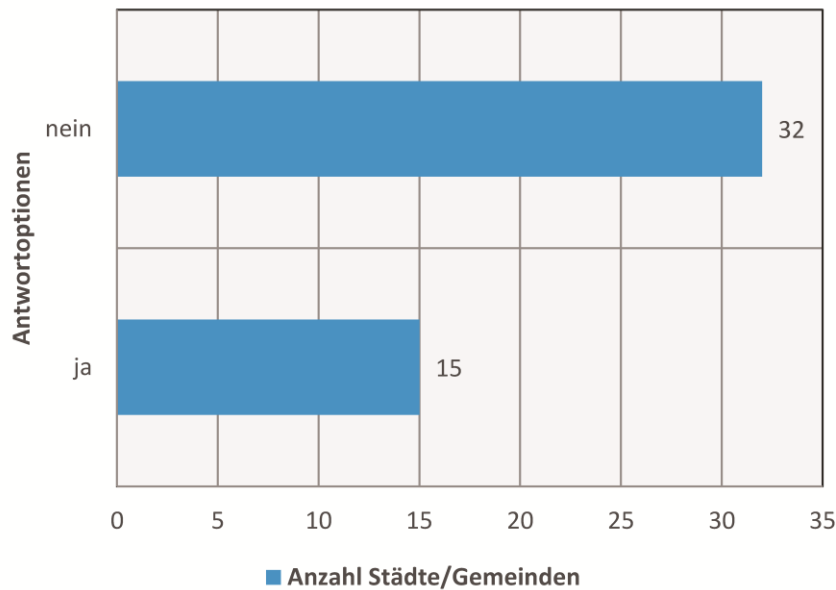
Abbildung 43 Kommunale Erwartungen an die Anwendung von § 13b BauGB



Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Abbildung 44 Baulandbereitstellung durch Anwendung von § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Analog zu Kapitel 2.2.2 zeigt Abbildung 44, dass die Baulandschaffung in den meisten Fällen auch im Regelbauungsplanverfahren möglich gewesen wäre. Die dahinterliegende Fragestellung lautete: „Haben Sie durch die Anwendung von § 13b BauGB Bauland schaffen können, das anderenfalls nicht möglich gewesen wäre?“ Ein Großteil der Online befragten Kommunen gibt an, dass die jeweiligen Bebauungspläne auch im Regelverfahren aufgestellt worden wären.

Für diejenigen Kommunen, die durch die Anwendung von § 13b BauGB Bauland schaffen konnten, das anderenfalls nicht möglich gewesen wäre, spielten insbesondere Kosten- und Zeitgründe eine Rolle sowie weitere Gründe, die eine Bebauungsplanaufstellung verhindert oder erschwert hätten. So wurde beispielsweise erwähnt, dass die Planungsleistungen wegen des Wegfalls der Umweltprüfung kostengünstiger gewesen seien und die Umsetzung des Planes in deutlich kürzerer Zeit möglich gewesen sei. Zusätzlich wurde in einigen Fällen betont, dass der Bebauungsplan nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelbar gewesen wäre.

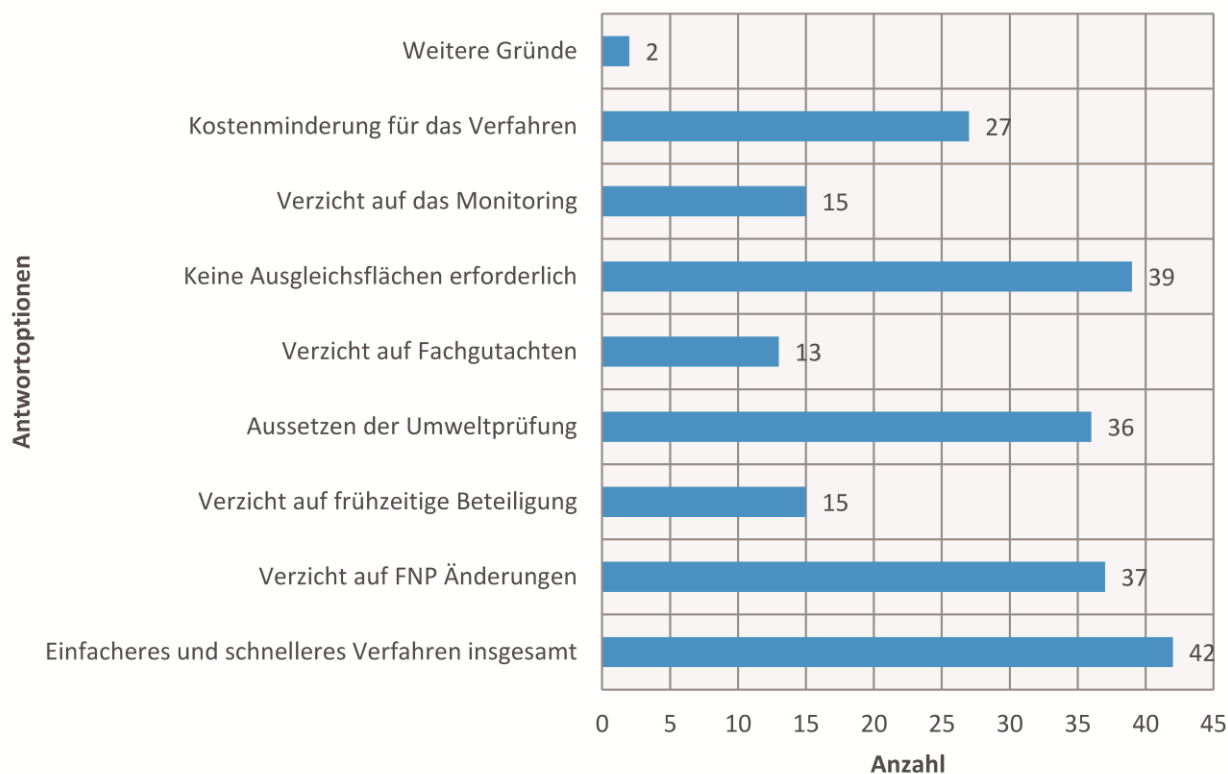
Tatsächlich zeigen die angegebenen Begründungen nicht unbedingt, dass das Bauland nicht auch im Regelverfahren hätte ermöglicht werden können, denn es handelt sich um Argumente, die auf die Vereinfachung des Verfahrens durch Standardisierung bestimmter umweltbezogener Teile der Planung hinweisen.

Des Weiteren erfolgte die Abfrage zu den Verfahrensgründen für die Anwendung des § 13b BauGB. Als Hauptgrund wurde die Vorteilhaftigkeit des einfacheren und schnelleren Verfahrens insgesamt herausgestellt. Weitere primäre Gründe für die Anwendung des § 13b BauGB sind/waren der Verzicht auf das FNP-Änderungsverfahren, das Aussetzen der Umweltprüfung sowie die Tatsache, dass keine Ausgleichsflächen erforderlich seien. (siehe Abbildung 45)

Die beiden weiteren aufgeführten Gründe waren (jeweils Einzelnennungen):

- die höhere Verwaltungsbehörde könne nicht mehr ablehnen und damit die Planungshoheit der Gemeinde unterlaufen;
- der Verzicht auf den Umweltbericht, dies würde auch die Bekanntmachung erleichtern, da die umweltbezogenen Informationen nicht aufgeführt werden müssten. Nach Ansicht des Befragten sei der Plan dadurch weniger fehleranfällig.

Abbildung 45 Verfahrensgründe für die Anwendung des § 13b BauGB



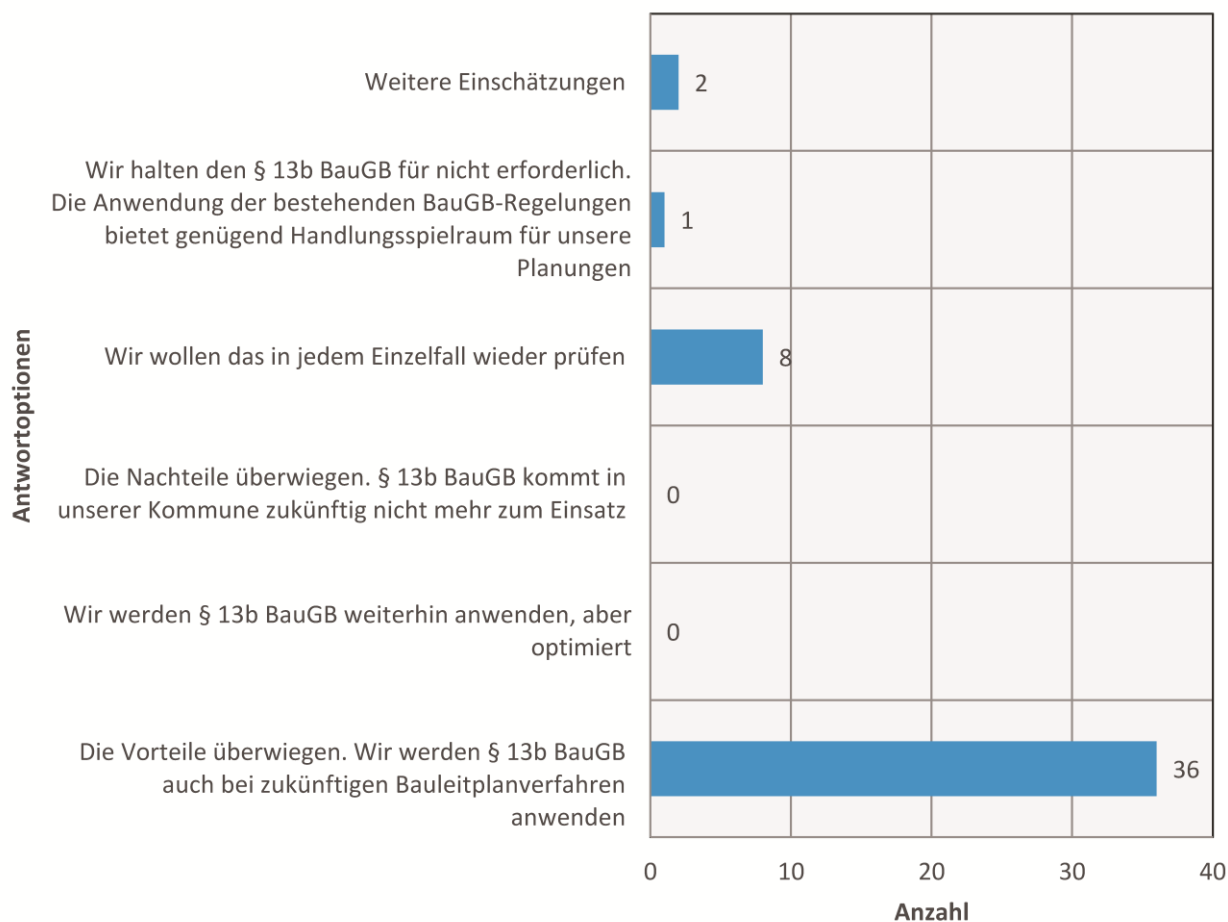
Mehrfachnennungen möglich

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Die Umfrageteilnehmer*innen gaben in ihrer Gesamteinschätzung zur Anwendung des § 13b BauGB in großer Mehrheit an, dass die Vorteile des Verfahrens überwiegen (36 Nennungen; siehe Abbildung 46), weshalb sie den § 13b BauGB auch bei zukünftigen Bebauungsplanverfahren anwenden wollen. Insbesondere die große Zeitersparnis bzw. der geringere Aufwand wurde hier als Vorteil genannt. Oft wurde auf die positiven Effekte eines kürzeren Planverfahrens aufgrund des Wegfalls der FNP-Änderung und der Kompensationspflicht verwiesen.

Acht Kommunen würden eine weitere Anwendung des § 13b BauGB im Einzelfall prüfen. In einem Fall wurde darauf hingewiesen, dass genau geprüft werden müsse, dass keine Zersiedelung an den Ortsrändern eingeleitet würde.

Abbildung 46 Gesamteinschätzung zur Anwendung des § 13b BauGB



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung

Die wenigen, die trotz Anwendung dem Verfahren eher skeptisch gegenüber stehen, merkten bspw. an, dass das vorhandene Regelwerk (ohne § 13b BauGB) ausreichend sei. Es sei allerdings wünschenswert, wenn der Gesetzgeber den Kommunen die Möglichkeit bieten würde, kleinere Bebauungspläne ohne FNP-Änderung durchführen zu können, wenn die städtebauliche Ordnung nicht gestört würde.

3 Verhältnis zur Raumordnung

Grundsätzlich sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – auch nach § 13b BauGB – die Regelungen des § 1 Abs. 4 BauGB anzuwenden („Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“).

Zugleich müssen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB die städtebaulichen und umweltfachlichen Belange gem. § 1 Abs. 6 BauGB und - zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme – der Vorrang der Innenentwicklung bei der Abwägung berücksichtigt und die Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen begründet werden. Hierbei sind insbesondere Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen durchzuführen (Mustereinführungserlass 2017). Zu prüfen war daher, inwieweit die Regionalplanungsbehörden die kommunale Siedlungsentwicklung bei Anwendung des § 13b BauGB unterstützen und steuern.

3.1 Auswertung der Landesentwicklungspläne

Die meisten der deutschen Flächen-Bundesländer haben in ihren aktuellen Landesentwicklungsplänen Regelungen zur Eigenentwicklung von kleinen Ortsteilen in der Form von Zielen oder Grundsätzen festgelegt (siehe Tabelle 2). Bei der Festlegung der Ziele und Grundsätze ist zumeist das Konzept der zentralörtlichen Gliederung zu beachten, mit dem raumordnerisch die Sicherung und Stärkung der Infrastrukturausstattung in den Gemeinden durch eine ausreichend tragfähige Bevölkerung verfolgt wird sowie der Verkehrsaufwand in der Fläche gemindert werden soll.

Für die Siedlungsentwicklung kleiner Ortsteile ist der Begriff der Eigenentwicklung zentral. Dabei handelt es sich um die Deckung des (angenommenen) Bedarfs an Wohnbauflächen (und anderen Bauflächen, bspw. für gewerbliche Nutzung), der sich aufgrund der demografischen Entwicklung ergibt – d. h. insbesondere Wohnbauflächen für die Kinder ansässiger Einwohner*innen. Tatsächlich dürfte der Bauflächenbedarf für diese Nachfragegruppe aufgrund der im Allgemeinen geringen Gemeindegröße recht gering ausfallen und zukünftig weiter sinken:

- ▶ Die Anzahl der Kinder je Elternpaar sinkt stetig, auch in den ländlichen Gebieten, die sich gegenüber städtischen und verdichteten Regionen durch eine höhere Geburtenrate und größere Haushalte auszeichnen. Damit sinkt auch der absehbare Bedarf an Wohnbauflächen in den kleinen Ortsteilen (ohne weitere Festlegung von Siedlungsflächen für Wohnen und Mischnutzungen).¹⁹
- ▶ Der Wachstumsschub, der mit den geburtenstarken Jahrgängen („Babyboomer“) Ende der 50er und Anfang der 60er Jahre und der daraus folgenden abgeschwächten zweiten (und mittlerweile noch weiter abgeschwächten dritten) Geburtenwelle verbunden war, endet²⁰. Gleichzeitig ist die erste geburtenstarke Generation der 50er Jahre in ihre Sterbephase eingetreten und es werden absehbar in zunehmender Anzahl Wohnungen und Häuser frei, gerade auch in den ländlichen Regionen. Während sich in den städtischen, wachsenden Regionen schnell Nachfolgenutzer für die Wohnungen finden, stehen in ländlichen, peripheren Regionen in zunehmendem Maße Immobilien leer, insbesondere auch in den zentraleren Lagen der kleinen Ortsteile²¹. Diese Entwicklung ist mit negativen Folgen für die Orte verbunden und wurde daher auch Gegenstand von dörflichen Entwicklungskonzepten und Förderprogrammen zur

¹⁹ Statistisches Bundesamt: Themenseite Bevölkerung. Demografische Aspekte. Demografischer Wandel und Bevölkerungszahl. Zuletzt abgerufen am 20.05.2020

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) (2015): Regionale Aspekte des demografischen Wandels. Wiesbaden

²⁰ Statistisches Bundesamt a. a. O.

²¹ ExWoSt-Forschungsfeld Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Zuletzt abgerufen 20.05.2020

Stärkung der Wohnfunktionen in Dorfkernen, mit zunehmendem Erfolg²². Insoweit ist anzunehmen, dass zukünftig der Wohnungsbedarf ländlicher Gemeinde auch wieder verstärkt im Wohnungsbestand gedeckt wird und die Nachfrage nach Neubauten am Ortsrand sinkt.

- „Eigenbedarf“ entsteht in diesen Gemeinden nur dann, wenn die ortsansässigen Bewohner Wohnungsansprüche umsetzen wollen, die im Bestand nicht realisierbar sind. Die frei werdenden Wohnungen stehen in diesen Fällen prinzipiell auch Zuzüglern zur Verfügung, wobei in vielen Ortslagen allerdings zunehmender Leerstand zu beobachten ist.

Bei den vorliegenden Festlegungen der LEP handelt es sich sowohl um positiv-planerische Festlegungen (Festlegung von Siedlungsbereichen bzw. von Gemeinden bzw. Gemeindeteile, in denen über die festgelegte Siedlungsfläche für Wohnen und Mischnutzungen hinaus eine Siedlungsentwicklung zur Eigenentwicklung zulässig ist) als auch negativ-planerische Festlegungen (Festlegung von Freiraumnutzungen und Kriterien, die eine Siedlungsentwicklung in diesen Bereichen ausschließen).

Tabelle 2 Festlegungen zur Eigenentwicklung kleiner Ortsteile in den Landesentwicklungsplänen / -programmen der Bundesländer

Bundesland	Ziel (Z) oder Grundsatz (G) ²³	Festlegungen zur Eigenentwicklung
Baden-Württemberg	(Z)	Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, 2002 Definition Eigenentwicklung; Siedlungsbereiche der Regionalplanung als Standorte der Eigenentwicklung; Ausweisen von Gemeinden, in denen aus besonderen Gründen nur Eigenentwicklung stattfinden soll
Bayern	(G)	Landesentwicklungsprogramm 2013, geändert 2018 Die Ausweisung von Bauflächen soll an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des demographischen Wandels und seiner Folgen ausgerichtet werden. ²⁴

²² Bspw. [ExWoSt-Forschungsfeld Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen](#). Zuletzt abgerufen am 19.05.2020
Förderprogramme für den ländlichen Raum liegen in allen Ländern vor

²³ Ziele der Raumordnung „...sind zusammen mit den Raumordnungsklauseln das wichtigste Instrument zur Durchsetzung der überörtlichen Belange in der Raumordnung. Sie sind gemäß Raumordnungsgesetz verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Ziele der Raumordnung sind im Raumordnungsplan als solche zu kennzeichnen und entfalten eine strikte Beachtungspflicht (Zielbeachtungspflicht) gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von allen öffentlichen Stellen bzw. Planungsträgern. Die Beachtungspflicht schließt es aus, Ziele der Raumordnung im Wege von Abwägungen oder Ermessensentscheidungen zu überwinden.“

Grundsätze der Raumordnung „... sind allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Die für das gesamte Bundesgebiet geltenden Grundsätze der Raumordnung sind in § 2 (2) des ROG in 15 Punkten zusammengefasst. Sie sind im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung anzuwenden, konkretisieren diese und stellen diesbezüglich generelle Richtvorgaben dar. Auf der Ebene der Bundesländer werden diese Grundsätze näher ausgeformt und an den landesspezifischen Rahmenbedingungen ausgerichtet. Auch können die Länder weitere Grundsätze der Raumordnung aufstellen, soweit sie den im Raumordnungsgesetz festgelegten Grundsätzen nicht widersprechen. Die Länder sind dazu verpflichtet, die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen und in Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung räumlich und sachlich zu konkretisieren.“

Definitionen gemäß ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

[ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft \(2003\): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Stichwort Ziele der Raumordnung](#). Zuletzt abgerufen am 18.05.2020

[ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft \(2003\): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Stichwort Grundsätze der Raumordnung](#). Zuletzt abgerufen am 18.05.2020

Bundesland	Ziel (Z) oder Grundsatz (G) ²³	Festlegungen zur Eigenentwicklung
Berlin/ Brandenburg	(Z)	Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg 2019 Eigenentwicklung im Umfang von 1 ha / 1000 Einwohner*innen in einem Zeitraum von 10 Jahren möglich
Hansestadt Bremen	./.	-
Hansestadt Hamburg	./.	-
Hessen	(Z)	Landesentwicklungsplan Hessen 2000 Wenn keine oder unzureichende Siedlungsbereiche dargestellt sind, können für Wohnen und Gewerbe bis zu 5 ha am Rande der Ortslage zu Lasten der Bereiche für Landschaftsnutzung und -pflege in Anspruch genommen werden.
Mecklenburg- Vorpommern	(Z)	Landesraumentwicklungsprogramm 2016 Beschränkung auf Eigenentwicklung in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion; Abweichung vom Eigenbedarf in geeigneten Gemeinden der Stadt-Umland-Räume unter Bedingung eines interkommunal abgestimmtes Wohnungsbauentwicklungskonzept des Raumes möglich
Niedersachsen	./.	-
Nordrhein- Westfalen	(Z)	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2019 In den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteilen ist unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und des Erhalts der landwirtschaftlichen Nutzfläche eine bedarfsgerechte, an die vorhandene Infrastruktur angepasste Siedlungsentwicklung möglich.
Rheinland- Pfalz	(Z)	Landesentwicklungsprogramm 2008 Konzentration der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum, aber Flächenausweisungen zur Deckung des Bedarfs, der aus der Eigenentwicklung resultiert, sind weiterhin jeder Gemeinde möglich.
Saarland	(Z)	Landesentwicklungsplan Teilabschnitt „Siedlung“ 2006 Wohnungsbedarf für nicht-zentrale Gemeindeteile: 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr (max. Eigenentwicklungsbedarf); Minstdichten für Wohnungen pro Hektar
Sachsen	(Z)	Landesentwicklungsplan 2013 Kommunale Planungshoheit schließt Zugestehen der Eigenentwicklung ein; Definition Eigenentwicklung

²⁴ Nach der Landtagswahl 2019 in Bayern sollen der Landesentwicklungsplan und nachfolgend die Regionalpläne neu aufgestellt werden. Es wird derzeit u. a. diskutiert, Beschränkungen der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum festzulegen.

Bundesland	Ziel (Z) oder Grundsatz (G) ²³	Festlegungen zur Eigenentwicklung
Sachsen-Anhalt	(Z)	Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt 2010 Definition Eigenentwicklung; In jeder Gemeinde möglich, auch ohne zentralörtliche Funktionen; demografische Entwicklung ist zu berücksichtigen
Schleswig-Holstein	(Z) / (G)	Landesentwicklungsplan Schleswig Holstein 2010 Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind: Rahmen für deren Wohnungsbauentwicklung soll durch Regionalpläne festgelegt werden. Bis zur Neuaufstellung der Regionalpläne: In den Jahren 2010 bis 2025 können neue Wohnungen im Umfang von bis zu 15 Prozent in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 Prozent in den ländlichen Räumen mit Basis des Bestandes im Jahr 2009 gebaut werden. Entwurf Fortschreibung 2018 Erwähnung der Regionalpläne entfällt; Aktualisierung auf einen Zeitraum von 2018 bis 2030 (bzw. Planungszeitraum des LEPs) Basis des aktuell verfügbaren Wohnungsbestand bei Inkrafttreten des Plans
Thüringen	(G)	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025, 2014 Jeder Gemeinde ist es Rahmen ihrer Eigenentwicklung möglich, die gewachsenen Strukturen zu erhalten und angemessen weiterzuentwickeln. Orientierung der Siedlungsflächenentwicklung am gemeindebezogenen Bedarf und dem Prinzip „Nachnutzung vor Flächenneuanspruchnahme“

Quelle: eigene Zusammenstellung auf Basis der Landesentwicklungspläne und -programme, siehe dazu Anhang 6.2

3.2 Befragung von ausgewählten Regionalplanungsbehörden

Zur qualitativen Einschätzung der regionalplanerischen Steuerungs- und Monitoring-Möglichkeiten wurden sechs Expertinnen und Experten aus Regionalplanungsbehörden²⁵ befragt (Fragebogen siehe Anlage 6.3).

3.2.1 Zur Anwendung des § 13b BauGB in den Kommunen

Die Regionalplanungsbehörden sind im Grundsatz gut darüber informiert, in welchen Kommunen wie viele Anwendungsfälle von § 13b BauGB zu verzeichnen sind. Der Verband Region Stuttgart hat eine eigene Auswertung erstellt, mit der „... über die Entwicklung der Novellierung, die Anwendung der neuen Regelungen in der bauleitplanerischen Praxis und die entsprechenden regionalplanerischen Bewertungen informiert wird“ (Verband Region Stuttgart 2018, Seite 2). Diese Auswertung wird auch fortgeschrieben.

Aus Sicht der Regionalplanungsbehörden sorgt der § 13b BauGB für Verfahrenserleichterungen in den anwendenden Kommunen. Eine planungsrechtliche Vorbereitung der Bauflächen hätte ohne Anwendung des § 13b BauGB im Regelverfahren stattgefunden. Initiatoren der Anwendung des § 13b BauGB waren in den bei den Regionalplanungsbehörden bekannten Fällen zumeist die kommunalen Verwaltungen, untergeordnet auch die Kommunalpolitik oder Flächeneigentümer*innen bzw. Investor*innen.

²⁵ Regionalverband Ruhr, Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen, Bezirksregierung Münster, Verband Region Stuttgart, Region Hannover, Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord, Geschäftsstelle der Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald

Anlässe für die Ausweisung von Baugebieten nach § 13 BauGB lagen zumeist in der Stabilisierung der Einwohnerzahl kleinerer, oftmals peripherer Ortslagen (Verhinderung der Abwanderung, Bindung von Familien im Ort, Arrondierung von Ortsrändern, Angebot an Bauflächen für die Eigenentwicklung). Die Beseitigung von Wohnraummangel stand ausgesprochen selten im Fokus der entsprechenden Baulandentwicklung. Vorwiegend entstanden Einfamilienhausbebauungen mit größeren Geltungsbereichen von bis zu 3 ha, die aus großzügigen Baufenstern und den erforderlichen Erschließungsflächen resultieren.

Verfahrensgründe für die Anwendung des § 13b BauGB sind nach Einschätzung der Regionalplanungsbehörden vor allem der mögliche Verzicht auf das FNP-Änderungsverfahren, das Aussetzen der Umweltprüfung sowie die Nichterforderlichkeit von Ausgleichsflächen.

Angemerkt wurden auch die Vorteile einer größeren Flexibilität bei der Entwicklung von Wohnbauland. Die Nutzung anderer Flächen als bereits im Flächennutzungsplan dargestellter Flächen stärkt die Verhandlungsposition der Kommunen in den Gesprächen mit den Flächeneigentümer*innen, so dass eine schnellere Einigung absehbar ist.

Nach Kenntnis der Regionalplanungsbehörden haben sich die Kommunen überwiegend mit der Möglichkeit auseinandergesetzt, Wohnbauflächen im Innenbereich durch eine (Wieder-)Nutzbarmachung von unbebauten Flächen (Baulücken), eine Nachverdichtung oder andere Innenentwicklungsmaßnahmen (Aufstockung, Umnutzung von Gebäuden) zu entwickeln. Entsprechende Erfassungen und Bewertungen von Innenentwicklungspotenzialen liegen oftmals vor. Angemerkt wird jedoch, dass entweder diese Innenentwicklungspotenziale stellenweise bereits ausgeschöpft sind oder die Flächeneigentümer*innen nicht gewillt sind, diese baulich zu nutzen. Die Eigentümer*innen wollen nicht bauen, die Grundstücke sind als Bauland für Familienangehörige vorgesehen oder die / der Eigentümer*in nutzt das Grundstück als Wertanlage.

3.2.2 Zum Verhältnis zur Regionalplanung

Die Befragten sehen bei der Anwendung des § 13b BauGB zunächst keinen Unterschied zur Aufstellung von Bebauungsplänen im Regelverfahren: die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind von den Kommunen aufgrund der Maßgaben des § 1 Abs. 4 BauGB (Anpassungspflicht) auch bei der Ausweisung von Bauflächen nach § 13b BauGB zu berücksichtigen. Die Abstimmungspflicht der kommunalen Bauleitplanung mit den raumordnerischen Zielen und Grundsätzen ist dabei in den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Sie erfolgt zumeist im Rahmen der Beteiligung nach BauGB, die Regionalplanungsbehörde ist dabei Träger öffentlicher Belange. In Nordrhein-Westfalen besteht das Instrument der landesplanerischen Anfrage, wie sie in § 34 Abs. 1 LPlG NW geregelt ist: *„Zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung hat die Gemeinde bei Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes unter Vorlage der erforderlichen Planunterlagen bei der Regionalplanungsbehörde anzufragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen.“*

Die nach § 13b BauGB beplanten Flächen liegen nach Aussage der Regionalplanungsbehörden überwiegend in den regionalplanerisch dafür vorgesehenen Bereichen für eine Siedlungsentwicklung, sofern diese in den Regionalplänen flächenkonkret festgelegt sind. Ein "Interpretationsspielraum" bei der räumlichen Überschreitung der regionalplanerischen Festlegung dieser Bereiche ist nach Aussage eines Befragten i. d. R. zulässig, wenn die zeichnerische Festlegung hier keinen genauen Grenzverlauf abbildet und der Planung keine wesentlichen raumordnerischen Belange entgegenstehen. Eine Inanspruchnahme raumordnerisch dargestellter Freiraumbereiche (Vorranggebiete) ist nur in sehr seltenen Ausnahmen gegeben. Die Inanspruchnahme von Vorbehaltsbereichen im Freiraum, bspw. von Vorbehaltsgebieten für Landwirtschaft, findet in der Regel Berücksichtigung in der Gesamtabwägung zum Bebauungsplan.

Eine Beeinträchtigung der raumordnerisch vorgegebenen Siedlungsstruktur ist daher bei Anwendung des § 13b BauGB grundsätzlich nicht erkennbar. Deutlich wird allerdings, dass bei regionalplanerisch

vorgegebenen Mindest-Dichtewerten²⁶ diese in Baugebieten nach § 13b BauGB nicht immer eingehalten werden – dies deutet auf die vorrangige Entwicklung von Einfamilienhausgebieten hin. Zugleich wird von einzelnen Befragten die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit bei wiederholter Anwendung des § 13b BauGB in einer Kommune langfristig eine geordnete gesamtstädtische städtebauliche Entwicklung sichergestellt werden kann. Auch machen einige Befragte darauf aufmerksam, dass § 13b BauGB nicht geeignet ist, die Wohnungsnot in großen Städten zu lindern.

Zudem macht ein Großteil der Befragten deutlich, dass die Baugebiete nach § 13b BauGB raumbedeutsam sind,

- ▶ weil die Vorhaben in den Außenbereich eingreifen,
- ▶ die Größe der Geltungsbereiche aufgrund der Ausweisung von Erschließungsflächen und Nebenanlagen oftmals größer sind als die maximal zulässige Grundfläche nach § 19 Abs. 2 BauN-VO.

Einigen Regionalplanungsbehörden obliegt die Steuerung einer vor allem bedarfsgerechten Wohnbauflächenentwicklung in den Kommunen – sofern die Regionalplanung in den Bundesländern eine starke Position einnimmt. Diese Steuerung umfasst einen Vorrang der Entwicklung auf Zentrale Orte sowie Regelungen zu Eigenentwicklungsmöglichkeiten kleinerer Kommunen, wie die beiden folgenden Beispiele verdeutlichen.

Konzentration der Siedlungsentwicklung in der Region Hannover

Die Region Hannover verfolgt konsequent die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die „Standorte Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten“ (zentrale Siedlungsgebiete der Zentralen Orte) sowie ergänzend auf die „Ländlich strukturierten Siedlungen mit Ergänzungsfunktion Wohnen“.

Ortschaften, die aufgrund ihrer Größenordnung, einer geringen Bevölkerungszahl und fehlender bzw. nur geringer Grundversorgungsinfrastruktur nur für eine auf den örtlichen Grundbedarf ausgerichtete Siedlungsentwicklung in Frage kommen, sind als „Ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung“ festgelegt, deren weitere Siedlungsentwicklung 5 % der bestehenden Siedlungsfläche während der Laufzeit des Regionalen Raumordnungsprogramms nicht überschreiten dürfen.

Abgestuftes Siedlungssystem der Planungsregion Metropole Ruhr

Das abgestufte Siedlungssystem der Planungsregion Metropole Ruhr gliedert sich in Siedlungsbereiche (ASB = Allgemeine Siedlungsbereiche / GIB = Gewerbe- und Industriebereiche), Eigenentwicklungsortlagen (EWO) sowie Streu- und Splitterbebauung (SPB).

Der siedlungsräumlichen Abgrenzung zwischen ASB/GIB und EWO dienen eine Einwohnerschwelle (1.500 Einwohner*innen bis 2.500 Einwohner*innen), die vorhandenen Infrastrukturen sowie die

²⁶ Beispielhaft ist eine Regelung im Landesentwicklungsplan Saarland, Teilabschnitt „Siedlung“ (2006) zu nennen. Als durchschnittliche Siedlungsdichte sind dort bezogen auf das Bruttowohnbauland bei Wohnbauflächenausweisungen folgende Dichtewerte in Wohnungen pro Hektar (W/ha) mindestens einzuhalten: 40 W/ha in der Kernstadt des Oberzentrums; 30 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ordnungsraum; 25 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ländlichen Raum; 25 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ordnungsraum; 20 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ländlichen Raum; 20 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ordnungsraum; 15 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ländlichen Raum

bauleitplanerisch gesicherten Flächenreserven.

Zur Abgrenzung zwischen Eigenentwicklungsortslagen (EWO) sowie Streu- und Splitterbebauung (SPB) hat die Planungsregion ein eigenes Bewertungsmodell entwickelt. Dieses fußt auf folgenden Parametern

- ▶ räumliche Abgrenzung unter Berücksichtigung von Orthofotos, dem Entwurf des Regionalplans Ruhr und den Flächennutzungsplänen (Siedlungsstruktur, Kompaktheit etc.)
- ▶ visuell-interpretative Einschätzung anhand von Orthofotos
- ▶ Bewertung anhand statistischer Werte zur Bevölkerungszahl, der Einwohnerdichte, den vorhandenen Flächenreserven und der Infrastrukturausstattung

Der Status EWO wird erst ab einer bestimmten Mindestpunktzahl erreicht, die entsprechenden Siedlungsbereiche werden in einer Karte „Eigenentwicklungsortslagen“ dargestellt. Diese Karte wird im Zusammenhang mit dem Monitoring Daseinsvorsorge alle drei Jahre fortgeschrieben.

Eine Bewertung von Vorhaben nach § 13b BauGB folgt dieser Dreistufigkeit.

In den ASB-Bereichen ist die Anwendung von § 13b BauGB zulässig.

In den EWO-Bereichen als im Freiraumbereich gelegene Siedlungen mit Eigenentwicklungsmöglichkeiten entspricht eine Ausweisung von Baugebieten den raumordnerischen Maßgaben, wenn die Baugebiete bedarfsgerecht und an vorhandene Infrastrukturen angepasst sind.

In den SPB-Bereichen wird eine landesplanerische Zustimmung zu Anfragen nach § 13b BauGB verwehrt.

Diese Regelungen sind von den Kommunen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zu berücksichtigen.

Hervorgehoben wird von den Regionalplanungsbehörden das Flächenmonitoring, sofern dies im Verantwortungsbereich der Behörde liegt. Es gibt sowohl den Regionalplanungsbehörden als auch den Kommunen einen Überblick über die noch zur Verfügung stehenden Flächen und trägt somit zur bedarfsgerechten Freigabe von Wohnbau- und Gewerbeflächen bei. Die umfasst auch Gebiete gemäß § 13b BauGB. Insoweit wird es von den anwendenden Befragten als wesentliches strategisches Steuerungsinstrument verstanden.

4 Schlussfolgerungen

Die mit Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen werden nicht erreicht.

Mit der Einführung des § 13b BauGB war die Absicht verbunden, durch Verfahrenserleichterungen zu einer vermehrten Ausweisung von Wohnbauland in Kommunen mit besonders großem Wohnungs- und Wohnbauflächenbedarf zu kommen. Dies sind in Deutschland vor allem die Großstädte und ihr verdichtetes Umland im Westen der Republik längs des Rheins, die süddeutschen und die ostdeutschen Ballungskerne sowie verschiedene Hochschulstädte mit wachsenden Bildungseinrichtungen.

Diese Absicht konnte nicht erfüllt werden. Es konnte im Rahmen der Untersuchung keine Großstadt mit über 500.000 Einwohner*innen ermittelt werden, die § 13b BauGB anwendet, und lediglich sieben kleinere Großstädte mit 100.000 bis 500.000 Einwohner*innen. Vielmehr werden die Regelungen insbesondere von kleinen und kleinsten Landgemeinden angewendet, die nur zu einem geringen Anteil über einen ungedeckten Wohnungsbedarf verfügen, häufig jedoch zu den stagnierenden und schrumpfenden Gemeinden zählen.

Darüber hinaus lässt sich der große Wohnungsbedarf in den Wachstumsregionen mit den geringen zulässigen Flächengrößen des § 13b BauGB nicht annähernd decken. Eine Kopplung mehrerer Vorhaben gemäß § 13b BauGB ist mit Verweis auf die Kumulationsregelung des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB überdies unzulässig. Tatsächlich verfolgen immer mehr Großstädte erhebliche Siedlungsprojekte im Stadtgebiet oder im regionalen Umfeld im Rahmen von interkommunalen Prozessen, die sich eher mit dem Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts und seinen besonderen eigentumsrechtlichen Möglichkeiten umsetzen lassen (bspw. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme gem. §§ 165 BauGB), mindestens aber das Regelverfahren des BauGB erfordern.

Insoweit scheint es eher zielführend, anstelle einer Beibehaltung des § 13b BauGB das Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts, insbesondere der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Verbesserung der Wohnungsversorgung in (zurzeit) wachsenden Stadtregionen hinsichtlich von Optimierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Insbesondere eine Bündelung der mehrfachen planerischen Beschäftigung mit Potenzialflächen (Voruntersuchungen, FNP-Verfahren, Entwicklungszielfestlegung, Bebauungsplanverfahren, Landschaftsplanung) könnte zielführend sein.

Die Planungen nach § 13b BauGB sind vor allem Verfahren von „kleinen“ Gemeinden.

Verfahren nach § 13b BauGB werden vor allem von kleineren Kommunen durchgeführt. Mit der abnehmenden Größe der Kommunen sinkt erfahrungsgemäß auch die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Planungsverwaltungen, eine differenzierte Verwaltungsgliederung aus Planungsamt, Umweltamt und Grünflächenamt ist in den kleinen Kommunen zumeist nicht gegeben. Tendenziell ist insofern eine Überforderung mit dem umfangreichen Themenspektrum der Bauleitplanung erkennbar und kleinere Gemeinden stehen dann häufig neuen (umwelt-)fachlichen Anforderungen an die Bauleitplanung kritisch gegenüber. Dies führt dazu, dass Verfahrenserleichterungen – bspw. der Verzicht auf die Umweltprüfung oder auf die frühzeitigen Beteiligungen – von diesen kleinen Kommunen gern in Anspruch genommen werden.

Des Weiteren zeigte sich in einigen Interviews, dass die Aufwertung privaten Grundstückseigentums als Bauland unabhängig von ggf. vorhanden (aber nicht ohne größeren Aufwand aktivierbaren) Innenentwicklungsreserven die eigentliche Planungsmotivation ist und die Planungerleichterungen aus den oben genannten Gründen auch in diesen Fällen gerne genutzt werden -es wird insoweit der Weg des geringsten Widerstandes gegangen.

Hinzu kommt jedoch, dass kleine schrumpfende oder stagnierende Gemeinden allein deshalb Probleme mit der Innenentwicklung haben, weil die Grundstückszuschnitte und vorhandene Teilbebauungen

bei niedrigen Bodenpreisen eine innere Neuentwicklung wirtschaftlich schwierig und bei entsprechenden Eigentumsverhältnissen sogar unmöglich machen. Zur Lösung dieses Problems ist die Regelung in § 13b BauGB kontraproduktiv, weil sie dazu führt, dass die Bodenpreise weiter niedrig bleiben. Sinnvoll wäre hier stattdessen, Gelder für kommunale Ankaufs- und Neuordnungsprogramme bereitzustellen und im Gesetz einfache Umsetzungsinstrumente für eine sozial- und städtebaulich wesentlich nachhaltigere Innenentwicklung für Wohnungsneubau in solchen Gemeinden einzuführen.

Zur Unterstützung kleinerer Gemeinden wäre eine Vereinfachung durch Standardisierung bestimmter umweltbezogener Teile der Planung (ohne Verzicht auf Umweltbericht und Ausgleich) bei Einzelplanflächen < 2 ha zielführend. Statt „entweder ganz oder gar nicht“ könnten pauschalisierte Biotopbewertungen und der generelle Übergang zu ebenso pauschalisierten Ausgleichsmaßnahmen und Ablösezahlungen gemäß § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB i. V. m. § 15 Abs. 6 BNatSchG den Gemeinden die Planung erleichtern. Hier ist es nicht so sehr der Gesetzgeber, der der immer unübersichtlicher werdenden fachlichen Differenzierung entgegenzutreten sollte, sondern die jeweilige Fachdisziplin selbst und die sie steuernde Fachverwaltung, die dem Anlass angemessene vereinfachte Bewertungsverfahren bei Bebauungsplänen mit voraussichtlich geringer Eingriffsintensität zur Verfügung stellen müsste.

Die Planungen nach § 13b BauGB erhöhen den Flächenverbrauch.

Mit der BauGB-Novelle 2013 und der darin enthaltenen Erweiterung der Bodenschutzklausel wurde die Innenentwicklung gestärkt, um die Flächenneuanspruchnahme von Außenbereichsflächen durch Bau- und Infrastrukturflächen weiter zu reduzieren. § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB verankert dementsprechend den Vorrang der Innenentwicklung als einen Grundsatz der Bauleitplanung.

Der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in einen Bebauungsplan setzt nach § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB eine Prüfung voraus, ob gemeindliche Innenentwicklungspotenziale vorhanden und für die kommunale Planungsabsicht aktiviert werden können. Diese Auseinandersetzung mit dem Planungsgebot zum Vorrang der Innenentwicklung wird durchgeführt, allerdings werden seitens der Kommunen die Realisierungschancen für Innenentwicklungsvorhaben aus verschiedenen Gründen als gering oder nicht vorhanden eingeschätzt. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit einschlägigen Vorhaben zur Aktivierung von Innenentwicklungsreserven in ländlichen Gemeinden (u. a. REFINA-Forschung²⁷ und weitere²⁸) könnte dieses Argument allerdings eher auf eine kommunale Konfliktvermeidung – bspw. gegenüber den Grundstückseigentümern, die nicht bauen wollen, oder der Nachbarschaft, die Störungen oder Beeinträchtigungen des eigenen Grundstücks fürchten, – und Gewährung von Vorteilen für bestimmte Flächeneigentümer*innen deuten. Letztendlich kann diese Annahme aber hier nicht weiter belegt oder falsifiziert werden.

Die Analyse zeigt zudem, dass § 13b BauGB vor allem für die Entwicklung von Einfamilienhausgebieten im ländlichen Raum genutzt wird. Die Entwicklung von Mehrfamilienhäusern wird von den Kommunen in diesen Bereichen eher kritisch gesehen, weil die Besorgnis besteht, dass mit dem Bau von Mehrfamilienhäusern soziale Probleme entstehen könnten.

Bei der Entwicklung dieser Wohnbauflächen werden die Prinzipien einer sparsamen und effektiven Flächennutzung in vielen Fällen nicht beachtet und den Festsetzungen eher große Grundstücksgrößen und entsprechend dimensionierte Wohngebäude zugrunde gelegt. Deutlich wird dies vor allem im Verhältnis von Größe des Geltungsbereiches zur maximal festgesetzten Grundfläche. Hinzuzurechnen ist der jeweilige Erschließungsaufwand für die Flächen in Ortsrandlage.

²⁷ siehe [Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement \(REFINA\)](#) Zuletzt abgerufen am 20.05.2020

²⁸ siehe u. a. [Schiller et al. \(2009\)](#). Zuletzt abgerufen am 20.05.2020

Die praktischen Anwendungen des § 13b BauGB stehen somit eindeutig in der Mehrzahl der Fälle der Bodenschutzklausel gemäß § 1a Abs. 2 BauGB und dem Leitsatz „Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung“ diametral entgegen, ohne dass dies zu sozialen oder städtebaulichen Vorteilen führen würde. Darüber hinaus steht § 13b BauGB auch dem Ziel der von der Bundesregierung zuletzt 2018 aktualisierten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie entgegen, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha pro Tag zu reduzieren.

Hinsichtlich der Vorbehalte gegen den Bau von Mehrfamilienhäusern in ländlichen Gebieten sollte im Rahmen von Pilotprojekten mit umfangreicher Bürgerbeteiligung untersucht werden, wie örtlich gut angepasste städtebauliche Lösungen entwickelt werden können.

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 Bebauungspläne aufgrund der empfindlichen und ökologisch bedeutsamen Vornutzung („klassische“ Ortsränder mit Obstwiesen, Grünland u. a.) kritisch einzuschätzen. Die Flächen in Ortsrandlage weisen vielfach in Bezug auf die Schutzgüter Flora und Fauna, Boden, Klima und Landschaft große Qualitäten auf und die Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild sind hier ungleich höher zu bewerten als auf Flächen im Innenbereich oder auch bei größeren Projekten auf durch Intensiv-Landwirtschaft genutzten Feldern. Mit dem Verzicht auf die Ausgleichsregelung entfällt zudem eine Kompensation dieser oft hochwertigen Lebensräume.

Zugleich wird das Vermeidungs- und Minderungsgebot mit dem Verweis auf die Kleinflächigkeit der Vorhaben ausgesetzt – wenngleich in der Summe aller Vorhaben nach § 13b BauGB kumulativ erhebliche Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild entstehen, die mit geeigneten Minderungs-, Ausgleichs- oder Kompensationsmaßnahmen zumindest reduziert werden könnten.

Mit dem Verzicht auf den Umweltbericht entfällt häufig die fachlich qualifizierte Auseinandersetzung mit umweltbezogenen Wertigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB in Gänze. Ebenso kann auf eine Prüfung von Alternativen verzichtet werden. Gutachterliche Untersuchungen und Ausführungen in den Begründungen zu Verfahren nach § 13b BauGB zielen in vielen Fällen auf Umweltbereiche ab,

- ▶ die aufgrund ihres Rechtscharakters nicht der Abwägung unterliegen. So finden bei den untersuchten Bauleitplänen artenschutzrechtliche Betrachtungen statt, die in den §§ 44 ff. BNatSchG geregelt sind.
- ▶ die einen selektiven und zugleich konfliktvermeidenden Ansatz erkennen lassen. Häufiger Untersuchungsgegenstand sind bspw. Lärm- und Geruchsemissionen, also Themenbereiche, die im Verfahren eine Auseinandersetzung mit Fachbehörden, aber auch mit der Nachbarschaft erwarten lassen.

Die Auseinandersetzung mit hochwertigen Biotopstrukturen oder mit schutzwürdigen Böden findet hingegen nur sehr eingeschränkt statt.

Die Siedlungserweiterungen nach § 13b BauGB nehmen in vielen Fällen wertvolle Strukturen in den Übergangsbereichen zwischen Siedlung und freier Landschaft in Anspruch. Eine fachliche qualifizierte und systematische Auseinandersetzung mit Umweltaspekten im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB findet in den Verfahren nach § 13b BauGB überwiegend nicht statt. Dies steht dem Abwägungsgrundsatz nach § 1 Abs. 7 BauGB entgegen, wonach bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind.

Klimaschutz und Klimaanpassung in Verfahren nach § 13b BauGB

Die Belange des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel wurden mit der BauGB-Novelle 2011 zu Planungsgrundsätzen erklärt. Um dem Anliegen einer klimagerechten Siedlungsentwicklung gerecht zu werden, wurde hierzu im Zuge der Novelle § 1 Abs. 5 BauGB entsprechend ergänzt und § 1a Abs. 5 BauGB (Klimaschutzklausel) neu eingefügt.

Tatsächlich werden in einzelnen Bebauungsplänen nach § 13b BauGB Aspekte des Klimaschutzes und des Klimawandels berücksichtigt. Der Festsetzungskatalog wird jedoch nur selten in der Breite ausgenutzt. Die untersuchten Bebauungspläne enthalten insbesondere Festsetzungen zur Versickerung von Regenwasser, der Verwendung wasserdurchlässiger Bodenbeläge, was teilweise auf entsprechende Vorgaben aus dem Wasserrecht oder örtlichen Entwässerungssatzungen zurückzuführen sein wird und im Übrigen bei geringer Bebauungsdichte oft die Vorzugsvariante ist.

Anforderungen des Klimaschutzes an die Bauausführung werden durch das Energiefachrecht definiert. Dies mag ein Grund sein, weshalb in der kommunalen Bauleitplanung in zunehmendem Maße auf dezidierte Festsetzungen zum Klimaschutz verzichtet wird. Lediglich bei kleineren Gemeinden mit Einwohnerzahlen bis 5.000 Einwohner*innen ist eine leichte Fokussierung auf energetische Optimierung in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB durch die Ausrichtung der Gebäudekörper auf die Sonne ('Solare Stadtplanung') zu erkennen.

Mit dem Aussetzen der Umweltprüfung entfällt häufig die Auseinandersetzung mit umweltbezogenen Wertigkeiten, insbesondere auch mit den Schutzgütern Fläche, Klima und Luft. Dies könnte ebenfalls ein möglicher Grund für die zurückhaltende Anwendung bestimmter klimaschutz- und klimaanpassungsrelevanter Festsetzungen sein. Auffällig ist die spärliche oder fehlende Erstellung von klimaanpassungsbezogenen Gutachten wie bspw. stadtklimatischen Gutachten. Zwar ist davon auszugehen, dass die § 13b BauGB anwendenden Kommunen in den meisten Fällen aufgrund ihrer Größe und Siedlungsstruktur keine überwärmten Siedlungsbereiche aufweisen. Die Gefahren von Starkregen sind aber gerade auch in ländlichen Regionen zu berücksichtigen, da es sich bei den nach § 13b BauGB bebauten Flächen häufig um Flächen handelt, die ggf. auch eine Rückhaltefunktion für Niederschlagswasser erfüllen können. Darüber hinaus ergeben sich besondere Gefahren bei der Bebauung von Fließwegen. Daraus können sich bei Extremwetterereignissen, bspw. Starkregen, erhöhte Schadenspotenziale für Gebäude und Infrastrukturen ergeben.

Durch das Fehlen der Pflicht zur Alternativenuntersuchung fallen im Rahmen der Anwendung des § 13b BauGB darüber hinaus regelmäßig alle mit dem zusätzlich entstehenden motorisierten Individualverkehr verbundenen Probleme aus dem systematischen Betrachtungsrahmen heraus. Gerade weil es sich um kleine Außenbereichsflächen mit einer Bebauung von nur geringer Dichte handelt, wird es regelmäßig keinerlei Verstärkung oder Verbesserung der Anbindung an den ÖPNV geben. Eine deshalb bei einer Mehrzahl von Fällen doch erhebliches Gewicht erreichende Zunahme des motorisierten Individualverkehrs steht auch der Förderung klimafreundlicher und innovativer Mobilitätsformen entgegen.

Die Ausnahmeregelungen in § 13b-Verfahren stehen einer verstärkten Auseinandersetzung mit den Themen Klimaschutz und Klimaanpassung bzw. einer stärkeren Berücksichtigung dieser Themen, wie es die Absicht der BauGB Novelle 2011 war, entgegen.

Geordnete städtebauliche Entwicklung auf Basis des Flächennutzungsplanes

Von den 250 ermittelten Anwendungsfällen konnte nur in 89 Fällen sicher festgestellt werden, dass die Baugebiete nach § 13b BauGB aus den kommunalen Flächennutzungsplänen entwickelt wurden, die bereits entsprechende Wohnbauflächen oder andere Bauflächen darstellen. Die planerische Entscheidung, die jeweiligen Bauflächen auszuweisen, wurde hier somit bereits auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung getroffen. Die Kommunen, deren FNP bereits Bauflächen darstellt, nutzen § 13b BauGB dann vor allem aufgrund der Erleichterungen im Planverfahren (vor allem: kein Ausgleich).

Zu berücksichtigen ist in diesen Fällen jedoch das Alter der kommunalen FNP. In vielen der untersuchten Fälle sind diese 20 Jahre und älter, so dass die Lage und Größe der ausgewiesenen Flächen und damit mögliche Umweltauswirkungen sowie die Bedarfsgerechtigkeit zumindest kritisch zu hinterfragen sind. In der Regel werden FNP, die die Regelungen der BauGB-Novelle 2004 nicht umsetzen, heutigen umweltschutzbezogenen Maßstäben jedenfalls nicht oder nicht voll umfänglich genügen. Die bauliche Nutzung der Flächen wäre aus heutiger Sicht mutmaßlich nicht ohne weiteres realisierbar. Dies gilt erst recht in der überwiegenden Zahl der Fälle, in denen der FNP keine bauliche Nutzung darstellt und tatsächlich Grünland oder eine anderweitig bisher dauerhaft bewachsene Fläche in Anspruch genommen wird. Dabei bestehen vielfach Innenentwicklungskonzepte, deren mögliche Potenziale jedoch nicht konsequent ausgeschöpft werden.

Bevorzugt werden auf der überwiegenden Anzahl der untersuchten Flächen „klassische“ Einfamilienhausgebiete ausgewiesen, deren städtebauliche Qualität in den meisten Fällen als gering einzustufen ist und die ein ungünstiges Verhältnis zwischen nutzbaren Bauflächen und Erschließungsaufwand aufweisen.

Bebauungspläne nach § 13b BauGB entstehen überwiegend ohne städtebauliche gemeindliche Entwicklungskonzepte. Das kann zu städtebaulichen Fehlentwicklungen führen, deren Folgen und (Infrastruktur-)Folgekosten durch ihre periphere Lage sich erst in Jahrzehnten zeigen können. In der Mehrzahl der Fälle würden bei geordneter Planung der naturschutzfachliche Wert der Fläche und der dann notwendige Ausgleich eine Bebauung wahrscheinlich ausschließen.

Verhältnis zur Raumordnung

Viele Landesentwicklungspläne/-programme enthalten Ziele und/oder Grundsätze, die den Kommunen außerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche nur eine Eigenentwicklung im Bereich Wohnen (und Gewerbe) zugestehen. Da der „Eigenentwicklungsbedarf“ regelmäßig jedoch in den Landesentwicklungsplänen/-programme oder in den Regionalplänen als Prozentsatz neuer Wohnungen oder Bauflächen pro vorhandener Einwohner*innen oder vorhandener Bauflächen definiert wird, stellt er gerade bei schrumpfenden und stagnierenden Gemeinden, die tatsächlich überhaupt keinen zusätzlichen Entwicklungsbedarf haben, kein Hindernis für eine Neuinanspruchnahme von Außenbereichsflächen dar, selbst wenn Innenentwicklungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden.

Die Kontrolle des Innenentwicklungsvorrangs ist vom Grundsatz Aufgabe der jeweiligen Regionalplanungsbehörden, die entweder als Träger öffentlicher Belange in die Planungsprozesse einbezogen werden oder über eine landesplanerische Anfrage beteiligt werden – die konkrete Ausgestaltung dieser Kontrollfunktion variiert jedoch deutlich zwischen den Ländern. Diese Planungsbehörden sind überdies gerade bei einer Vielzahl von kleinen Gemeinden oft mit dieser Aufgabe überfordert und vermeiden auch die damit verbundenen kleinteiligen politischen Konflikte, bspw. in den für die Regionalplanung zuständigen politischen Gremien.

Nur mit einer starken Regionalplanung, mit einer nachhaltigen Anwendung der Vorgaben zur Eigenentwicklung und einem funktionierenden Siedlungsflächenmonitoring kann einer nicht bedarfsgerechten

Flächenbevorratung entgegengewirkt werden. Ebenso kann einer übermäßigen Inanspruchnahme des Außenbereichs entgegengesteuert werden, die sich vorab nicht in ausreichendem Maße mit dem Potenzial von Innenentwicklungsmaßnahmen auseinandergesetzt hat. Überall, wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist im Rahmen des § 13b BauGB mit Fehlentwicklungen zu rechnen. Es wird eine Untersuchung angeregt, inwiefern bereits entsprechend angewandte Kriterien zur Prüfung von „Eigenentwicklungsbedarfen“, insbesondere mit Blick auf Umweltbelange, weiter entwickelt werden sollten.

Keine Verlängerung und keine Verstetigung des § 13b BauGB!

In der Zusammenschau der aufgeführten Aspekte, insbesondere vor dem Hintergrund, dass

- ▶ die mit Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen zur Schaffung von ausreichendem Wohnraumangebot nicht erreicht werden und die Anwendung des § 13b BauGB aus anderen als den angedachten Gründen erfolgt,
- ▶ die Planungen nach § 13b BauGB den Flächenverbrauch erhöhen und
- ▶ wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt werden

ist auf eine Verlängerung der Anwendungsfrist oder eine Verstetigung des § 13b BauGB dringend zu verzichten.

Sollte § 13b BauGB zukünftig nicht abgeschafft werden, ist die Anwendbarkeit dahingehend einzuschränken, dass nur Flächen entwickelt werden dürfen, die in einem ab dem 20. Juli 2004 unter dem neuen Rechtsregime entwickelten FNP²⁹ bereits als (Wohn)Baufläche dargestellt sind und andere öffentlich-rechtliche Belange nicht entgegenstehen.

²⁹ Nach Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), nach der bei Neuaufstellungen eines FNP eine Umweltprüfung erforderlich ist.

5 Quellen

Bauministerkonferenz 2017: Muster-Einführungserlass zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGBÄndG 2017 – Mustererlass). Beschlossen durch die Fachkommission Städtebau am 28. September 2017.

Bayerische Staatsregierung (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)

Bayerische Staatsregierung (2018): Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) sowie Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) (2018/2019): Keine zeitliche Verlängerung des § 13b BauGB. Gemeinsames Positionspapier der LABO und der LANA. Beschlossen am 05.12.2018 bzw. 24.01.2019

Bundesarchitektenkammer (2019): Baulandkommission. Vorschläge der Bundesarchitektenkammer (BAK). Aufgestellt: 18.01.2019, ergänzt: 11.03.2019

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015a): Kernempfehlungen und Maßnahmen. Auftraggeber: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) & Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Stand: 25. November 2015

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015b): Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen. Auftraggeber: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) & Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Stand: 27. November 2015

Die Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018. Stand: 07. November 2018

Fassbender, Prof. Dr. Kurt (2018): Die strategische Umweltprüfung: Anspruch und Wirklichkeit. ZUR 2018

Freie Hansestadt Bremen (2014): Flächennutzungsplan Bremen

Freie und Hansestadt Hamburg (1997): Flächennutzungsplan. Neubekanntmachung vom Oktober 1997

Freistaat Sachsen (2013): Landesentwicklungsplan 2013

Freistaat Thüringen – Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Thüringen im Wandel. Herausforderungen annehmen – Vielfalt bewahren – Veränderungen gestalten

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2007): Landesentwicklungsprogramm 2007

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2019): Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR)

Hartl, Dr. Johann (2019): § 13b BauGB - B-Plan der Innenentwicklung im Außenbereich. Abgerufen unter <https://www.stadtgrenze.de/s/bbg/2017/13b.htm>

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung – Oberste Landesplanungsbehörde (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010

Kommission Nachhaltiges Bauen im Umweltbundesamt und die Kommission Bodenschutz im Umweltbundesamt (2017): Abschaffung des § 13 b BauGB. Position der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) und der Kommission nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau)

Land Rheinland-Pfalz (2015): Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015

Land Sachsen-Anhalt (2010): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt

Landes Schleswig-Holstein (2018): Landesverordnung über die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein. Entwurf November 2018

Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2019: Berichtigung der Bekanntmachung der Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen vom 8. Februar 2017, vom 30. Juli 2019. Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2019 Nr. 17 vom 5.8.2019

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Niedersachsen (2017): Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) in der Fassung vom 26. September 2017

Saarland Ministerium für Umwelt (2004): Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“

Saarland Ministerium für Umwelt (2006): Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“

Sachverständigenrat für Umweltfragen (2017): Stellungnahme des SRU zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“. Prof. Dr.-Ing. Lamia Messari-Becker, SRU, Berlin, 14. Februar 2017

Schiller, Georg; Gutsche, Jens-Martin; Siedentop, Stefan; Deilmann, Clemens (2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. UBA-Texte | 31/2009

Schmauck, Sebastian; Tautenhahn, Claudia (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

Seestadt Bremerhaven (2006): Flächennutzungsplan Bremerhaven 2006

Umweltministerkonferenz (2019): 92. Umweltministerkonferenz am 10. Mai 2019 in Hamburg. Endgültiges Ergebnisprotokoll. Stand 11. Juni 2019

UVP-Gesellschaft e. V. (2017): Beschwerde wegen Verstoß gegen das EU-Recht. Abrufbar unter <https://www.uvp.de/de/alle-news-uvp-recht/964-eu-beschwerde-baugb>

Verband Region Stuttgart (2018): Anwendung des § 13b Baugesetzbuch (BauGB) und des § 6a Baunutzungsverordnung (BauNVO) „Urbanes Gebiet“ und deren Auswirkungen auf die Ausweisung von Wohnbaugebieten – Antrag der FDP-Fraktion vom 18.10.2017. Sitzungsvorlage Nr. 296/2018 zum Planungsausschuss am 19.09.2018

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Abt. 5 Strukturpolitik und Landesentwicklung (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg

6 Anlagen

6.1 Fragebogen anonyme Online-Befragung

Online-Befragung unter den Kommunen, die den § 13b BauGB anwenden (Auswertung der Rechercheergebnisse)

- ▶ Beweggründe für die Anwendung des § 13b BauGB
- ▶ Verfahrensrechtliche Aspekte

Die Umfrage wurde mit der Umfragesoftware "Unipark" der Firma Questback durchgeführt. Im Rahmen einer webbasierten Umfrage sind die erhobenen Daten sofort verfügbar und können mithilfe der Online Statistik in aggregierter Form eingesehen und ausgewertet werden. Unipark enthält eine Vielzahl an Möglichkeiten für ein intelligentes Fragebogenrouting. Ein Vorteil in der Online-Befragung besteht darin, dass eine große Zahl an Teilnehmer*innen erreicht werden kann und im Gegensatz zu einem persönlichen Interview auch nicht an bestimmte Interviewzeiten gebunden ist. Die Ergebnisse der Befragung sind anonym ausgewertet und die wesentlichen Erkenntnisse zusammengefasst. Aufgrund der Anonymität der Teilnehmenden ist eine nachträgliche Nachfrage nach Einzelaspekten nicht möglich.

Questback/Unipark ist als Anbieter einer cloudbasierten Befragungssoftware „Verarbeiter“ im Sinne der EU-DSGVO. Der Anbieter hostet seine Befragungssoftware auf Servern in dem vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zertifizierten Rechenzentrum seines Dienstleisters in Deutschland. Zur Sicherstellung des Schutzes personenbezogener Daten wird mit dem Anwender ein Vertrag zur Auftragsdatenverarbeitung (ADV) abgeschlossen, die den Anforderungen der EU-DSGVO gerecht wird. Entsprechend sollte der Verantwortliche von den Teilnehmer*innen eine informierte, ausdrückliche und eindeutige Einwilligung einholen und muss die Teilnehmer*innen darüber informieren, wie ihre Daten bei der Befragung verarbeitet werden.

Seite 1: Fragen zur Stadt/Gemeinde

Bitte geben Sie das Bundesland an, in dem Ihre Stadt/Gemeinde liegt:

- ☐ Bayern
- ☐ Baden-Württemberg
- ☐ Berlin
- ☐ Brandenburg
- ☐ Bremen
- ☐ Hamburg
- ☐ Hessen
- ☐ Mecklenburg-Vorpommern
- ☐ Niedersachsen
- ☐ Nordrhein-Westfalen
- ☐ Rheinland-Pfalz
- ☐ Saarland
- ☐ Sachsen
- ☐ Sachsen-Anhalt
- ☐ Schleswig-Holstein
- ☐ Thüringen

Bitte geben Sie die ungefähre Größe (in m²) Ihrer Stadt/Gemeinde an:
_____m²

Bitte geben Sie die ungefähre Einwohnerzahl Ihrer Stadt/Gemeinde an:

Bitte geben Sie den Entwicklungstyp Ihrer Stadt/Gemeinde an (Eigeneinschätzung):

- ☐ wachsend
- ☐ stagnierend
- ☐ schrumpfend
- ☐ weiß nicht

Bitte geben Sie die Anzahl von Bebauungsplänen im Gemeindegebiet an (ggf. geschätzt):

Seite 2: Anwendung § 13b BauGB**1. Für wie viele laufende Planverfahren nach dem vereinfachten Verfahren des § 13 b BauGB wurde bisher ein Aufstellungsbeschluss gefasst?**

_____ (Anzahl)

2. Erfolgt Umstellungen von Regelbebauungsplanverfahren auf das vereinfachte Bebauungsplanverfahren nach § 13b BauGB?

- ☐ ja
- ☐ nein

3. Für wie viele Planverfahren nach § 13 b BauGB wurde bisher ein abschließender Satzungsbeschluss gefasst?

_____ (Anzahl)

4. Hätten Sie die entsprechenden Flächen auch ohne § 13b BauGB entwickelt?

- ☐ Gar nicht
- ☐ Im Regelbebauungsplanverfahren
- ☐ Durch die Kombination einer Innenbereichssatzung gem. § 34 Abs. 4 BauGB und eines Bebauungsplans gem. § 13a BauGB
- ☐ Mit einer größeren Fläche

5. Wer war / ist Initiator für die Anwendung des § 13b BauGB?

Mehrfachnennungen möglich

- ☐ Verwaltung
- ☐ Kommunale Politik
- ☐ Externe Planer
- ☐ Flächeneigentümer / Investoren
- ☐ Weitere Akteure

6. Welche Erwartungen und Planungsziele sind mit der Anwendung des § 13b BauGB verbunden?

Mehrfachnennungen möglich

- ☐ Stabilisierung der Einwohnerzahl
- ☐ Einwohnerwachstum
- ☐ Abwanderung verhindern / Familien im Ort halten
- ☐ Neue Familien als Einwohner gewinnen
- ☐ Familien- oder seniorenrechtliches Wohnen anbieten
- ☐ Stärkung kleinerer peripher gelegener Ortsteile
- ☐ Arrondierung von Ortsrändern
- ☐ Angebot an Bauflächen für die Eigenentwicklung
- ☐ Beseitigung von Wohnraummangel / Linderung der Wohnungsnot
- ☐ Bezahlbaren Wohnraum anbieten
- ☐ Erhöhung der Steuereinnahmen
- ☐ Weitere Erwartungen und Ziele: _____

7. Haben Sie durch die Anwendung von § 13b BauGB Bauland schaffen können, das anderenfalls nicht möglich gewesen wäre?

- ☐ ja
- ☐ nein

Kurze Erläuterung:

8. Welche Verfahrensgründe sprachen / sprechen für die Anwendung des § 13b BauGB?

Mehrfachnennungen möglich

- ☐ Einfacheres und schnelleres Verfahren insgesamt
- ☐ Verzicht auf FNP-Änderungsverfahren
- ☐ Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung
- ☐ Aussetzen der Umweltprüfung
- ☐ Verzicht auf Fachgutachten
- ☐ Keine Ausgleichsflächen erforderlich
- ☐ Verzicht auf das Monitoring
- ☐ Kostenminderung für das Verfahren
- ☐ weitere Gründe: _____

9. Nach § 13a (2) Satz 2 BauGB darf bei Anwendung des § 13a und b BauGB „die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt werden“. Wie wird dies in Ihrer Kommune bei Anwendung des § 13b BauGB sichergestellt?

- ☐ Wohnflächendarstellung im FNP
- ☐ Informelle Planung (bspw. Baulückenanalyse, Wohnraumanalyse)
- ☐ Sonstige Verfahren: ...
- ☐ Spielt keine Rolle
- ☐ Die städtebauliche Entwicklung wird durch Verfahren nach § 13b BauGB nicht beeinträchtigt.

10. Die Anwendung des § 13b BauGB ist auf Flächen beschränkt, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen.

- ☐ Welche Maßstäbe / Aspekte werden in Ihrer Kommune zur Beurteilung verwendet, ob diese Maßgabe erfüllt ist? (Bitte kurz benennen.)

11. Wie groß sind Ihre Plangebiete nach § 13b BauGB (Größe des Geltungsbereichs des Bebauungsplans)?

bei mehreren Anwendungsfällen bitte die Größen aller Geltungsbereiche angeben oder Durchschnittswert

12. Wie viele Quadratmeter Grundfläche nach § 19 Abs. 2 BauNVO sehen Ihre Pläne nach § 13b BauGB vor?

(Grundfläche =

- a) Festsetzung der Grundflächenzahl im B-Plan multipliziert mit der Fläche der betreffenden Baugrundstücke; oder
- b) textliche Festsetzung der Grundfläche der Gebäude multipliziert mit der Gebäudeanzahl; oder
- c) nur sofern keine Angaben nach a) und b): von Baugrenzen oder Baulinien umgebene Gesamtfläche).

bei mehreren Anwendungsfällen bitte die Größen aller Grundflächen angeben oder Durchschnittswert

_____ (Grundfläche in m²)

13. § 13b BauGB regelt die Zulässigkeit von Wohnnutzungen.

- a) Für welche Formen der Wohnnutzungen wird der § 13b angewendet, bspw. Ein- / Zweifamilienhaus, Mehrfamilienhaus (Drei und mehr Wohneinheiten)?

- b) Werden in Ihren Anwendungsfällen zusätzlich andere als Wohnnutzungen festgesetzt, bspw. Gewerbeflächen oder Wohnfolgenutzungen wie soziale Einrichtungen (bspw. Kindergarten, Altenpflegeeinrichtung), Gemeinschaftseinrichtungen (bspw. Feuerwehr)?

- ☐ Ja
- ☐ Nein

- c) Wenn ja: welche?

Wie werden diese Regelungen begründet?

14. Haben Sie bei der Anwendung des § 13b BauGB von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf die frühzeitigen Beteiligungen der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange zu verzichten?

- ☐ ja
- ☐ nein

Bitte kurze Begründung zu Verzicht oder Durchführung

15. Auch in Verfahren nach § 13b BauGB sind die Umweltbedingungen und -auswirkungen grundsätzlich zu berücksichtigen (Zusammenstellung der Abwägungsbelange nach § 1 (6) Nr. 7 BauGB). Mit welchen der folgenden Umweltaspekte haben Sie sich in Verfahren nach § 13b BauGB beschäftigt?

Mehrfachnennungen möglich

- ☐ Tiere und Pflanzen einschließlich Artenschutz
- ☐ Fläche, Boden und Wasser (bspw. Altlasten und / oder Hochwasserschutz)
- ☐ Luft und Klima
- ☐ Lärm und Geruch
- ☐ Weitere: _____

16. Bitte benennen Sie die Umwelt- und sonstigen Gutachten, die in Verfahren nach § 13b BauGB erstellt wurden.

- Aufzählung

17. Haben Sie sich vor Anwendung des § 13b BauGB mit der Möglichkeit auseinandergesetzt, Wohnbauflächen im Innenbereich durch eine (Wieder-)Nutzbarmachung von unbebauten

Flächen (Baulücken), eine Nachverdichtung oder andere Innenentwicklungsmaßnahmen (Aufstockung, Umnutzung von Gebäuden) zu entwickeln?

- ☐ ja
 - ☐ nein
- Bitte jeweils kurze Erläuterung:
-

18. Wenn in Ihrer Gemeinde Baulücken oder andere unbebaute Grundstücke vorliegen, warum werden diese nicht bebaut?

- ☐ Der Eigentümer will nicht bauen
 - ☐ Dem Eigentümer fehlen die finanziellen Mittel, um zu bauen
 - ☐ Das Grundstück ist als Bauland für Familienangehörige vorgesehen
 - ☐ Der Eigentümer verkauft das Grundstück nicht, da er es als Geldanlage nutzt
 - ☐ Der Eigentümer kann aus anderen Gründen nicht bauen
- Bitte kurz benennen:
-

19. Landwirtschaftliche oder als Wald genutzte Flächen sollen nach (§ 1a (2) BauGB) nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Notwendigkeit der Umwandlung dieser Flächen zu Bauland soll begründet werden, vor allem mit Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung (Erfassung von Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und anderen Nachverdichtungsmöglichkeiten).

Liegen in Ihrer Kommune entsprechende Erfassungen und Bewertungen von Innenentwicklungspotenzialen vor?

- ☐ ja
 - ☐ nein
- Bitte jeweils kurze Erläuterung:
-

20. Die Eingriffsregelung, insbesondere die Kompensation von Eingriffen, ist bei Verfahren nach § 13b BauGB nicht anzuwenden.

Werden / wurden bei der Planaufstellung nach § 13b BauGB trotzdem Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen zu Reduzierung entsprechender Eingriffe berücksichtigt?

- ☐ ja
 - ☐ nein
- Bitte jeweils kurze Erläuterung:
-

21. Bebauungspläne sollen Klimaschutz und Klimaanpassung berücksichtigen. Haben Sie in Ihren Bebauungsplänen nach § 13b BauGB Festsetzungen getroffen zu Mehrfachnennungen möglich

- ☐ Dach- und Fassadenbegrünungen
- ☐ gärtnerischen Gestaltung der Grundstücksfreiflächen inkl. Vorgärten (Baumpflanzungen, Hecken, Verbot von Versiegelungen und von Schottergärten)
- ☐ Versickerung von Regenwasser, sickerfähige Materialien für Wege und Abstellanlagen
- ☐ Vorsorge vor Starkregen (bspw. Notwasserwege)
- ☐ Ausrichtung der Gebäude zur Sonne
- ☐ Nutzung von erneuerbaren Energien (Photovoltaik, Erdwärme etc.)

- weitere Festsetzungen und Hinweise: _____

22. Wie schätzen Sie im Vergleich zu den erwarteten Einnahmen die Folgekosten für die Gemeinde ein, die bei Realisierung des Bauvorhabens anfallen (bspw. Grünflächenanlage und Grünflächenpflege, Straßen- und Kanalunterhalt, Unterhalt von Folgeeinrichtungen wie Kindergärten und Schulen)?

- Gering - Die Einnahmen decken oder übersteigen die Kosten.
- Mittel - Es fallen ungedeckte Kosten an, aber der sonstige Nutzen für die Gemeinde überwiegt.
- Hoch - Es fallen dauerhaft Kosten an und der Nutzen ist nicht so hoch.
- Andere _____

23. In Ihrer Kommune liegt

- ein am beschlossener FNP vor
- kein wirksamer FNP vor

24. Spielen die unumstößlichen Ziele und die abwägbaren Grundsätze der Raumordnung bei Ihnen bei der Ausweisung von Bauflächen nach § 13b BauGB eine Rolle?

_____ (Kurze Erläuterung)

25. Welche Gesamteinschätzung haben Sie zur Anwendung des § 13b?

(Bitte die jeweilige Antwort kurz begründen.)

- Die Vorteile überwiegen. Wir werden § 13b BauGB auch bei zukünftigen Bauleitplanverfahren anwenden.
- Wir werden § 13b BauGB weiterhin anwenden, aber optimiert: ...
- Die Nachteile überwiegen. § 13b BauGB kommt in unserer Kommune zukünftig nicht mehr zum Einsatz.
- Wir wollen das in jedem Einzelfall wieder prüfen:
- Wir halten den § 13b BauGB für nicht erforderlich. Die Anwendung der bestehenden BauGB-Regelungen bietet genügend Gestaltungsspielraum für unsere Planungen.
- Weitere Einschätzungen?

6.2 Auswertung der Landesentwicklungspläne

6.2.1 Baden-Württemberg

Quelle:

- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, Abt. 5 Strukturpolitik und Landesentwicklung (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg

Siedlungsentwicklung

3.1.6 (Z) Gemeinden, in denen aus besonderen Gründen, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, werden in den Regionalplänen ausgewiesen. Der Rahmen der Eigenentwicklung soll es den Gemeinden ermöglichen, ihre gewachsene Struktur zu erhalten und angemessen weiterzuentwickeln. Zur Eigenentwicklung einer Gemeinde gehört die Schaffung von Wohnraum und Arbeitsplätzen für den Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und für den inneren Bedarf sowie für die Aufnahme von Spätaussiedlern.

Den sich für die Eigenentwicklung ergebenden Bedarf kann jede Gemeinde nach der Erforderlichkeit und den voraussehbaren Bedürfnissen (§ 1 Abs. 3 und § 5 Abs. 1 des Baugesetzbuchs) geltend machen. Der Bedarf wird durch zahlenmäßige Vorgaben der Landes- und Regionalplanung nicht beschränkt. Der Rahmen der Eigenentwicklung soll es den Gemeinden ermöglichen, ihre gewachsene Struktur zu erhalten und organisch weiterzuentwickeln. Dabei soll der natürlichen Entwicklung der Bevölkerung und dem inneren Bedarf Rechnung getragen werden, der sich insbesondere durch Verbesserungen der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse, die Erweiterung ortsansässiger Betriebe und die Weiterentwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur ergeben kann. Auch der örtliche Bedarf, der sich aus der Aufnahme von Spätaussiedlern ergibt, soll nach dem Willen des Landtags Berücksichtigung finden. Ein darüber hinausgehender Bedarf für Wanderungsgewinne und für größere Gewerbeansiedlungen kann im Rahmen der Eigenentwicklung jedoch nicht in Ansatz gebracht werden. Die Festlegung von Gemeinden, denen nur die Eigenentwicklung zugestanden wird, erfolgt durch die Regionalplanung und erfordert den Nachweis besonderer Gründe, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter (vgl. § 8 Abs. 2 Nr. 4 des Landesplanungsgesetzes).

6.2.2 Bayern

Quelle:

- Bayerische Staatsregierung (2013): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)
- Bayerische Staatsregierung (2018): Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern

Das Landesentwicklungsprogramm enthält keine Aussagen zu Eigenentwicklungskommunen.

6.2.3 Berlin/Brandenburg

Quelle:

- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2007): Landesentwicklungsprogramm 2007
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)
- Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2019): Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR)

Z 5.5 Eigenentwicklung für den örtlichen Bedarf

(1) In allen Gemeinden oder Gemeindeteilen, die keine Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung gemäß Z 5.6 sind, ist eine Wohnsiedlungsentwicklung für den örtlichen Bedarf im Rahmen der Eigenentwicklung nach Absatz 2 möglich.

(2) Die Eigenentwicklung ist durch Innenentwicklung und zusätzlich im Rahmen der Eigenentwicklungsoption mit einem Umfang von bis zu 1 Hektar/1 000 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand 31. Dezember 2018) für einen Zeitraum von zehn Jahren für Wohnsiedlungsflächen möglich. Wohnsiedlungsflächen, die in Flächennutzungsplänen oder in Bebauungsplänen vor dem 15. Mai 2009 dargestellt bzw. festgesetzt wurden, aber noch nicht erschlossen oder bebaut sind, werden auf die Eigenentwicklungsoption angerechnet.

(3) Auf die Eigenentwicklungsoption nach Absatz 2 Satz 1 nicht angerechnet werden Wohnsiedlungsflächen, die aufgrund bestandskräftiger Entscheidungen über eine Zielabweichung von 4.5 (Z) Absatz 2 LEP B-B zulässig waren.

Zu Z 5.5 Eigenentwicklung für den örtlichen Bedarf

Die Festlegung Z 5.5 bezieht sich ausschließlich auf Wohnsiedlungsflächen. Darunter sind alle Flächen zu verstehen, in denen auch Wohnnutzungen zugelassen sind, also insbesondere reine, allgemeine und besondere Wohngebiete, Dorf- und Mischgebiete sowie Kerngebiete und urbane Gebiete. Die Festlegung gilt nicht für die Entwicklung gewerblicher Bauflächen (vgl. G 2.2).

Der örtliche Bedarf einer Gemeinde ergibt sich ausschließlich aus dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung, d. h. dass keine Bevölkerungszuwächse aus Wanderungsgewinnen zu berücksichtigen sind. Unter dem örtlichen Bedarf sind der Neubedarf, der Ersatz- und Nachholbedarf zu fassen. Unter Neubedarf versteht man den zusätzlichen Wohnungsbedarf, der sich hauptsächlich aus dem Saldo der Haushaltsentwicklung ergibt. Die Entwicklung der Privathaushalte einer Gemeinde wird durch zahlreiche Faktoren beeinflusst, u. a. die Bevölkerungsentwicklung, die Altersstruktur, die Haushaltsgrößenstruktur, die Entwicklung der Wohnflächennachfrage pro Person, das Verhalten zur Haushaltsneugründung. Der Ersatzbedarf ergibt sich aus Wohnungsabgängen aufgrund von Rückbau, Sanierung oder Umnutzung, der Nachholbedarf aus der Entwicklung der Wohnflächennachfrage pro Person. Wegen der im langfristigen Trend sinkenden Haushaltsgrößen und der steigenden Wohnflächennachfrage pro Person verläuft die Haushaltsentwicklung in Brandenburger Gemeinden grundsätzlich positiver als die Bevölkerungsentwicklung. Aus dem positiven Saldo der Haushaltsentwicklung kann sich im Rahmen des örtlichen Bedarfes ein zusätzlicher Wohnungsbedarf ergeben. Es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzt.

Eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Siedlungsflächen für die Wohnungsversorgung ist ein wesentlicher Bestandteil der Daseinsvorsorge. In der Hauptstadtregion ist auch weiterhin von teilträumlich gegenläufigen Entwicklungen bei der Wohnungsnachfrage auszugehen. Während in Berlin, das von Bevölkerungswachstum geprägt ist, und abgeschwächt auch im Berliner Umland von einer quantitativ steigenden Nachfrage auszugehen ist, wird sich im Weiteren Metropolenraum aufgrund des demografischen Wandels häufig eher eine rückläufige, jedoch qualitativ veränderte Nachfrage ergeben (u. a. barrierefreies Wohnen). Selbst bei Einwohnerrückgängen steigt die Zahl der Haushalte teilweise auch in den nächsten Jahren weiter an. Der Anstieg resultiert vor allem aus der Alterung der Bevölkerung und dem anhaltenden Trend zu mehr Singlehaushalten.

Zu einer bedarfsgerechten Wohnungsversorgung sollen sowohl die Weiterentwicklung der Wohnungsbestände (Instandsetzung, Umbau, Aufwertung) als auch der Neubau von Wohnungen beitragen, um den Ersatz- und Neubedarf zu decken.

Die Gemeinden oder die Gemeindeteile von Gemeinden im Berliner Umland, die keine Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung gemäß Z 5.6 (Zentrale Orte im Weiteren Metropolenraum, Gestaltungsraum Siedlung) sind, können sich im Rahmen der Eigenentwicklung fortentwickeln, um den örtlichen Bedarf an Wohnsiedlungsflächen abzusichern. Dabei soll der natürlichen Entwicklung

der Bevölkerung und dem inneren Bedarf der Gemeinden Rechnung getragen werden, der sich insbesondere durch die Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse, die Erweiterung ortsansässiger Betriebe und die gegebenenfalls erforderliche Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur ergeben kann.

Wohnsiedlungsentwicklungen über den örtlichen Bedarf einer Gemeinde hinaus würden dem Konzentrations- und Bündelungsgedanken entgegenstehen. Außerdem würden sie oftmals einen zusätzlichen Bedarf an daseinsvorsorge-bezogenen Einrichtungen und eine erweiterte Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur nach sich ziehen.

Um vor allem auch in zahlreichen Städten und Gemeinden im Weiteren Metropolenraum, die einen Rückgang der Einwohnerzahlen zu verzeichnen haben, dennoch leistungsfähige Strukturen insbesondere mit Blick auf die Sicherung der Daseinsvorsorge zu halten, muss eine räumliche Bündelung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge einerseits und der Siedlungsentwicklung andererseits angestrebt werden. Diesem Ziel dient die mit Z 5.6 verfolgte raumordnerische Konzentration der Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen auf die Ober- und Mittelzentren im Weiteren Metropolenraum, wo eine quantitativ unbeschränkte Entwicklung der Wohnsiedlungsflächen möglich ist. In den Gemeinden im Weiteren Metropolenraum, die nicht als Ober- oder Mittelzentren festgelegt und damit keine Schwerpunkte der Wohnsiedlungsflächenentwicklung nach Z 5.6 sind, ist die Entwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung gemäß Absatz 2 möglich.

Berlin und das Berliner Umland sind von einer besonderen Entwicklungsdynamik geprägt, die schwerpunktmäßig auf den Gestaltungsraum Siedlung gelenkt werden soll. Die Räume zwischen den als Gestaltungsraum Siedlung festgelegten Achsen sind teils historisch gewachsene Wohn- und Gewerbestandorte, sie erfüllen im Sinne der großräumigen funktionalen Arbeitsteilung aber insbesondere auch eine wichtige Naherholungsfunktion für die Bevölkerung sowie eine stadtklimatische und ökologische Ausgleichsfunktion. Auch in der hohen Schutznotwendigkeit dieser Freiräume findet hier die Begrenzung der Wohnsiedlungsflächenentwicklung auf die Eigenentwicklung ihre fachliche Begründung.

Z 5.5 Abs. 2 legt für einen Zeitraum von zehn Jahren eine Eigenentwicklungsoption von 1 Hektar/1 000 Einwohnerinnen und Einwohner (amtlicher Bevölkerungsstand zum Stichtag 31. Dezember 2018, Amt für Statistik Berlin-Brandenburg) als planerischen Angebotszuwachs für die Deckung des örtlichen Bedarfes fest, der den Gemeinden neben der Innenentwicklung zur Verfügung steht.

Der Eigenentwicklungsoption liegen bundesweite Erfahrungswerte zugrunde, wonach als örtlicher Bedarf 0,2 bis 0,3 Prozent des Wohnungsbestandes pro Jahr anzunehmen sind. Mit dem Ansatz wird so auch in Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerungszahl ein zusätzlicher Bedarf berücksichtigt. Bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von rund zwei Einwohnerinnen und Einwohner (EW) pro Wohneinheit ergibt sich ein rechnerischer Bedarf von 1 bis 1,5 Wohneinheiten pro 1 000 EW und Jahr, sodass für einen Zeitraum von zehn Jahren 10 bis 15 Wohneinheiten als örtlicher Bedarf angenommen werden können. Im Ergebnis ergibt sich für den örtlichen Bedarf einer Gemeinde bei einer angenommenen Siedlungsdichte von 15 Wohneinheiten pro Hektar ein Flächenbedarf von 1 Hektar pro 1 000 Einwohner und Einwohnerinnen in zehn Jahren. Bei Planung höherer Siedlungsdichten können in diesem Rahmen noch mehr Wohneinheiten realisiert werden. Grundsätzlich kann auch von der Möglichkeit einer bedarfsgerechten Flächenbereitstellung für die Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Innenentwicklung ausgegangen werden, die durch die Landesplanung quantitativ nicht begrenzt wird.

In der Vorgängerplanung des LEP HR, dem Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B, 2009) wurde neben weitreichenden Entwicklungsspielräumen im Rahmen der quantitativ nicht begrenzten Innenentwicklung eine zusätzliche Entwicklungsoption in Höhe von 0,5 Hektar/1 000 Einwohnerinnen und Einwohner festgelegt. Die Inanspruchnahme der zusätzlichen Entwicklungsoption durch kommunale Planungen von Wohnsiedlungsflächen wurde im Rahmen der Evaluierung des LEP

B-B ausgewertet (Überprüfung nach Artikel 8 Abs. 5 des Landesplanungsvertrages). Dabei zeigte sich, dass die betroffenen Gemeinden ihre Entwicklungen zum allergrößten Teil im Rahmen der Innenentwicklung durchführen konnten. Von den von der Festlegung betroffenen Gemeinden im Land Brandenburg hat der Großteil die zusätzliche Entwicklungsoption bisher nicht in Anspruch genommen. Nur ein sehr geringer Teil dieser Gemeinden hat die Option vollständig beansprucht.

Die Ergebnisse der Evaluierung verdeutlichen, dass sich der im Vorgängerplan LEP B-B festgelegte Flächenansatz und Entwicklungsspielraum grundsätzlich bewährt haben. Im LEP HR wird daher für die Eigenentwicklung ein planerischer Angebotszuwachs mittels eines Flächenansatzes in Höhe von 1 Hektar/1 000 Einwohnerinnen und Einwohner festgelegt. Der im Vergleich zur Vorgängerplanung höhere Wert berücksichtigt, dass der LEP HR zwar ebenfalls große Entwicklungsspielräume im Rahmen der unbegrenzt zulässigen Innenentwicklung ermöglicht, die jedoch aufgrund der Anrechnung der kommunalen Planungen auf die Eigenentwicklung geringer sind (siehe unten). Der Wert berücksichtigt auch, dass die Gemeinden ihre Planungen in der Vergangenheit häufig im Rahmen der Innenentwicklung betrieben haben, sodass weitere Innenentwicklungspotenziale nicht in jedem Fall in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen.

Vergleicht man den dargelegten örtlichen Bedarf der Gemeinden mit der Eigenentwicklungsoption und berücksichtigt zusätzlich die nicht begrenzten Möglichkeiten der Innenentwicklung, sind damit keine unverhältnismäßigen Eingriffe in die kommunale Planungshoheit verbunden.

Die Eigenentwicklungsoption in Höhe von bis zu 1 Hektar/1 000 Einwohnerinnen und Einwohner steht den Gemeinden für die Entwicklung neuer Wohnsiedlungsflächen, die nach dem Stichtag des Inkrafttretens des LEP HR in Flächennutzungsplänen dargestellt und/oder in Bebauungsplänen festgesetzt werden sollen, zusätzlich zur Innenentwicklung zur Verfügung. Auf die Eigenentwicklungsoption anzurechnen sind somit

- ▶ die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen auf bisher unbebauten, nicht hochbaulich geprägten Flächen,
- ▶ die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen durch Umnutzung oder Umwandlung baulich vorgeprägter Siedlungsflächen, die bisher nicht überwiegend dem Wohnen dienen.

Die Eigenentwicklungsoption bezieht sich auf die Gemeindeebene, in Gemeinden des Berliner Umlandes mit Anteil am Gestaltungsraum Siedlung auf die Gemeindeteile, die außerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung liegen. Die Gemeinden können daher im Rahmen ihrer kommunalen Bauleitplanung über die räumliche Zuordnung der Eigenentwicklungsoption innerhalb ihres Gemeindegebietes entscheiden, d. h., dass auch eine Bündelung der gesamten Eigenentwicklungsoption einer Gemeinde in einem Ortsteil, zum Beispiel dem Hauptortsteil möglich ist. Da sich die Festlegung an die Gemeindeebene richtet, ist eine Verschiebung der Eigenentwicklungsoption zwischen Gemeinden oder eine Zusammenfassung in einer Gemeinde, zum Beispiel der amtsangehörigen Gemeinde eines Amtes nicht möglich.

Der Eigenentwicklungsansatz geht davon aus, dass der örtliche Bedarf neben der Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen vorrangig über noch vorhandene Planungsreserven in rechtskräftigen Bauleitplänen gedeckt wird. In die Berechnung des Entwicklungsspielraumes, der für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen zur Verfügung steht, sind Wohnsiedlungsflächen, die in Flächennutzungsplänen oder in Bebauungsplänen vor dem 15. Mai 2009 dargestellt bzw. festgesetzt wurden, aber noch nicht erschlossen oder auch noch nicht bebaut sind, einzubeziehen, d. h. sie werden auf die Eigenentwicklungsoption nach Absatz 2 angerechnet. Der Stichtag 15. Mai 2009 bezieht sich auf den Tag des Inkrafttretens der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Von einer Anrechnung von Wohnsiedlungsflächen, die in Flächennutzungsplänen oder in Bebauungsplänen ab dem 15. Mai 2009 dargestellt bzw. festgesetzt wurden, wird abgesehen, da sie bereits an vergleich-

bare Festlegungen des LEP B-B angepasst sind. Indiz für eine Erschließung können bereits von der Gemeinde oder dem Vorhabenträger zur Erschließung getätigte finanzielle Aufwendungen sein.

Bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen sollen die Gemeinden die in der Gemeinde bzw. dem Gemeindeteil mögliche Eigenentwicklungsoption nach Absatz 2, den Umfang der neu geplanten und der bereits in den oben genannten Bauleitplänen ausgewiesenen Wohnsiedlungsflächen in geeigneter Form darlegen. Diese Verpflichtung stellt für die Gemeinden keine erhöhten Anforderungen dar, da es ohnehin zu den grundlegenden Aufgaben der Gemeinde im Rahmen ihrer Bauleitplanung gehört, kontinuierlich die Baulandpotenziale im unbeplanten und beplanten Siedlungsbereich zu erfassen. Ohne eine solche Datengrundlage ist eine geordnete städtebauliche Entwicklung ansonsten im Grundsatz kaum zu gewährleisten.

Nicht auf die Eigenentwicklungsoption nach Absatz 2 angerechnet werden

- ▶ Wohnsiedlungsflächen, die in Flächennutzungsplänen oder in Bebauungsplänen ab dem 15. Mai 2009 dargestellt bzw. festgesetzt wurden,
- ▶ Wohnsiedlungsflächen innerhalb bestehender Siedlungsgebiete, insbesondere im unbeplanten Innenbereich sowie im Bereich von Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB (Innenentwicklung).

Wohnsiedlungsflächen aus Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB werden nicht auf die Eigenentwicklungsoption angerechnet, da es sich hierbei im Wesentlichen um bereits bebaute Bereiche, die im Flächennutzungsplan bereits als Bauflächen dargestellt sind, bzw. nur um einzelne Außenbereichsflächen, deren angrenzenden Bereiche bereits baulich vorgeprägt sind, handelt.

Gemäß Z 5.5 Abs. 3 sollen aufgrund bestandskräftiger Entscheidungen über eine Zielabweichung von 4.5 (Z) Abs. 2 LEP B-B zulässige Wohnsiedlungsflächen ebenfalls nicht auf die Eigenentwicklungsoption angerechnet werden. Es handelt sich um Planungen, die nach den Festlegungen des LEP HR zur Siedlungsentwicklung außerhalb der Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung (Z 5.5) ebenso zu beurteilen wären wie nach den Festlegungen des LEP B-B zur zusätzlichen Entwicklungsoption (4.5 (Z) Abs. 2). Die Grundzüge des Planungskonzeptes des LEP HR werden nicht berührt, auch wenn Wohnsiedlungsflächen, die nach bereits ergangener Zielabweichungsentscheidung möglich sind, im Einzelfall nicht auf die Eigenentwicklungsoption angerechnet werden. Dadurch können erneute Zielabweichungsverfahren mit absehbar gleichem Ergebnis vermieden und der Verwaltungsaufwand erheblich reduziert werden.

6.2.4 Bremen

Quelle:

- ▶ Freie Hansestadt Bremen (2014): Flächennutzungsplan Bremen
- ▶ Seestadt Bremerhaven (2006): Flächennutzungsplan Bremerhaven 2006

Der FNP Bremen 2014 und der FNP Bremerhaven 2006 enthalten keine Aussagen zu Eigenentwicklungskommunen.

6.2.5 Hamburg

Quelle:

- ▶ Freie und Hansestadt Hamburg (1997): Flächennutzungsplan. Neubekanntmachung vom Oktober 1997

Der FNP 1997 enthält keine Aussagen zu Eigenentwicklungskommunen.

6.2.6 Hessen

Quelle:

- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung – Oberste Landesplanungsbehörde (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000

Ordnungsräume

(...)Die günstige polyzentrale Struktur der Ordnungsräume ist durch systematische Schwerpunktbildung bei der Siedlungsflächenplanung bezogen auf Zentren, Achsen und Räume nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration weiterzuentwickeln. In Teilräumen, in denen die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit des Raumes und der natürlichen Lebensgrundlagen erreicht sind, ist die Siedlungsflächenplanung auf die Innenentwicklung und unverzichtbare Maßnahmen der Engpassbeseitigung im Rahmen der Eigenentwicklung zu begrenzen.

Siedlungsstrukturpolitik – Grundsätze

(G)(...) In allen Gemeinden soll eine Entwicklung der Siedlungstätigkeit unter Beachtung einer nachhaltigen Raumentwicklung und unter Berücksichtigung der gewachsenen Siedlungsstruktur erfolgen. Dies bedeutet, dass der Eigenentwicklung, d.h. dem Eigenbedarf der ortsansässigen Bevölkerung und der gewerblichen Betriebe Rechnung zu tragen ist. Die Möglichkeit von Zuwanderungen soll mit Größe, Struktur und infrastruktureller Ausstattung der Gemeinde im Einklang stehen. Im gewerblichen Bereich umfasst die nachhaltige Entwicklung neben dem Bedarf der ansässigen Betriebe auch die Neuansiedlung von Betrieben, die an Standortvoraussetzungen gebunden sowie zur örtlichen Grundversorgung (insbesondere Handwerks-, Handels- und Dienstleistungsbetriebe) oder zum Ausgleich von Arbeitsplatzverlusten (Ersatzarbeitsplätze) notwendig sind.

Ausweisung von Flächen für Siedlungszwecke - Grundsätze und Ziele

(Z)Der Inanspruchnahme regionalplanerisch bereits ausgewiesener Siedlungsbereiche ist Vorrang vor der Ausweisung zusätzlicher Siedlungsflächen einzuräumen. Eine Zersiedlung der Landschaft hat zu unterbleiben, neue Flächen für Siedlungszwecke sollen in Anbindung an vorhandene Siedlungseinheiten ausgewiesen werden.

In den Regionalplänen ist gemeindeweise der voraussichtliche Bedarf an Wohnsiedlungsflächen zu ermitteln und darzustellen.

Ortsteile, für die keine oder für den ermittelten Wohnsiedlungsflächenbedarf nicht ausreichend bemessene Siedlungsbereiche dargestellt sind oder die diese nicht in Anspruch nehmen können, dürfen im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Flächen bis zu 5 ha am Rande der Ortslage zu Lasten der Bereiche für Landschaftsnutzung und -pflege in Anspruch nehmen.

In den Regionalplänen werden "Siedlungsbereiche" ab einer Größenordnung von 5 ha, mit Vorrang in Siedlungsschwerpunkten und zentralen Orten, ausgewiesen; sie dienen sowohl der Deckung des Eigenbedarfs als auch des Zuwanderungsbedarfs. Der Flächenbedarf für Siedlungszwecke, soweit er über die Eigenentwicklung hinausgeht, soll in Siedlungsschwerpunkten gedeckt werden.

(Z) (...) In den Regionalplänen werden ab einer Größenordnung von 5 ha „Bereiche für Industrie und Gewerbe“ ausgewiesen, soweit keine geeigneten Flächen für die Gewerbeflächenentwicklung im Bestand vorhanden sind. Hierzu können von der Regionalplanung gewerbliche Schwerpunkte im Zuge der Entwicklung von Gewerbeflächenkonzepten festgelegt werden, in denen die „Bereiche für Industrie und Gewerbe“ vorrangig ausgewiesen werden sollen. Diese Bereiche sollen neben der Entwicklung bestehender Betriebe vorrangig der Neuansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben dienen.

In Ortsteilen, in denen keine Darstellung von "Bereichen für Industrie und Gewerbe" erfolgt und in deren "Siedlungsbereichen" keine Flächen für gewerbliche Zwecke verfügbar sind, können am Rande der Ortslagen in den "Bereichen für Landschaftspflege und -nutzung" bis zu 5 ha gewerbliche Flächen

im Rahmen der Bauleitplanung für den Eigenbedarf (Bedarf ortsansässiger Betriebe) sowie zur örtlichen Grundversorgung (bspw. Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe) ausgewiesen werden. In den zentralen Ortsteilen ist ein solcher Bedarfsnachweis nicht erforderlich.

6.2.7 Mecklenburg- Vorpommern

Quelle:

- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern

2 (Z) In Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion ist die Ausweisung neuer Wohnbauflächen auf den Eigenbedarf zu beschränken.

3 (Z) In den Umlandgemeinden der Stadt-Umland-Räume kann in geeigneten Gemeinden vom Eigenbedarf abgewichen werden. Voraussetzung hierfür ist ein interkommunal abgestimmtes Wohnungsbauentwicklungskonzept des jeweiligen Stadt-Umland-Raums.

Die demografische Entwicklung in den kommenden Jahren wird u. a. Veränderungen in der Wohnungsnachfrage bedingen. Vor diesem Hintergrund kommt den Zentralen Orten in ihrer Bündelungsfunktion eine deutlich größere Bedeutung zu als in Zeiten wachsender Bevölkerung. Trotz rückläufiger Einwohnerzahlen ist jedoch auch in den nächsten Jahren nicht mit einem Stillstand in der Wohnungsnachfrage zu rechnen. Es ist vielmehr eine Veränderung der Wohnungsnachfrage (Anzahl, Größe, Art, Ausstattung, Sonderbauformen etc.) zu erwarten, die u. a. aus der Zunahme der Anzahl älterer Menschen, aus dem Trend zu mehr Singlehaushalten sowie aus der durchschnittlichen Verringerung der Haushaltsgröße resultiert. Dabei zieht insbesondere der wachsende Anteil älterer Menschen einen steigenden Bedarf an altersgerechten und barrierefreien Wohnungen nach sich. Künftig sind nicht nur Sonderwohnformen für bestimmte Bevölkerungsgruppen gefragt, sondern verstärkt auch integrative Wohnmodelle. Gemeinschaftliche, generationsübergreifende Wohnformen bilden eine zukunftsfähige Alternative zu herkömmlichen Wohnformen. Bei der Wohnungsnachfrage gibt es regionale Unterschiede, gekennzeichnet durch eine steigende Nachfrage in den Zentralen Orten, hier insbesondere in den Ober- und Mittelzentren, und einen Rückgang in den kleinen Orten der dünn besiedelten ländlichen Räume.

Die Konzentration des Wohnungsbaus auf die Zentralen Orte ist unter Nachhaltigkeitsaspekten und im Sinne der Ausnutzung vorhandener Anlagen und Einrichtungen (technische, kulturelle, soziale und Bildungsinfrastruktur) von grundlegender Bedeutung für die Lebensqualität und erhöht die Attraktivität des Wohnumfeldes. Die Orte ohne zentralörtliche Funktion sind vom demografischen Wandel am stärksten betroffen. Das wirkt sich insbesondere auf die Wohnungsnachfrage und die damit verbundene rückläufige Nachfrage nach Entwicklungsflächen aus. Unter Berücksichtigung vorhandener Flächenpotenziale (Aktivierung und Umnutzung bestehender Grundstücks- und Gebäudeflächen) ist der Wohnungsbau auf den Eigenbedarf zu beschränken. Der Eigenbedarf orientiert sich dabei an der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, an den steigenden Wohnflächenansprüchen der Bevölkerung und an der Haushaltsstruktur. In den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen können geeignete Gemeinden festgelegt werden, in denen die Möglichkeit besteht, Wohnungsbauf Flächen zu entwickeln, die über die örtliche Nachfrage hinausgehen können. Bei der Festlegung des Wohnungsbedarfes durch die Regionalplanung sind sowohl regionale als auch örtliche Besonderheiten der Wohnungsnachfrage und die infrastrukturellen Voraussetzungen einer Gemeinde zu berücksichtigen. Die Inanspruchnahme erschlossener Bauflächen hat Vorrang vor der Neuausweisung und Erschließung neuer Wohnbauflächen. In Gemeinden mit einem hohen Anteil an Ferien- und Freizeitwohnungen ist bei der Eigenbedarfsermittlung der Bestand an Dauerwohnungen zugrunde zu legen. Eine Sonderstellung zur Rahmensetzung des Eigenbedarfs nehmen die Umlandgemeinden der Stadt-Umland- Räume ein. Hier besteht die Möglichkeit, in geeigneten Gemeinden der Stadt-Umland-Räume eine über den gemeindli-

chen Eigenbedarf hinausgehende Wohnungsbauentwicklung umzusetzen. Dazu bedarf es zunächst einer gründlichen Analyse und Bewertung der Wohnungsbauentwicklung im gesamten Stadt-Umland-Raum. Dies ist in unterschiedlicher Ausprägung im Rahmen der vorliegenden Stadt-Umland-Konzepte (der Begriff des Stadt-Umland-Raum-Konzeptes wird in den einzelnen Stadt-Umland-Räumen nicht einheitlich gewählt, bspw. Stadt- Umland-Raum Rostock: „Entwicklungsrahmen“) bereits erfolgt. Auf dieser Basis sind durch die Kommunen des Stadt-Umland-Raums entsprechende Konzepte für die Wohnungsbauentwicklung zu erarbeiten (interkommunale Vereinbarung).

6.2.8 Niedersachsen

Quelle:

- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Niedersachsen (2017): Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) in der Fassung vom 26. September 2017

(G) Die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten soll vorrangig auf die Zentralen Orte und vorhandene Siedlungsgebiete mit ausreichender Infrastruktur konzentriert werden.

6.2.9 Nordrhein-Westfalen

Quelle:

- Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2019: Berichtigung der Bekanntmachung der Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen vom 8. Februar 2017, vom 30. Juli 2019. Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2019 Nr. 17 vom 5.8.2019

Räumliche Struktur des Landes

2-4(Z) In den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteilen ist unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und des Erhalts der landwirtschaftlichen Nutzfläche eine bedarfsgerechte, an die vorhandene Infrastruktur angepasste Siedlungsentwicklung möglich. Darüber hinaus ist die bedarfsgerechte Entwicklung eines solchen Ortsteils zu einem Allgemeinen Siedlungsbereich möglich, wenn ein hinreichend vielfältiges Infrastrukturangebot zur Grundversorgung sichergestellt wird.

Auch Ortsteile, die im regionalplanerisch festgelegten Freiraum liegen, haben eine Entwicklungsperspektive. Die bedarfsgerechte Entwicklung dieser Ortsteile (i. d. R. gemäß § 35 Abs. 5 LPlG-DVO Wohnplätze mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2 000 Einwohnerinnen und Einwohnern) ist im Rahmen der Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur möglich.

Bedarfsgerecht bedeutet hierbei zum einen bezogen auf den Ortsteil regelmäßig, dass der natürlichen Bevölkerungsentwicklung im Ortsteil, abnehmenden Belegungsdichten von Wohnungen, steigenden Wohnflächenansprüchen der Einwohner oder Sanierungs- oder Umstrukturierungsmaßnahmen im Baubestand z. B. zur Beseitigung städtebaulicher Missstände durch die Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen Rechnung getragen werden kann. Hierzu sind auch Angebotsplanungen von Bauflächen und Baugebieten für einen mittel- bis langfristigen Planungshorizont möglich. Darüber hinaus ist in diesen Ortsteilen eine städtebauliche Abrundung oder Ergänzung von Wohnbauflächen im Rahmen der Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur möglich.

Neben der im Ziel 2-3 genannten Ausnahmeregelung für vorhandene Betriebe oder Betriebsverlagerungen gelten für die in kleinen Ortsteilen ansässigen Betriebe, z.B. der Land- und Forstwirtschaft, des Handwerks sowie für Gewerbe, dass Erweiterungen am Standort oder Betriebsverlagerungen innerhalb des Ortsteils, z.B. aus der Ortsmitte an den Ortsrand, regelmäßig möglich sind. Dies gilt auch für die bauleitplanerische Sicherung betriebsgebundener Flächenreserven für die Betriebe im Ortsteil.

Bedarfsgerecht bedeutet zum anderen, dass die im Siedlungsraum und in den Ortsteilen ermöglichte Siedlungsentwicklung durch den bestehenden Siedlungsflächenbedarf (vgl. Ziel 6.1-1) abgedeckt sein muss. Darüber hinaus dürfen derartige Siedlungsentwicklungen in den Ortsteilen der grundsätzlich angestrebten Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Siedlungsraum nicht zuwiderlaufen.

Für die gemeindliche Steuerung und zur schlüssigen Begründung der oben beschriebenen Ortsteilentwicklungen kann ein gesamtgemeindliches Konzept mit einer Analyse der in den Ortsteilen vorhandenen Infrastruktur, den noch freien Kapazitäten und den sich daraus unter Berücksichtigung des bestehenden Siedlungsflächenbedarfs ergebenden städtebaulichen Entwicklungspotenziale sinnvoll sein.

Ortsteile, in denen weniger als 2 000 Menschen leben, verfügen i. d. R. nicht über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen. Ein kleiner Ortsteil kann unter den Voraussetzungen gemäß Absatz 2 jedoch auch zu einem Allgemeinen Siedlungsbereich entwickelt werden.

Für eine mögliche Weiterentwicklung zu einem Allgemeinen Siedlungsbereich kommen Ortsteile in Frage, die entweder bereits über ein hinreichend vielfältiges Infrastrukturangebot zur Grundversorgung verfügen oder in denen dieses zukünftig sichergestellt wird. Eine solche Grundversorgung umfasst beispielsweise eine Kita, ein Gemeindehaus, ein Bürgerzentrum, eine Grundschule, eine Kirche, Arztpraxen, einen Supermarkt bzw. einen Discounter.

Zukünftig können gegebenenfalls Teile einer solchen Grundversorgung bei Vorhandensein entsprechender Voraussetzungen (insbesondere Internetzugang und z.B. Lieferlogistik) auch durch digitale Angebote wie z. B. Onlinesupermärkte oder E-Health-Angebote abgedeckt werden. In großen, dünnbesiedelten Flächengemeinden beispielsweise in der Eifel oder im Sauerland können einige solcher Ortsteile z. B. auch Versorgungsfunktionen für andere, noch kleinere Ortsteile übernehmen. Für die Neufestlegung eines kleineren Ortsteils als Allgemeinen Siedlungsbereich kann darüber hinaus auch eine regelmäßige ÖPNV-Anbindung sprechen.

Für die Weiterentwicklung von kleinen Ortsteilen zu einem Allgemeinen Siedlungsbereich ist ein nachvollziehbares gesamtgemeindliches Konzept zur angestrebten Siedlungsentwicklung erforderlich.

6.2.10 Rheinland-Pfalz

Quelle:

- ▶ Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)
- ▶ Land Rheinland-Pfalz (2015): Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015

Regionen im nationalen Zusammenhang (Europäische Metropolregionen)

15 (G) In den Grenz- und Überlappungsbereichen der Metropolregionen sollen von den Gemeinden die bestehenden Entwicklungschancen aufgegriffen und für die Eigenentwicklung genutzt werden.

Eigenentwicklung und besondere Funktionen

26(G) Die Eigenentwicklung hat sich an begründeten Entwicklungschancen der Gemeinde im Siedlungszusammenhang, den demografischen Rahmenbedingungen und den überörtlichen Erfordernissen zu orientieren. Art und Maß der Eigenentwicklung sind abhängig von der Bevölkerungszahl und inneren Struktur der Gemeinden sowie der langfristigen Tragfähigkeit der Infrastruktur.

Jede Gemeinde trägt die Verantwortung für ihre Eigenentwicklung. Dies bedeutet die Wahrnehmung aller örtlichen Aufgaben als Voraussetzung für eine eigenständige örtliche Entwicklung, insbesondere in den Bereichen Wohnen, Gewerbe, Freizeit, Verkehr und Umwelt. Für die Gestaltung der Eigenentwicklung sollen auch bürgerschaftliche Beteiligungsformen genutzt werden.

Für den Bedarf an neuen Wohnbauflächen, der aus der Notwendigkeit der Eigenentwicklung begründet wird, können folgende Kriterien zugrunde gelegt werden:

1. die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung, deren Nachweis auf Basis der Schwellenwerte der demografischen Entwicklung im Rahmen der Flächennutzungsplanung zu erbringen ist;
2. der Ersatz- und Nachholbedarf, welcher sich aus Gebäudeabgängen bzw. überalterter Bausubstanz, gestiegenen Wohnansprüchen sowie erfolgter Nutzungsänderung ergibt;
3. der Bedarf für Einwohnerinnen und Einwohner und deren Nachkommen mit Familien, die in der Gemeinde auf Dauer ihren Wohnsitz behalten, sowie
4. die kulturelle Identität.

Der Bedarf an neuen gewerblichen Bauflächen, welcher mit der Notwendigkeit der Eigenentwicklung begründet wird, soll nachfolgende Kriterien berücksichtigen:

1. der Bedarf der ortsansässigen Betriebe;
2. der Bedarf für die Neuansiedlung von Betrieben mit besonderen örtlichen Standortvoraussetzungen sowie von Betrieben und Einrichtungen, die zur Sicherung oder Verbesserung der örtlichen Versorgungsstruktur erforderlich sind.

Im Rahmen der Aufstellung und Fortschreibung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen, Verkehrsentwicklungsplanungen, Dorf- und Stadterneuerungs- bzw. Entwicklungsplanungen sind die Belange von Kindern und Jugendlichen zu berücksichtigen.

Nachhaltige Siedlungsentwicklung

33(Z) In den ländlichen Räumen ist eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnbauflächenausweisung auf solche Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die über eine dauerhaft gesicherte qualifizierte Anbindung im öffentlichen Personennahverkehr (Schienenverkehr und Buslinien) verfügen.

Im Rahmen des demografischen Wandels wird die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, die auf Angebote im öffentlichen Nahverkehr angewiesen sind, zunehmen (zum Beispiel ältere, mobilitätseingeschränkte Mitbürgerinnen und -bürger, aber auch Familien mit Kindern). Entsprechende Nahverkehrsangebote werden daher als Standortfaktor erheblich an Bedeutung gewinnen. Als Orientierungsmaßstab für eine qualifizierte Anbindung im ÖPNV (Schienenverkehr und Buslinien) kann zum Beispiel der Bedienungsstandard des Rheinland-Pfalz-Taktes dienen.

Die kommunale Eigenentwicklung bleibt unberührt, da die Zielvorgabe lediglich im Fall einer Konzentration neuer Flächenausweisungen greift. Flächenausweisungen zur Deckung des Bedarfs, der aus der Eigenentwicklung resultiert, sind weiterhin jeder Gemeinde möglich.

6.2.11 Saarland

Quelle:

- ▶ Saarland Ministerium für Umwelt (2004): Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)“
- ▶ Saarland Ministerium für Umwelt (2006): Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt „Siedlung“

Ziele und Grundsätze für die zentralen Orte

2 (Z) Die Entwicklung der Siedlungs-, Wirtschafts- und Versorgungsstruktur sowie die Bereitstellung von Flächen für Wohnen, Gewerbe und zentralen Einrichtungen für die Daseinsgrundfunktionen ist am zentralörtlichen System auszurichten und auf die zentralen Orte unterschiedlicher Stufe zu konzentrieren. Die Siedlungs- und Versorgungsstruktur in nichtzentralen Gemeindeteilen ist auf den Eigenentwicklungsbedarf zu beschränken.

Ziele und Grundsätze für die Wohnsiedlungsentwicklung (S.32/33)

31 (Z) Schwerpunkt der Wohnsiedlungstätigkeit ist der jeweilige zentrale Ort einer Gemeinde gem. Anlagen 1 und 2. Für nicht-zentrale Gemeindeteile ist die Wohnsiedlungstätigkeit am Eigenentwicklungsbedarf auszurichten. Als Wohnungsbedarf sind folgende Zielwerte festgelegt (Anlage 6):

- ▶ Oberzentrum Saarbrücken (OZ): 3,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr
- ▶ Mittelzentren (MZ): 3,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr
- ▶ Grundzentren (GZ): 2,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr
- ▶ nicht-zentrale Gemeindeteile: 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (max. Eigenentwicklungsbedarf)

32 (Z) Die Inanspruchnahme erschlossener Bauflächen hat Vorrang vor der Ausweisung und Erschließung neuer Wohnbauflächen. Vorhandene Wohnbaulandreserven in Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes sind auf den festgelegten örtlichen Wohnungsbedarf anzurechnen. Im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung kann daher nur der darüber hinausgehende Wohnungsbedarf dargestellt bzw. festgesetzt werden. Hierüber sind von den Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung gegenüber der Landesplanungsbehörde entsprechende Nachweise zu führen.

33 (Z) Für die Ermittlung des örtlichen Bauflächenbedarfs ist seitens der Gemeinden insbesondere der Nachweis

- ▶ über die in den Gemeinden und Gemeindeteilen vorhandenen, örtlichen Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes sowie
- ▶ über die Siedlungsdichte (Wohnungen je Hektar Bruttowohnbauland)
- ▶ zu führen und im Rahmen der Bauleitplanung der Landesplanungsbehörde vorzulegen.

34 (Z) Als Baulücken im Sinne dieses Landesentwicklungsplanes gelten alle Baugrundstücke

- ▶ im Geltungsbereich rechtskräftiger Bebauungspläne nach § 30 BauGB,
- ▶ im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die nach § 33 BauGB zu beurteilen sind,
- ▶ im Geltungsbereich von Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sowie
- ▶ innerhalb von im Flächennutzungsplan rechtsgültig dargestellten, aber bislang nicht durch Bebauungsplan rechtskräftig umgesetzten Reserveflächen.

Die Baulücken in diesen Gebieten sind zu 100 % auf den örtlich festgelegten Wohnungsbedarf anzurechnen.

35 (Z) Bei der Anrechnung auf den Wohnungsbedarf außer Ansatz bleiben Baulücken,

1. die innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB liegen;
2. die nur unter Bergschadenersatzverzicht bebaut werden können oder Baulücken in Gebieten, unter denen der Bergbau umgeht bzw. im Zeithorizont des Planes umgehen wird;
3. in Bebauungsplänen, die sich im Ortskern befinden und der Nachverdichtung dienen. Über die Anrechenbarkeit dieser Baulücken entscheidet die Landesplanungsbehörde im Einzelfall.

**36 (Z) Als durchschnittliche Siedlungsdichte sind bezogen auf das Bruttowohnbau-
land bei Wohnbauflächenausweisungen folgende Dichtewerte in Wohnungen pro Hektar (W/ha) min-
destens einzuhalten:**

1. 40 W/ha in der Kernstadt des Oberzentrums;
2. 30 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ordnungsraum;
3. 25 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ländlichen Raum;
4. 25 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ordnungsraum;
5. 20 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ländlichen Raum;
6. 20 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ordnungsraum;
7. 15 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ländlichen Raum.

Die Bereitstellung von Wohnbauflächen obliegt der Planungshoheit der Kommunen. Ein landesweit und siedlungsstrukturell ausgeglichenes und Ressourcen schonendes Wohnbauflächenangebot kann jedoch nur im Rahmen der Landesentwicklungsplanung gesichert werden. Kern der landesplanerischen Festlegungen sind dabei die Prinzipien der dezentrale Konzentration, der kompakten Siedlungsstrukturen, des Anpassungserfordernis' an den demografischen Wandel sowie des Gender Planning (Kapitel 1.3.3 bis 1.3.6). Die räumliche Konzentration von Siedlungsschwerpunkten an tragfähigen Siedlungs- und Verkehrsachsen soll sicherstellen, dass die dort vorhandenen Arbeitsplätze, Versorgungseinrichtungen und anderen Infrastruktureinrichtungen von den Gemeindeteilen im Einzugsbereich in zumutbarer Entfernung gut erreichbar sind. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist der Sicherung dieser Standorte, die zumeist auch zentraler (Haupt-)Ort der Gemeinde sind, uneingeschränkter Vorrang einzuräumen, um mittel bis langfristig eine angemessene Tragfähigkeit – nicht nur der Versorgungseinrichtungen – gewährleisten zu können. Daher muss der Schwerpunkt der Wohnsiedlungstätigkeit auch im zentralen Ort der Gemeinde liegen. Für nicht-zentrale Gemeindeteile kann daher eine Wohnbauflächenausweisung lediglich im Rahmen der festgelegten Obergrenze des Eigenentwicklungsbedarfes erfolgen.

(...)

Der Eigenentwicklungsbedarf nicht-zentraler Gemeindeteile liegt erfahrungsgemäß bei ca. 1,0 bis 1,5 Wohnung pro 1.000 Einwohner und Jahr. Um diesen Stadt- und Gemeindeteilen im Rahmen der Bedarfsvorsorge eine angemessene Eigenentwicklung gewährleisten zu können, wird der wohnungsbezogenen Eigenbedarf daher auf eine Obergrenze von 1,5 Wohnung pro 1.000 Einwohner und Jahr festgelegt. Dieser Eigenentwicklungsbedarf entspricht dem Bedarf aus der demografischen Entwicklung und einem Bedarf aus der innergemeindlichen Verbesserung von Wohn- oder Arbeitsverhältnissen, aus der Umnutzung von bestehenden Grundstücks- und Gebäudeflächen, aus Haushaltsgründungen der ortsansässigen Bevölkerung sowie Ersatzbedarf infolge von Sanierungsmaßnahmen und Gebäudeabgängen. Die beabsichtigte Entwicklung muss allerdings im Einklang mit der Tragfähigkeit der vorhandenen öffentlichen und privaten Infrastruktur stehen und unter besonderer Berücksichtigung von vorhandenen Baurechten (i.d.R. Baulücken in rechtskräftigen Bebauungsplänen) erfolgen.

Ausnahmen von den Zielen für die Wohnsiedlungsentwicklung

**39 (Z) Wenn aus naturschutzrechtlichen, topografischen, bergbaulichen oder immissions-
schutzrechtlichen Gründen oder aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit im
Hinblick auf die Erschließung oder den Grunderwerb die Zielvorgaben zur Wohnsiedlungsent-
wicklung nach Ziffer 31 räumlich oder quantitativ nicht erfüllt werden können, kann die be-
treffende Gemeinde an anderer Stelle im Gemeindegebiet oder in interkommunaler Kooperati-
on geeignete Ausweichflächen im Rahmen der Bauleitplanung im Einvernehmen mit der Lan-
desplanungsbehörde zur Verfügung stellen. Im Falle einer interkommunalen Kooperation
werden die entstehenden Wohnungen der Bedarf auslösenden Gemeinde angerechnet.**

Begründung

Um die städtebauliche (Eigen-)Entwicklung der Gemeinden gewährleisten zu können, ist in begründeten Ausnahmefällen ein Ausweichen auf andere Standorte möglich, wenn geeignete Wohnbauflächen an Ort und Stelle nicht realisierbar sind. Vorrangig kommen hierbei Alternativstandorte im selben Gemeindegebiet in Betracht. Denkbar sind aber auch Ausweichstandorte im Bereich benachbarter Gemeinden, sofern hierüber entsprechende interkommunale Vereinbarungen getroffen werden. In diesem Falle einer interkommunalen Kooperation werden die entstehenden Wohnungen der Bedarf auslösenden Gemeinde angerechnet. Bei der Standortwahl der Ausweichflächen ist neben raumordnerischen, städtebaulichen und ökologischen Aspekten, der Wirtschaftlichkeit der Erschließung und der verkehrlichen Erreichbarkeit insbesondere auch auf die Nähe und Tragfähigkeit vorhandener Einrichtungen der Daseinsvorsorge und technischen Infrastruktur zu achten. Über Erforderlichkeit und Standort solcher Ausweichstandorte entscheidet die Landesplanungsbehörde unter Berücksichtigung der oben genannten Aspekte.

6.2.12 Sachsen

Quelle:

- Freistaat Sachsen (2013): Landesentwicklungsplan 2013

Siedlungsentwicklung (S.57)

2.2.1.6 (Z) Eine Siedlungsentwicklung, die über den aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse sowie den Ansprüchen ortsangemessener Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen entstehenden Bedarf (Eigenentwicklung) hinausgeht, ist nur in den Zentralen Orten gemäß ihrer Einstufung und in den Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion zulässig.

Begründung

Der Bestand an Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm in den letzten acht Jahren trotz abnehmender Bevölkerung kontinuierlich zu. Vor diesem Hintergrund würde eine ungesteuerte Bauflächenentwicklung dem schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen widersprechen. Der Landesentwicklungsplan setzt deshalb Grenzen für eine raumordnerisch verträgliche Zunahme von Siedlungsflächen, indem eine weitergehende Entwicklung an die jeweilige zentralörtliche Einstufung oder an eine nachgewiesene besondere Gemeindefunktion unter Beachtung der tatsächlichen demografischen Entwicklung geknüpft wird.

Die Planungshoheit der Gemeinden schließt - ungeachtet der zentralörtlichen Einstufung - ein, dass jeder Gemeinde eine bauliche Eigenentwicklung zugestanden wird. Das bedeutet, dass der Bedarf unter anderem an Wohnungen, der sich aus der natürlichen Zunahme der Bevölkerung oder auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung aus Veränderungen der Haushaltsstruktur, aus dem Überalterungsgrad und dem schlechten Bauzustand vorhandener Wohnungen ergibt, für die örtliche Bevölkerung auf Wunsch in der eigenen Gemeinde gesichert werden kann. Ebenso soll dem Bedarf für ortsangemessene Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen Rechnung getragen werden sowie im Einzelfall auch für potenzielle Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen, soweit diese sich in die bestehende Orts- und Siedlungsstruktur einfügen und ein örtlich begründeter Bedarf besteht oder besondere Standortvoraussetzungen für eine Neuansiedlung gegeben sind.

Eine Wiedernutzbarmachung von Brachflächen oder die Nachnutzung vorhandener baustruktureller Potenziale ohne zusätzlichen Flächenverzehr bleibt auch außerhalb der Zentralen Orte und Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen möglich, soweit damit keine Beeinträchtigung der umliegenden Zentralen Orte verbunden ist.

In Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion richtet sich der Bedarf einer über die Eigenentwicklung hinaus gehenden Siedlungsentwicklung nach den zur Sicherung und Entwicklung der besonderen Gemeindefunktion erforderlichen Flächen.

6.2.13 Sachsen-Anhalt

Quelle:

- Land Sachsen-Anhalt (2010): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt

Zentrale Orte

26 (Z) In den übrigen Orten ist die städtebauliche Entwicklung auf die Eigenentwicklung auszurichten. Dabei sind die Versorgungseinrichtungen dieser Orte unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und ihrer Lage im Raum den örtlichen Bedürfnisse anzupassen.

Für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung ist jeder Gemeinde - auch wenn sie keine zentralörtlichen Funktionen wahrnimmt - im Rahmen ihrer Eigenentwicklung zu ermöglichen, die gewachsenen Strukturen zu erhalten und angemessen, bezogen auf die örtlichen Bedürfnisse, weiterzuentwickeln. Dabei ist die demografische Entwicklung der Gemeinde zu berücksichtigen.

Unter Eigenentwicklung ist dabei zu verstehen: Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zu Grunde zu legende Entwicklung einer Gemeinde, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt.

6.2.14 Schleswig Holstein

Quelle:

- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010
- Landes Schleswig-Holstein (2018): Landesverordnung über die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein. Entwurf November 2018

6.2.14.1 Landesentwicklungsplan Schleswig Holstein 2010

Wohnungsbauentwicklung in den Gemeinden

1(G) Grundsätzlich können in allen Gemeinden im Land neue Wohnungen gebaut werden. Art und Umfang der wohnbaulichen Entwicklung sollen vom Bedarf und von den örtlichen Voraussetzungen abhängen, das heißt von Funktion, Größe, Infrastrukturausstattung, Lage und Siedlungsstruktur der Gemeinden. Bei ihren Planungen sollen die Gemeinden die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts berücksichtigen, Freiräume sichern und weiterentwickeln, Wohnungsbestände einbeziehen sowie städtebauliche und überörtliche Erfordernisse berücksichtigen.

Der Umfang der erforderlichen Flächenneuausweisungen hängt maßgeblich von den Bebauungsmöglichkeiten im Innenbereich ab. Bei der Ausweisung von neuen Wohngebieten sollen Erschließungskosten sowie Folgekosten für die soziale und technische Infrastruktur berücksichtigt werden. Ausweisung und Erschließung von Bauflächen sowie der Bau von Wohnungen sollen zeitlich angemessen verteilt erfolgen.

Jede Gemeinde kann einen Beitrag zur Deckung des Wohnungsbedarfs im Land leisten. Ihre bauliche Entwicklung soll nachhaltig sein und zentralen Herausforderungen der nächsten Jahre Rechnung tragen, wie zum Beispiel demographischen Veränderungen oder dem Klimawandel. Im Hinblick auf eine möglichst geringe Inanspruchnahme neuer Flächen und die finanziellen Auswirkungen auf die Kom-

munen und ihre Bürgerinnen und Bürger sollen bereits bei der vorbereitenden Bauleitplanung Innenentwicklungspotenziale und voraussichtliche Infrastrukturfolgekosten berücksichtigt werden. Außerdem soll eine angemessene zeitliche Entwicklung erfolgen. Haben Gemeinden absolut nur einen sehr kleinen Rahmen für ihre Wohnungsbauentwicklung kann aus wirtschaftlichen Gründen von einer zeitlichen Verteilung abgesehen werden.

2(Z) Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind die Zentralen Orte und Stadtrandkerne sowie die Ortslagen auf den Siedlungsachsen. Sie werden ergänzt durch die in den Regionalplänen ausgewiesenen Gemeinden mit einer ergänzenden überörtlichen Versorgungsfunktion.

2(G) Die Schwerpunkte haben eine besondere Verantwortung für die Deckung des regionalen Wohnungsbedarfs und sollen eine Entwicklung über den örtlichen Bedarf hinaus ermöglichen.

3(Z) Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, decken den örtlichen Bedarf. Es ist Aufgabe der Regionalplanung in neuen Regionalplänen für den jeweiligen Planungsraum einen Rahmen festzulegen, der aufzeigt, in welchem Umfang in Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, neue Wohnungen gebaut werden können. Die Regionalplanung muss hierfür die jeweils aktuelle amtliche Bevölkerungsvorausberechnung des Statistikamtes Nord für die Kreise und kreisfreien Städte in Schleswig-Holstein zugrunde legen. Eine Schwerpunktentwicklung in den Zentralen Orten und Stadtrandkernen sowie auf den Siedlungsachsen ist zu beachten.

3(G) Innerhalb des Planungsraums kann die Regionalplanung den Rahmen differenzieren.

Alle Gemeinden können planerisch Vorsorge für den Wohnungsbau im Rahmen des örtlichen Bedarfs treffen. Gleichzeitig soll beim Wohnungsbau eine Schwerpunktsetzung erfolgen. Die Entwicklung in Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, wird daher auf den örtlichen Bedarf begrenzt. Dies gilt auch für Ortslagen zentralörtlich eingestufte Gemeinden, die nicht zum baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet gehören und damit kein Zentraler Ort oder Stadtrandkern sind. Der örtliche Bedarf umfasst die Nachfrage der am Ort lebenden Bevölkerung und Angebote für ortsangemessene Zuwanderung.

Bei der Aufstellung neuer Regionalpläne ermittelt die Regionalplanung den Bedarf für Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, und legt einen Rahmen für deren Wohnungsbauentwicklung fest. Es soll von einer landesweit einheitlichen Planungsgrundlage ausgegangen werden. Durch die Möglichkeit, den Rahmen auch noch unterhalb der Planungsraumebene zu differenzieren, kann regionalen Besonderheiten Rechnung getragen werden.

4(Z) Bis zur Aufstellung neuer Regionalpläne gilt folgender Rahmen für die Wohnungsbauentwicklung: In Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, können im Zeitraum 2010 bis 2025 bezogen auf ihren Wohnungsbestand am 31.12.2009 neue Wohnungen gebaut werden im Umfang von

- ▶ bis zu 15 Prozent in den Ordnungsräumen und von
- ▶ bis zu 10 Prozent in den ländlichen Räumen

Bei Gemeinden mit einem hohen Anteil an Ferien- und Freizeitwohnungen ist der Bestand an Dauerwohnungen zugrunde zu legen.

Die Festlegung eines Rahmens für die Wohnungsbauentwicklung in Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, soll Aufgabe der Regionalplanung sein. Bis zur Aufstellung neuer Regionalpläne gilt allerdings ein durch die Landesplanungsbehörde festgelegter Rahmen. Dieser ersetzt sowohl den allgemeinen Siedlungsrahmen des LROPl 1998 als auch die Festsetzungen in den derzeit noch gültigen Regionalplänen. Die Differenzierung nach Ordnungsräumen und ländlichen Räumen trägt den unterschiedlichen räumlichen Bedarfen Rechnung.

Die Werte von 10 Prozent und 15 Prozent wurden unter Berücksichtigung einer vorrangigen Entwicklung in den Schwerpunkten aus dem aktuell absehbaren Wohnungsneubaubedarf bis 2025 abgeleitet und sind Obergrenzen. Gemeinden, in denen aufgrund kleinräumiger Teilprognosen ein deutlich niedriger örtlicher Bedarf erkennbar ist, sollten den Rahmen durch planerische Vorsorge nicht voll ausschöpfen. Auch ökologische, städtebauliche und infrastrukturelle Gesichtspunkte können gegen ein Ausschöpfen des Rahmens sprechen.

Der Rahmen bezieht sich auf Dauerwohnungen. Daher sind Ferien- und Freizeitwohnungen aus dem Wohnungsbestand und den Baufertigstellungen herauszurechnen, wenn es sich um Gemeinden handelt, die hier einen hohen Anteil haben. Falls keine statistischen Angaben über Ferien- und Freizeitwohnungen vorliegen, sollen die Anteile geschätzt werden.

5(G)Es besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden von dem vorgegebenen Rahmen abweichen können. Auf Basis interkommunaler Vereinbarungen zwischen benachbarten Gemeinden können bei Bedarf einzelne Gemeinden den Rahmen überschreiten. Diese Gemeinden sollen hinsichtlich ihres Infrastrukturangebotes, ihrer Siedlungsstruktur, ihrer verkehrlichen Anbindung sowie unter Beachtung ökologischer Belange über die Voraussetzungen für mehr Wohnungsbau verfügen. Geeignete Gemeinden sollen durch ein gesamträumliches Konzept ermittelt und von den an der Vereinbarung beteiligten Gemeinden festgelegt werden.

Einzelne Gemeinden sollen die Möglichkeit haben, den allgemeinen Rahmen für die Wohnungsbauentwicklung zu überschreiten, wenn hierfür entsprechender Bedarf besteht, sich die Gemeinden für mehr Wohnungsbau eignen und sie sich mit ihren Nachbarn im Rahmen einer interkommunalen Vereinbarung hierüber verständigen. Dadurch können besondere regionale Entwicklungen berücksichtigt werden. Durch Schwerpunktsetzung sollen langfristig tragfähige Strukturen gesichert werden.

6.2.14.2 Fortschreibung Entwurf 2018

Wohnungsbauentwicklung in den Gemeinden (S.77/78)

3(Z)Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, decken den örtlichen Bedarf. Dort können im Zeitraum 2018 bis 2030 [bzw. im Planungszeitraum des LEPs] bezogen auf ihren Wohnungsbestand am 31.12.2017 [bzw. den aktuell verfügbaren Wohnungsbestand bei Inkrafttreten des Plans] neue Wohnungen im Umfang von

- ▶ bis zu 15 Prozent in den Ordnungsräumen (Kapitel 2.2) und von
- ▶ bis zu 10 Prozent in den ländlichen Räumen (Kapitel 2.3)

gebaut werden (wohnbaulicher Entwicklungsrahmen). Bei Gemeinden mit einem hohen Anteil an Ferien- und Freizeitwohnungen ist der Bestand an Dauerwohnungen zugrunde zu legen. Vom wohnbaulichen Entwicklungsrahmen sind Ausnahmen nach Maßgabe der Absätze 4 und 5 möglich.

Alle Gemeinden können planerisch Vorsorge für den Wohnungsbau im Rahmen des örtlichen Bedarfs treffen. Gleichzeitig soll beim Wohnungsbau eine Schwerpunktsetzung erfolgen. Die Entwicklung in Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, wird daher auf den örtlichen Bedarf begrenzt. Dies gilt auch für Ortslagen zentralörtlich eingestufte Gemeinden, die nicht zum baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiet gehören und damit kein Zentraler Ort oder Stadtrandkern sind (Kapitel 3.1 Abs. 2). Der örtliche Bedarf umfasst die Nachfrage der am Ort lebenden Bevölkerung und Angebote für ortsangemessene Zuwanderung. Die Werte von 10 Prozent und 15 Prozent wurden unter Berücksichtigung einer vorrangigen Entwicklung in den Schwerpunkten aus dem aktuell absehbaren Wohnungsneubaubedarf abgeleitet und sind Obergrenzen. Gemeinden, in denen aufgrund kleinräumiger Prognosen ein deutlich niedrigerer örtlicher Bedarf erkennbar ist, sollten den Rahmen durch planerische Vorsorge nicht voll ausschöpfen. Auch ökologische, städtebauliche und infrastrukturelle Gesichtspunkte können gegen ein Ausschöpfen des Rahmens sprechen. Die Werte von 10 und 15 Prozent beziehen sich zu-

nächst auf den Wohnungsbestand 31.12.2017 und den Zeitraum 2018 bis 2030. Bei Inkrafttreten des fortgeschriebenen LEP werden Stichtag und Geltungszeitraum des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens im Hinblick auf den Planungszeitraum des LEP (15 Jahre ab Inkrafttreten des Plans) aktualisiert. Der Rahmen bezieht sich auf Dauerwohnungen. Ferien- und Freizeitwohnungen sind daher aus dem Wohnungsbestand und den Baufertigstellungen herauszurechnen, wenn es sich um Gemeinden handelt, die hier einen hohen Anteil haben. Falls keine statistischen Angaben über Ferien- und Freizeitwohnungen vorliegen, sollen die Anteile geschätzt werden.

4(Z) Eine geringfügige Überschreitung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens (Absatz 3) ist möglich, wenn es sich um Maßnahmen der Innenentwicklung auf Flächen von zentraler städtebaulicher und ortspanerischer Bedeutung handelt. Voraussetzung dafür ist, dass

- ▶ ein gemeindliches Steuerungserfordernis durch eine Bauleitplanung vorliegt oder
- ▶ ein städtebaulicher Missstand vorliegt, der durch eine Bauleitplanung vermieden oder beseitigt werden soll, oder
- ▶ ein besonderer Wohnungsbedarf zu decken ist.

Des Weiteren ist es möglich, den wohnbaulichen Entwicklungsrahmen geringfügig zu überschreiten, wenn

- ▶ die Ausschöpfung zuvor in hohem Maße durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgt ist und
- ▶ es nachweislich einen dringenden Wohnungsneubaubedarf für die örtliche Bevölkerung gibt, der nur durch die Entwicklung eines neuen Wohngebietes zu decken ist.

Um Innenentwicklungsmaßnahmen zu fördern, die zu einer attraktiven Ortskernentwicklung beitragen, wie zum Beispiel die Umnutzung von innerörtlich gelegenen landwirtschaftlichen Hofstellen oder die Nachnutzung von Brachflächen in zentraler städtebaulicher Lage, können geringfügige Überschreitungen des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens in Ausnahmefällen zugelassen werden. Dies kann in Betracht kommen, wenn die Gemeinde für einen Bereich, der nach § 34 BauGB zu beurteilen ist, eine Bauleitplanung aufstellt, um die Innenentwicklung gezielt steuern zu können. Auch das gemeindliche Ziel, einen städtebaulichen Missstand im Innenbereich (zum Beispiel leer stehende Gebäude oder untergenutzte Flächen) mit einer attraktiven Folgenutzung zu beheben oder zu verhindern, kann in die Einzelfallprüfung eingehen. Ebenso soll mit dieser Ausnahmeregelung im Rahmen der Ortskernentwicklung die Schaffung von Wohnraum für besondere Wohnbedarfe unterstützt werden, zu denen beispielsweise Maßnahmen der sozialen Wohnraumförderung des Landes zählen, bezahlbare Mietwohnungen für mittlere oder untere Einkommensgruppen, Wohnformen, die dem demografischen Wandel Rechnung tragen, oder besondere Wohnprojekte. Auch für den Fall, dass der wohnbauliche Entwicklungsrahmen durch Entwicklungen nach § 34 BauGB oder Bebauungspläne im Innenbereich bereits größtenteils ausgeschöpft ist, kann in Ausnahmefällen eine geringfügige Überschreitung durch eine Neuinanspruchnahme von Flächen im Rahmen der Bauleitplanung ermöglicht werden, wenn das Baugebiet nachweislich der Deckung des Bedarfs der örtlichen Bevölkerung dient und dies durch geeignete Instrumente, wie zum Beispiel den Kauf der Flächen durch die Kommune oder die Sicherung eines gemeindlichen Mitspracherechts bei der Vergabe der Baugrundstücke, sichergestellt wird. Die örtliche Bevölkerung umfasst Ortsansässige und deren Kinder sowie Einpendler. Durch die betroffenen Gemeinden ist aufzuzeigen, in welchem Umfang die von der amtlichen Statistik erfassten Baufertigstellungen auf Innenentwicklungsmaßnahmen entfallen.

5 (Z) Eine Überschreitung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens (Absatz 3) ist bei Bedarf für einzelne Gemeinden im Rahmen von interkommunalen Vereinbarungen für Teilräume (Kapitel 3.8 Absatz 2 und 3) möglich. Voraussetzung dafür ist, dass

- ▶ der Wohnungsneubaubedarf der Teilräume auf Basis der aktuellen Bevölkerungs- und Haushaltsvorausberechnung des Statistikamtes Nord oder daraus abgeleiteter kleinräumiger Vorausberechnungen ermittelt wurde,
- ▶ der Umfang der wohnbaulichen Entwicklung sich am Bedarf orientiert sowie in den interkommunalen Vereinbarungen verbindlich und so festgelegt wird, dass vorrangig in den Schwerpunkten (Absatz 2) gebaut wird,
- ▶ die Gemeinden, die auf Basis der interkommunalen Vereinbarungen den ansonsten für sie geltenden wohnbaulichen Entwicklungsrahmen von 10 Prozent beziehungsweise 15 Prozent (Absatz 3) überschreiten, hinsichtlich ihres Infrastrukturangebotes, ihrer Siedlungsstruktur, ihrer verkehrlichen Anbindung sowie unter Beachtung ökologischer Belange hierfür geeignet sind. In den Regionalplänen benannte Gemeinden mit einer besonderen Funktion gemäß Kapitel 3.2 Absatz 1 sind hierfür geeignet.

Im Rahmen von interkommunalen Vereinbarungen für Teilräume können von der kommunalen Ebene in Abstimmung mit der Regionalplanung einzelne Gemeinden festgelegt werden, die den wohnbaulichen Entwicklungsrahmen überschreiten können, wenn hierfür entsprechender Bedarf besteht und sich die Gemeinden für mehr Wohnungsbau eignen. Die Teilräume sollen möglichst die regionalen Wohnungsmarktverflechtungen abbilden. Geeignete Teilräume sind zum Beispiel Stadt- und Umlandbereiche, Amtsbereiche oder Nahbereiche. Die beteiligten Gemeinden sollen sich über die Wohnungsbauentwicklung verständigen und auf der Basis einer kleinräumigen Bedarfsprognose hierzu verbindliche Festlegungen treffen. Auch weitere zur Verfügung stehende Informationen zu den Wohnungsmärkten sollen dafür genutzt werden. Durch die interkommunalen Vereinbarungen sollen in den Teilräumen langfristig tragfähige Strukturen gesichert werden und es soll der besonderen Bedarfssituation von Teilräumen, vor allem solchen mit höherem Wohnungsneubaubedarf, Rechnung getragen werden.

6.2.15 Thüringen

Quelle:

- ▶ Freistaat Thüringen – Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025. Thüringen im Wandel. Herausforderungen annehmen – Vielfalt bewahren – Veränderungen gestalten

Siedlungsentwicklung (S.35)

2.4.2 (G) Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke soll sich am gemeindebezogenen Bedarf orientieren und dem Prinzip „Nachnutzung vor Flächenneuinanspruchnahme“ folgen. Der Nachnutzung geeigneter Brach- und Konversionsflächen wird dabei ein besonderes Gewicht beigemessen.

Für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung ist es jeder Gemeinde im Rahmen ihrer Eigenentwicklung möglich, die gewachsenen Strukturen zu erhalten und angemessen weiterzuentwickeln. Die demografische Entwicklung der ortsansässigen Bevölkerung, aber auch die konkreten baulichen Möglichkeiten für eine flächensparende Entwicklung im Einklang mit ihrem Umland, wirken sich besonders bei geplanten Flächenausweisungen aus. Diese resultieren u. a. aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse oder der ortsansässigen Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen sowie besonderen örtlichen Voraussetzungen und Potenzialen. Der Bedarf einer Gemeinde an Siedlungsflächen ergibt sich folglich aus deren Entwicklungsabsichten unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen raumordnerischen Funktion.

6.3 Fragebogen Regionalplanungsbehörden

Interviews mit Vertreter*innen unterschiedlicher Regionalplanungsbehörden zur qualitativen Einschätzung der regionalplanerischen Steuerungs- und Monitoring-Möglichkeiten bei Anwendung des § 13b BauGB

6.3.1 Zur Anwendung des § 13b in den Kommunen

1. **Für wie viele laufende Planverfahren nach dem vereinfachten Verfahren des § 13 b BauGB wurde Ihrer Kenntnis nach bisher in der Planungsregion ein Aufstellungsbeschluss gefasst?**
2. **Für wie viele Planverfahren nach § 13 b BauGB wurde Ihrer Kenntnis nach bisher in der Planungsregion ein abschließender Satzungsbeschluss gefasst?**
3. **Hätten die Kommunen die entsprechenden Flächen Ihrer Einschätzung nach auch ohne § 13b BauGB entwickelt?**
Mehrfachnennungen möglich
 - ▶ Gar nicht
 - ▶ Im Regelbebauungsplanverfahren
 - ▶ Durch die Kombination einer Innenbereichssatzung gem. § 34 Abs. 4 BauGB und eines Bebauungsplans gem. § 13a BauGB
 - ▶ Mit einer größeren Fläche
4. **Wer war / ist Ihrer Kenntnis nach Initiator für die Anwendung des § 13b BauGB?**
Mehrfachnennungen möglich
 - ▶ Verwaltung
 - ▶ Kommunale Politik
 - ▶ Externe Planer
 - ▶ Flächeneigentümer / Investoren
 - ▶ Weitere Akteure
5. **Welche kommunalen Erwartungen und Planungsziele sind nach Ihrer Kenntnis mit der Anwendung des § 13b BauGB verbunden?**
Mehrfachnennungen möglich
 - ▶ Stabilisierung der Einwohnerzahl
 - ▶ Einwohnerwachstum
 - ▶ Abwanderung verhindern / Familien im Ort halten
 - ▶ Neue Familien als Einwohner gewinnen
 - ▶ Familien- oder seniorengerechtes Wohnen anbieten
 - ▶ Stärkung kleinerer peripher gelegener Ortsteile
 - ▶ Arrondierung von Ortsrändern
 - ▶ Angebot an Bauflächen für die Eigenentwicklung
 - ▶ Beseitigung von Wohnraummangel / Linderung der Wohnungsnot
 - ▶ Bezahlbaren Wohnraum anbieten
 - ▶ Erhöhung der Steuereinnahmen
 - ▶ Weitere Erwartungen und Ziele: ...
6. **Welche Verfahrensgründe sprachen / sprechen Ihrer Kenntnis nach in den Kommunen für die Anwendung des § 13b BauGB?**
Mehrfachnennungen möglich

- ▶ Einfacheres und schnelleres Verfahren insgesamt
- ▶ Verzicht auf FNP-Änderungsverfahren
- ▶ Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung
- ▶ Aussetzen der Umweltprüfung
- ▶ Verzicht auf Fachgutachten
- ▶ Keine Ausgleichsflächen erforderlich
- ▶ Verzicht auf das Monitoring
- ▶ Kostenminderung für das Verfahren
- ▶ Vermeidung des Diskurses mit der Regionalplanungsbehörde
- ▶ weitere Gründe: ...

7. Aus dem Mustereinführungserlass³⁰: „Durch § 13b BauGB wird der Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens auf an den Ortsrand anschließende Außenbereichsflächen erweitert, um hierdurch insbesondere den Gemeinden, die mit ihrem Innenentwicklungspotenzial an ihre Grenze gekommen sind, bei Bedarf eine weitere Wohnbaulandmobilisierung zu ermöglichen.“

Haben sich die anwendenden Kommunen Ihrer Kenntnis nach vor Anwendung des § 13b BauGB mit der Möglichkeit auseinandergesetzt, Wohnbauflächen im Innenbereich durch eine (Wieder-)Nutzbarmachung von unbebauten Flächen (Baulücken), eine Nachverdichtung oder andere Innenentwicklungsmaßnahmen (Aufstockung, Umnutzung von Gebäuden) zu entwickeln?

- ▶ Ja /Nein

8. **Wenn in den Gemeinden Baulücken oder andere unbebaute Grundstücke vorliegen, warum werden diese Ihrer Kenntnis nach nicht bebaut?**

- ▶ Der Eigentümer will nicht bauen
- ▶ Dem Eigentümer fehlen die finanziellen Mittel, um zu bauen
- ▶ Das Grundstück ist als Bauland für Familienangehörige vorgesehen
- ▶ Der Eigentümer verkauft das Grundstück nicht, da er es als Geldanlage nutzt
- ▶ Der Eigentümer kann aus anderen Gründen nicht bauen

Bitte kurz benennen:

9. Aus dem Mustereinführungserlass: Entsprechendes gilt für städtebauliche Prämissen, wie bspw. den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung (vgl. Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 Satz 1, § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB). Dies bedeutet insbesondere auch, dass die Gemeinde bei der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen die Notwendigkeit der Umwandlung begründen und insbesondere Ermittlungen zu Innenentwicklungspotenzialen durchführen soll, zu denen – " ... insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeit zählen können....".

Liegen in den Kommunen, die § 13b BauGB anwenden, Ihrer Kenntnis nach entsprechende Erfassungen und Bewertungen von Innenentwicklungspotenzialen vor?

- ▶ Ja /Nein
- Bitte jeweils kurze Erläuterung.

³⁰ Mustereinführungserlass zum Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGBÄndG 2017 – Mustererlass)

6.3.2 Zum Verhältnis zur Regionalplanung

- 10. Welche Rolle spielen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung nach Ihrer Einschätzung grundsätzlich bei der Ausweisung von Bauflächen nach § 13b BauGB?**
- 11. Liegen die nach § 13b beplanten Flächen in den regionalplanerisch vorgesehenen Bereichen (in der Regel ASB)?**
- 12. Wie schätzen Sie die Darstellungsschwelle und Unschärfe des Regionalplans im Verhältnis zu den Flächenobergrenzen für die Anwendung von § 13b BauGB ein? Sind Verfahren gem. § 13b BauGB aus ihrer Sicht raumbedeutsam?**
- 13. Bestehen in Ihrer Region regionalplanerische Festlegungen zur Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung (bspw. Vorrang auf Zentralen Orten, andere Kommunen mit Eigenentwicklungsmöglichkeiten)?**
- 14. Werden diese Regelungen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB berücksichtigt?**
- 15. Steuern Sie als Regionalplanungsbehörde und – wenn ja wie – bei Baugebieten nach § 13b BauGB eine Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung?**
 - ▶ über eine landesplanerische Anfrage / Planungsanzeige
 - ▶ im Rahmen der Beteiligung nach BauGB als Träger öffentlicher Belange
 - ▶ über das Einfordern einer Anpassungspflicht der Gemeinden gemäß Regelungen des Landesplanungsgesetzes
 - ▶ über den Genehmigungsvorbehalt von B-Plänen
- 16. Wie schätzen Sie den (Zeit)Aufwand für Änderungsverfahren von FNP und Regionalplan zur Verfolgung kommunaler Planungsziele mit der Regionalplanungsbehörde für die Kommunen ein?**
 - ▶ Hoch
 - ▶ Mittel
 - ▶ Gering
 - ▶ Keinen Einschätzung möglich, die Verfahren sind zu unterschiedlich
 - ▶ Keinen Angabe möglich
- 17. Findet in Ihrer Region ein Siedlungsflächenmonitoring als Steuerungsinstrument mit regionaler Erfassung von Siedlungsflächennutzung, Siedlungsflächenwandel sowie Siedlungsflächenreserven und –potenzialen statt?**

Wenn ja: hat dies – und wenn ja welchen – Einfluss auf die Ausweisung von Baugebieten nach § 13b BauGB?