

Forschungsbericht BWPLUS

**Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung?
Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-
württembergischen Kommunen**

von

Stefan Siedentop, Katharina Krause-Junk,
Richard Junesch, Stefan Fina

Universität Stuttgart
Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung

unter Mitarbeit von:
Martina Straßer, Philipp Zakrzewski,
Lukas Minnich

Förderkennzeichen: BWR 28002

Die Arbeiten des Programms Lebensgrundlage Umwelt und ihre Sicherung werden mit Mitteln des
Landes Baden-Württemberg gefördert

Mai 2010

Inhalt

1	Einleitung.....	5
1.1	Hintergrund des Forschungsvorhabens	5
1.2	Fragestellung und Methodik	8
2	Stand der Anwendung.....	12
3	Gemeindebefragung.....	14
3.1	Methodik	14
3.2	Ergebnisse	17
4	Dokumentenanalyse.....	28
4.1	Methodik	28
4.2	Ergebnisse	29
4.2.1	Typisierung der Planung	29
4.2.2	Bewertung der kleinräumigen Lage über den Integrationsgrad	36
4.2.3	Analyse der Lage des Geltungsbereichs im Siedlungsbereich.....	40
4.2.4	Überschlägige Bewertung des Rechtsstatus der Flächen vor Planaufstellung.....	44
4.2.5	Analyse nach der zusätzlich zulässigen Grundfläche	47
4.2.6	Analyse nach der Veränderung der Art der baulichen Nutzung	48
4.2.7	Analyse der Schutzwürdigkeit der Flächen	50
4.2.8	Relevanz des Verzichts auf den naturschutzrechtlichen Ausgleich	53
4.2.9	Analyse der Berücksichtigung von Umweltbelangen in den Bebauungsplanunterlagen	54
4.2.10	Analyse der Vorprüfung des Einzelfalls	59
4.2.11	Weitere Hinweise aus der Dokumentenanalyse	60
5	Zusammenfassende Bewertung.....	62
6	Anhang	65
6.1	In der Gemeindebefragung verwendeter Fragebogen	65
6.2	In der Dokumentenanalyse verwendete Checkliste zur Erfassung der Plandetails	67
6.3	Veranstaltungsberichte	72
6.3.1	Fachworkshop am 14. Juli 2009	72
6.3.2	Expertengespräch am 15. Oktober 2009.....	84

Abbildungen

Abbildung 1: Verteilung der Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen in Baden-Württemberg und im Befragungsgebiet zum Stichtag 31.12.2007 (Quelle: Amtliches Gemeindeverzeichnis Baden-Württemberg 2008)	15
Abbildung 2 : Anteil der im ländlichen und Verdichtungsraum aufgestellten Bebauungspläne der Innenentwicklung an allen Bebauungsplänen (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)	20
Abbildung 3: Anteil von Bebauungsplänen nach § 13a BauGB an allen Bebauungsplänen nach der Gemeindegrößenklasse (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009).....	21
Abbildung 4: Anteil der nach § 13a BauGB aufgestellten Bebauungsplänen an allen Bebauungsplänen nach Gemeindetyp (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)	23
Abbildung 5: Häufigkeit des Verzichts auf die Umweltprüfung nach Gemeindetyp (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)	24
Abbildung 6: Häufigkeit des Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nach Gemeindetyp (Quelle: eigene Erhebung , Stand: Februar 2009)	25
Abbildung 7: Häufigkeit des Verzichts auf die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach Gemeindetyp (Quelle: eigene Erhebung Stand: Februar 2009)	26
Abbildung 8: Verteilung der Innenentwicklungsbebauungspläne auf die beiden Fallgruppen des § 13a Abs. 1 Nr. 1 und Nr.2 (Quelle: eigene Erhebung Stand: Februar 2009)	27
Abbildung 9: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen (nach Fläche)	33
Abbildung 10: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen (nach Fällen)	33
Abbildung 11: durchschnittliche Größe der Bebauungsplan(teil-)flächen bei den fünf Plantypen	34
Abbildung 12: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen nach ländlichem und Verdichtungsraum (nach Fällen)	35
Abbildung 13: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen nach ländlichem und Verdichtungsraum (nach Fläche).....	36
Abbildung 15: durchschnittlicher Integrationsgrad der Geltungsbereich in den Siedlungskörper gesamt, im ländlichen und im Verdichtungsraum	38
Abbildung 14: Skizze zum Umgang mit Straßen bei der Abgrenzung des Siedlungskörpers	37
Abbildung 16: Integrationsgrad der Bebauungspläne in vier Klassen und nach ländlichem und Verdichtungsraum	39
Abbildung 17: Verteilung der Plantypen nach Integration der Geltungsbereiche in den Siedlungskörper.....	40

Abbildung 18: Skizze zur Berechnung der Lage des Bebauungsplans im Siedlungsbereich	41
Abbildung 19: Lage der Geltungsbereiche im Siedlungsbereich in 5 Klassen	42
Abbildung 20: Lage der Geltungsbereiche im Siedlungsbereich nach Ländlichem und Verdichtungsraum in 5 Klassen	43
Abbildung 21: durchschnittliche Lage der Geltungsbereiche im Siedlungsbereich gesamt, im ländlichen und im Verdichtungsraum	43
Abbildung 22: Größe der als Außenbereich oder Außenbereich im Innenbereich eingestuften Flächen und deren Durchmesser an schmalster Stelle.....	45
Abbildung 23: Verteilung der dem vorherigen Rechtsstatus zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen (nach Fläche)	46
Abbildung 24: : Verteilung der dem vorherigen Rechtsstatus zugeordneten Bebauungsplan- Teilflächen (nach Fällen).....	46
Abbildung 25: Flächenanteil des Außenbereichs im Innenbereich und Außenbereichs am Geltungsbereich	47
Abbildung 26: Anteile der Bebauungspläne mit Vergrößerung , Verkleinerung oder ohne Veränderung der zulässigen Grundfläche im Vergleich zur vorher zulässigen Grundfläche	48
Abbildung 27: vor und nach Aufstellung des Bebauungsplans zulässige Nutzungen	49
Abbildung 28: Anzahl festgesetzter Grünflächen und ihre durchschnittliche Größe vor und nach Bebauungsaufstellung	50
Abbildung 29: Schutzwürdigkeit der überplanten Flächen.....	52
Abbildung 30: Berücksichtigung der Schutzwürdigkeit der Flächen bei der Planung.....	52
Abbildung 31: Bebauungspläne mit und ohne naturschutzrechtliche Festsetzungen.....	53
Abbildung 32: Betrachtung von Umweltbelangen in den vorliegenden Bebauungsplanunterlagen ...	58
Abbildung 33: Verteilung der Pläne ohne Betrachtung von Umweltbelangen auf die 5 Plantypen.....	58
Abbildung 34: Bebauungspläne der Fallgruppe 2 und Verteilung ihrer Flächen auf die Plantypen	59

1 Einleitung

1.1 Hintergrund des Forschungsvorhabens

Über den prinzipiellen Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich besteht im umwelt- und siedlungspolitischen Raum weitgehende Einigkeit. Eine verstärkte Innenentwicklung minimiert zukünftige Eingriffe in den offenen Landschaftsraum, vermeidet die Verfestigung von motorisierten Verkehrszwängen und stärkt die Wirtschaftlichkeit der vorhandenen Infrastruktur sowie die Vitalität gewachsener Zentren. Allerdings wird bereits seit längerem darauf verwiesen, dass auch Innenentwicklungsmaßnahmen erhebliche ökologische Konflikte aufwerfen und in gewachsene soziale Gefüge eingreifen können.¹ In diesem Sinne darf auch Innenentwicklung – so die einhellige Meinung – nicht schrankenlos sein. Es bedarf stadtoökologisch und sozial begründeter Grenzen, wozu auch die in den vergangenen Jahren eingeführten Instrumente wie die baurechtliche Eingriffsregelung und die Umweltprüfung dienen. In diesem Kontext wird häufig auch von einer „doppelten Innenentwicklung“ gesprochen, welche den offenen Landschaftsraum vor weiteren baulichen Eingriffen schützt, gleichzeitig aber auch Freiräume im Siedlungsraum entwickelt und qualifiziert.² Ein zeitgemäßes Verständnis von Innenentwicklung bildet auf diese Weise eine Schnittstelle zwischen den im engeren Sinne städtebaulichen und freiraumplanerischen Handlungsfeldern der Stadtplanung.

Dieser grundsätzliche Disput zwischen primär städtebaulichen Interessen einer forcierten Innenentwicklungsplanung und landschafts- und stadtoökologischen Bedenken gegen eine zügellose bauliche Verdichtung hat mit dem Erlass des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte an Dynamik gewonnen. Mit dem Gesetz verbindet sich die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne, die auf die Entwicklung des Innenbereichs in Städten und Gemeinden abzielen (§ 13a BauGB). Unter Rückgriff auf einige Regelungen des bereits seit langem bestehenden und durch das EAG Bau (2004) in seinem Anwendungsbereich erweiterten vereinfachten Verfahrens (§13 BauGB) ergibt sich der Beschleunigungseffekt daraus,

- dass im beschleunigten Verfahren keine Umweltprüfung durchgeführt werden muss,
- dass auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 1 BauGB) und Behördenbeteiligung (§ 4 Abs. 1 BauGB) verzichtet werden kann,

¹ Zur Umwelt- und Sozialverträglichkeit der Innenentwicklung siehe u.a. Breheny, M.J. 1997: Urban compaction: feasible and acceptable? In: Cities, 14, Heft 4, S. 209-217, Siedentop, S. 2003: Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung? In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 3, S. 89-98, Williams, K. 2002: Does intensifying cities make them more sustainable? In: Williams, K., Burton, E., Jenks, M. (Hrsg.): Achieving sustainable urban form. London, 30-45.

² Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin, S. 298; Selle, K. (Hrsg.) (2000): Freiräume, Siedlung, Kooperationen. Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung Band 1. Dortmund, S. 54.

- dass auf die erforderliche vorherige oder parallele Änderung des Flächennutzungsplans bei Abweichung des Bebauungsplanes (der Innenentwicklung) zugunsten einer nachträglichen Berichtigung des Flächennutzungsplans verzichtet werden kann und
- dass bei Bebauungsplänen mit Grundflächen < 20.000 m² von der naturschutzrechtlichen Kompensationsverpflichtung abgesehen werden kann.

Das Gesetz greift die Beispiele für relevante Innenentwicklungsvorhaben des §1a Abs. 2 Satz 1 BauGB auf, nämlich die „Wiedernutzbarmachung von Brachflächen, die Nachverdichtung sowie andere Maßnahmen der Innentwicklung“. In der Verwendung des nicht legal definierten Begriffs „Innenentwicklung“ wird der Vorteil einer besseren Reaktionsmöglichkeit auf in der Zukunft möglicherweise eintretende Entwicklungen gesehen.³

Die Befreiung von Umweltprüfung und Eingriffsregelung gilt indes nur bis zu einer Schwellengröße von 20.000 m² zulässiger Grundfläche. Auch Bebauungspläne mit einer zulässigen Grundfläche von bis zu 70.000 m² können dem beschleunigten Verfahren unterliegen, wenn eine Einzelfallprüfung keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lässt. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich explizit darauf hingewiesen, dass die Durchführung der Einzelfallprüfung durch Vorgaben einer „Checkliste“ in Anhang 2 zum BauGB mit wenig Aufwand verbunden sei.

Der Gesetzgeber erhofft sich von diesem neuen Instrument eine Begünstigung der Entwicklung des Gemeindegebietes nach innen. Dazu sollen die Verfahrensvereinfachung und die Erhöhung der Rechtssicherheit durch eine konzentrierte Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung dienen.⁴ Innenstädte sollen einen Standortvorteil gegenüber der „grünen Wiese“ und eine damit einhergehende Attraktivitätssteigerung für Investitionen erlangen.⁵ Auf diese Weise soll eine Stärkung der städtischen Zentren als Mittelpunkte des gesellschaftlichen Lebens und eine nachhaltige Dämpfung der Flächenneuinanspruchnahme erfolgen. Das Instrument biete in diesem Sinne auch einen Beitrag zur Einleitung einer Flächenkreislaufwirtschaft.⁶ Spannowsky argumentiert darüber hinaus, dass der Bebauungsplan der Innenentwicklung weiter reichenden Forderungen nach Einführung ökonomischer Steuerungsinstrumente entgegentritt, da dieser „in milder Form von der investitionsbeeinflussenden Möglichkeit Gebrauch macht, die Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen durch eine Absenkung der Verfahrenskosten zu fördern“.⁷

Erste kommunale Bewertungen des neuen Instruments fallen durchweg positiv aus. Erfolgreiche Innenentwicklung sei aufgrund des hohen Zeitdrucks der Verfahren – bedingt u.a. durch befristete

³ Krautzberger, M. 2007: Bauleitplanung im vereinfachten Verfahren und im beschleunigten Verfahren nach dem BauGB 2007. In: Umwelt- und Planungsrecht, Heft 5/2007, S. 170-175.

⁴ Deutscher Bundestag 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, BT-Drucksache 16/2496, siehe auch Krautzberger, M. 2007a: § 13a Baugesetzbuch. In: Ernst, W., Zinkahn, W., Bielenberg, W., Krautzberger, M. (Hrsg.): BauGB Kommentar. München,

⁵ Krautzberger, M. 2007, Fn. 3.

⁶ Spannowsky, W. 2007: Die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung. In: Natur und Recht, 29, Heft S. 521-526.

⁷ Spannowsky, W. 2007, Fn. 6.

Grunderwerbspositionen, Finanzierungszusagen oder Mietzusagen sowie durch laufende Kreditkosten – auf eine zügige Durchführung angewiesen.⁸ Dagegen wurde aus umwelt- und landschaftsplanerischer Perspektive zum Teil heftige Kritik geäußert.⁹ Hauptkritikpunkte sind,

- dass die vom Gesetzgeber vorgenommene Regelung des Anwendungsbereiches eine große Anzahl beschleunigter Verfahren erwarten lasse, da nicht ausreichend definiert sei, welchen Zwecken die Innenentwicklungsmaßnahmen diene (dies betrifft insbesondere die im Gesetzestext gewählte Formulierung, dass auch „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ unter die Regelung von § 13a fallen können); Bebauungspläne mit Plangebietsflächen von bis zu 20 Hektar könnten – so die Befürchtung – zukünftig ohne Umweltprüfung und Eingriffsregelung aufgestellt werden,¹⁰
- dass die Befreiung von der Umweltprüfung nur auf den Umfang der Grundfläche, nicht aber auf die betroffenen Ausprägungen (z.B. im Hinblick auf ökologische Empfindlichkeiten der Schutzgüter) Bezug nehme; schutzwürdige Flächen im Innenbereich würden daher möglicherweise ohne vertiefende Umweltprüfung einer Überplanung anheim gestellt,
- dass der Wegfall der bauplanungsrechtlichen Ausgleichsverpflichtung dem in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziel einer „doppelten Innenentwicklung“ widerspricht, wonach der offene Landschaftsraum vor weiteren baulichen Eingriffen zu schützen und gleichzeitig der Siedlungsraum durch freiraummobilisierende und -aufwertende Maßnahmen zu qualifizieren ist.

Angeprangert wird auch die Heilungsvorschrift des § 214 Abs. 2a Nr.1 BauGB, wonach eine fehlerhafte Beurteilung der Voraussetzungen für die Anwendung des § 13a BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich ist¹¹. Auch dies könnte zu der befürchteten Flut von Bebauungsplanverfahren nach § 13a BauGB beitragen. Kritiker der neuen Regelung verweisen schließlich auch auf Erfahrungen, die gezeigt hätten, dass der konsequente und frühzeitige Einsatz von Eingriffsregelung und Umweltprüfung zur Konfliktvermeidung und in Folge dessen zu angemessenen planerischen Lösungen beitrage.¹² Die vermeintlichen Verfahrensbeschleunigungen würden in der Praxis nicht eintreten, wenn bauliche Vorhaben mit gravierenden Nutzungs- oder Immissionskonflikten einhergehen oder auf ernsthafte Bedenken aus der Bürgerschaft stoßen, so dass ein rechtssicheres Verfah-

⁸ Bunzel, A. 2007: BauGB-Novelle 2006 im Praxistest. Ergebnisbericht. Berlin; siehe auch Hanke, P. (2007): Erste Erfahrungen mit B-Plänen der Innenentwicklung am Beispiel der Stadt Leipzig. Vortrag während des 556. Kurses des Instituts für Städtebau „Naturschutz und Baurecht“ am 19.-21. November 2007 in Berlin (Vortragsfolien).

⁹ Götze, R., Müller, W. (2008): Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorgaben für die Innenentwicklung der Städte. In: Zeitschrift für Baurecht, Heft 1, S. 7-16; Jessel, B., Berg, K., Bielfeldt, H.-R., Kahl, M. 2006: Umweltprüfung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung. In: Naturschutz und Landschaftsplanung, 38, Heft 9, S. 269-275. Vgl. auch die Stellungnahme des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekten vom 26. Juni 2006 und die Pressemitteilung des Naturschutzbund Deutschland vom 06. November 2006.

¹⁰ Tomerius, S. (2008): Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle 2007 – Impulse für mehr Innenentwicklung und Flächensparen in den Gemeinden? In: Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 1/2008, S. 1-7.

¹¹ Vgl. z.B. Reidt, O. 2007: Wer die Wahl hat, hat die Qual – Vor- und Nachteile des beschleunigten Verfahrens gem. § 13a BauGB, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 9/2007, S. 1029-1032.

¹² Reidt, O. 2007, Fn. 11.

ren als gefährdet angesehen wird.¹³ Zudem könne die wegfallende Verpflichtung zum Ausgleich naturschutzrechtlicher Eingriffe (§§1a Abs. 3 Satz 5, 13a Abs. 2 Nr.4 BauGB) zu einer Erschwerung innerörtlicher Freiraumplanung führen, was sich letztlich auch negativ auf die ökonomische Attraktivität von Makro- und Mikrostandorten auswirke. Betroffen seien insbesondere Kommunen, die finanziell nicht in der Lage sind, komplementäre Maßnahmen zur Qualifizierung des innerstädtischen Grün- und Freiraumsystems aus eigener Kraft zu finanzieren.¹⁴ Verwiesen wird in diesem Zusammenhang auf die seit der BauGB-Novelle 1998 eingeführten Flexibilisierungen der Eingriffsregelung, in deren Zuge eine Vielzahl erfolgreicher Ökokonten und Flächenpools eingerichtet wurden, die nun in ihrer Funktionsfähigkeit gefährdet seien.¹⁵

1.2 Fragestellung und Methodik

Vor dem Hintergrund des oben skizzierten Konflikts zwischen baulicher Verdichtung und innerörtlichem Freiraumschutz widmet sich das Forschungsprojekt drei Kernfragen:

- Ist durch den Bebauungsplan der Innenentwicklung eine nachweisbare Effektivierung einer stärker bestandsorientierten städtebaulichen Entwicklung zu erwarten?
- Geht die Einführung dieses Instruments zulasten ökologischer Entwicklungsziele im Siedlungsgebiet der Städte und Gemeinden?
- Wie lassen sich Konflikte zwischen einer beschleunigten Innenentwicklungsplanung und stadtökologischen und sozialen Belangen ausgleichen?

Dazu werden die in Baden-Württemberg bislang mit dem beschleunigten Verfahren gemachten Erfahrungen systematisch untersucht und bewertet. Die Auswertung erfolgt in den Gemeinden der Regierungsbezirke Freiburg und Stuttgart, weil eine landesweite Auswertung aufgrund des vorgegebenen zeitlichen Rahmens nicht möglich ist.

Das empirische Konzept des Forschungsvorhabens weist vier Hauptschritte auf:

1. Zunächst wurde eine breit angelegte Literaturrecherche durchgeführt und die unterschiedlichen Probleme und Positionen zum § 13a BauGB herausgearbeitet. Auch im Projektverlauf veröffentlichte Quellen wurden in der weiteren Bearbeitung berücksichtigt. Das Ergebnis dieser Recherchen sind in den Kapiteln 1.1 (Hintergrund des Forschungsvorhabens) und 2 (Stand der Anwendung) dargestellt.

¹³ Janotta, M. (2007): Erfahrungen und Vorgehensweisen in der Anwendung des § 13a BauGB. Vortrag während des 556. Kurses des Instituts für Städtebau „Naturschutz und Baurecht“ am 19.-21. November 2007 in Berlin (Vortragsfolien).

¹⁴ Brandl, H. 2007: Der Verlust von Nachhaltigkeit. Auswirkungen der BauGB-Novelle auf die Stadtentwicklung. In: Stadt + Grün. Das Gartenamt, Heft 5, S. 31-35.

¹⁵ Janotta, M. (2007): Fn. 13.

2. Weiterhin erfolgte eine Befragung aller Kommunen der Regierungsbezirke Freiburg und Stuttgart über den Anwendungsstand des § 13a BauGB. Hieraus wurden erste quantitative Erkenntnisse zum Einsatz des neuen Instruments abgeleitet. Gefragt wurde nach der Anzahl der seit 01. Januar 2007 eingeleiteten bzw. abgeschlossenen Verfahren beschleunigter Bebauungsplanung und wenigen zentralen Eigenschaften dieser Pläne. Methodik und Ergebnisse der Gemeindebefragung sind in Kapitel 3 (Gemeindebefragung) beschrieben.
3. Als zentraler Arbeitsbaustein neben der Gemeindebefragung wurden 100 Bebauungsplanverfahren einer vertiefenden Untersuchung unterzogen, was im Folgenden als Dokumentenanalyse bezeichnet wird. Kriterium für die Einbeziehung war, dass mindestens ein Planentwurf existiert. Die Bebauungspläne mussten nicht bereits Rechtskraft erlangt haben. Bestandteil der Dokumentenanalyse waren auch telefonische Interviews mit Mitarbeitern aller planaufstellenden Gemeinden. Die Methodik und Ergebnisse der Dokumentenanalyse werden in Kapitel 4 (Dokumentenanalyse) dargestellt.
4. Während der Projektbearbeitung wurden zudem ein Workshop mit 60 Teilnehmern und eine Expertenrunde mit 15 Teilnehmern veranstaltet. Hier wurden Zwischenergebnisse des Projekts Vertretern von Gemeinden, Genehmigungsbehörden, Umweltschützern, Juristen sowie weiteren Akteuren vorgestellt (siehe Kapitel 5, Veranstaltungen). Auf diese Weise wurde das Thema aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und es konnten wichtige Hinweise aus der Praxis sowie von Seiten der eingeladenen Experten gewonnen werden.

Die Gemeindebefragung wurde durchgeführt, weil trotz der intensiven fachlichen Diskussion über das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB im Grunde keine gesicherten Informationen vorliegen, wie intensiv das Instrument insgesamt eingesetzt wird. Aufgrund der unterschiedlichen zur Anwendung kommenden Genehmigungsverfahren von Bebauungsplänen ist weder in Behörden noch in kommunalen Verbänden eine umfassende Übersicht zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens vorhanden.

Mit Hilfe der Gemeindebefragung können zunächst vor allem quantitative Fragen zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens beantwortet werden. So steht hier im Vordergrund, welche Relevanz der Bebauungsplan der Innenentwicklung im Vergleich zum Normalverfahren hat: In welchen Gemeinden bzw. Gemeindetypen kommt das Verfahren häufiger und wo weniger häufig zur Anwendung? Durch eine Typisierung der Städte und Gemeinden können Aussagen dazu getroffen werden, wo der Bebauungsplan der Innenentwicklung seit seiner Einführung offenbar eine besondere Rolle spielt. Welche Art von Entwicklungen sich hinter den nach § 13a BauGB aufgestellten Bebauungsplänen verbirgt und ob das neu eingeführte Instrument tatsächlich zu „mehr“ Innenentwicklung führt, kann aber erst in einem späteren Schritt beantwortet werden.

Die Gemeindebefragung dient weiterhin dazu zu erfassen, wie häufig das beschleunigte Verfahren für welche der beiden möglichen Fallgruppen (> oder < 2 ha zulässige Grundfläche) angewendet wird. In der Fallgruppe 1 (zulässige Grundfläche < 2 ha) kann im Unterschied zur Fallgruppe 2 (zulässige Grundfläche > 2 ha < 7 ha) auch auf den naturschutzrechtlichen Eingriff-Ausgleich verzichtet werden. Fallgruppe 2 hingegen ist besonders umstritten, weil hier sehr große Geltungsbereiche möglich sind und eine Vorprüfung des Einzelfalls notwendig ist. Die Frage, welche Fallgruppe häufiger angewendet

wird, spielt eine wichtige Rolle dafür, welche städtebaulichen und insbesondere ökologischen Wirkungen das beschleunigte Verfahren in den Siedlungsbereichen der Städte und Gemeinden entfalten kann.

Eine weitere zentrale Frage, die durch die Befragung der Gemeinden beantwortet werden kann, ist, wie sehr die verschiedenen Verfahrenserleichterungen des § 13a BauGB in der Praxis tatsächlich genutzt werden. Hieraus können vor allem folgende Erkenntnisse abgeleitet werden: Erstens kann abgeschätzt werden, welche der befürchteten negativen Auswirkungen der § 13a BauGB in der Praxis potentiell tatsächlich entfaltet, also beispielsweise eine weniger intensive Einstellung ökologischer Belange in die planerische Abwägung infolge des Verzichts auf Umweltprüfung und Umweltbericht. Zweitens lassen sich hierauf basierend bereits Vermutungen anstellen, als wie sinnvoll der Verzicht auf die einzelnen Verfahrensschritte von den Planungsakteuren erachtet wird oder wo eventuell Unsicherheiten in der Anwendung bestehen, so dass ein Verfahrensschritt lieber entsprechend des Regelverfahrens durchgeführt wird.

Der zweite zentrale methodische Arbeitsschritt, die Dokumentenanalyse, dient dazu, die nach § 13a BauGB durchgeführten Bebauungspläne unter zwei übergeordneten Fragestellungen zu untersuchen. Erstens wird ausgewertet, welche Art von Planungen mit den Bebauungsplänen umgesetzt wird. Mit Hilfe verschiedener Analysen soll dargestellt werden, inwieweit der § 13a BauGB in der Praxis die Innenentwicklung stärkt. Insbesondere werden zur Beantwortung dieser Frage Planotypen voneinander abgegrenzt, die unter Berücksichtigung der Vornutzung auf den Flächen die geplante Nutzungsänderung angeben. Dabei können bereits Unterschiede der Bebauungspläne hinsichtlich ihres Beitrags zur Innenentwicklung deutlich gemacht werden. Als weiteres Kriterium hierfür werden die Lageeigenschaften der Geltungsbereiche betrachtet – sowohl kleinräumig als auch auf den Siedlungsbereich bezogen. Hierbei wurden auf Basis der georeferenzierten Geltungsbereiche der Pläne GIS-basierte Analysen durchgeführt. Zur Beantwortung der Frage, wie weit der § 13a BauGB eine bestandsorientierte Entwicklung voran treibt, wurde weiterhin der Versuch unternommen, Aussagen zum rechtlichen Status der Flächen vor Planaufstellung zu treffen. Bei Flächen, für die der Verdacht der Lage im Außenbereich oder im so genannten Außenbereich im Innenbereich besteht, sind Zweifel hinsichtlich der Bestandsorientierung angebracht. Zuletzt wurde hier auch die Art und das Maß der baulichen Nutzung, wie es vorher auf den Flächen zulässig war und wie die Innenentwicklungsbebauungspläne es festsetzen, betrachtet. Dieser Vergleich zeigt auf, inwieweit der § 13a BauGB eine Innenentwicklung im Sinne einer Erhöhung der zulässigen Flächennutzung vorantreibt.

In der zweiten übergeordneten Fragestellung geht es darum, inwieweit der Bebauungsplan ökologische Entwicklungsziele gefährdet und wie bei Wegfall der Umweltprüfung und des naturschutzrechtlichen Ausgleichs (Fallgruppe 1) generell mit Umweltbelangen umgegangen wird. Um dies zu bewerten, konnte zum Teil auch auf Ergebnisse der Gemeindebefragung zurückgegriffen werden – wie etwa bei der Frage, wie häufig auf die Umweltprüfung verzichtet wird. Ergänzend wurde eine Reihe von weiteren Auswertungen durchgeführt. So wurden die Planunterlagen (vor allem die Erläuterungsberichte) daraufhin untersucht, wie detailliert dort auf Umweltbelange eingegangen wird. Auch wenn eine mangelnde Dokumentation nicht bedeuten muss, dass Umweltbelange nicht berücksichtigt wurden, kann dies aber dennoch ein Hinweis auf ein untergeordnetes Gewicht der Umweltbe-

lange in der Planung sein. Weiterhin wurde analysiert, wie häufig in der Fallgruppe 1 auf den Eingriff-Ausgleich verzichtet wird und wie häufig dennoch naturschutzrechtliche Festsetzungen getroffen wurden. Letztere können den Eingriff in der Regel nicht ausgleichen, insbesondere dann nicht, wenn es sich nur um Erhaltungsgebote handelt, dennoch zeigen sie, dass Umweltgesichtspunkte in die Planung eingeflossen sind.

Auch für die Frage, ob ökologische Entwicklungsziele durch den § 13a BauGB gefährdet werden, spielt der Bestand auf den Flächen vor der Planung eine wichtige Rolle. Ist ein Gebiet bereits vollständig bebaut, so kann von einer geringeren ökologischen Sensibilität der Fläche ausgegangen werden als wenn es sich um eine Grünfläche mit umfangreichen Vegetationsbeständen handelt. Aus diesem Grunde wurde mit Unterstützung eines Geobotanikers und Landschaftsplaners die Schutzwürdigkeit der Bebauungsplanflächen beurteilt. Dabei konnte allerdings nur eine fernerkundliche Bewertung mit Hilfe von Luftbildern und zur Verfügung stehenden Umweltdaten durchgeführt werden. Dennoch sind auf diese Weise plausible Vermutungen möglich, ob die Fläche eine hohe, mittlere oder geringe Schutzwürdigkeit besitzt. Zusätzlich wurde analysiert, wie die Schutzwürdigkeit der Flächen in die Bebauungspläne eingeflossen ist. Die Bebauungspläne der Fallgruppe 2 werden von Umweltschützern besonders kritisch gesehen. Deswegen wurden die Pläne aus der Stichprobe, die Grundflächen von 2 ha und mehr aufweisen, noch einmal gesondert dargestellt und dabei auch auf die Vorprüfung des Einzelfalls eingegangen. Die Aussagekraft dieser Auswertung ist allerdings durch die sehr geringe Fallzahl dieser Pläne deutlich eingeschränkt.

Basierend auf den Ergebnissen des Forschungsvorhabens werden praktische Handlungsempfehlungen für eine ökologisch verantwortbare Innenentwicklung und die diesbezügliche Anwendung des § 13a BauGB formuliert. Dies bezieht sich unter anderem auf

- den Anwendungsbereich, d.h. die Projekttypen, die unter § 13a fallen sollten,
- die materielle Ausgestaltung der Vorprüfung des Einzelfalls sowie
- die formelle Ausgestaltung des eigentlichen Bebauungsplanverfahrens.

Erarbeitet wurde eine illustrierte Handreichung für die Kommunen in einem Umfang von etwa 15 bis 20 Seiten. Gegenstand dieser Handreichung sind auch Checklisten, welche die Gemeinden in einer frühen Planungsphase einsetzen können, um die Anwendungsvoraussetzungen beschleunigter Bebauungsplanung zu prüfen. Dabei wird nicht allein auf die gesetzlich formulierten Anwendungsvoraussetzungen abgestellt, sondern es werden auch solche Erfahrungen berücksichtigt, die aus den empirischen Ergebnissen des Forschungsvorhabens abzuleiten sind.

2 Stand der Anwendung

Da seit Einführung des beschleunigten Verfahrens zum 1.1.2007 bereits über drei Jahre vergangen sind, bestehen mittlerweile neben einer Vielzahl von Rechtskommentaren auch einige Untersuchungen zur Anwendung des § 13a BauGB. Während die in der Literatur diskutierten Konfliktlinien umfassend in Kapitel 1.1 dargestellt sind, soll an dieser Stelle ein kurzer Überblick über die dokumentierten Praxiserfahrungen gegeben werden. Außerdem wird auf ein erstes Gerichtsurteil zum Anwendungsbereich des § 13a BauGB verwiesen.

Grundsätzlich erfreut sich das beschleunigte Verfahren seit seiner Einführung breiter Anwendung. Für Leipzig wird dargestellt, dass künftig 76% aller Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden können.¹⁶ In Reutlingen geht man von einem Anteil von 60 bis 70% der Bebauungspläne aus und die Stadt Freising erwartet einen Anteil von mindestens 50%.¹⁷ Ein Jahr nach Einführung des beschleunigten Verfahrens hatten bereits drei Viertel der ca. 90 in einer bundesweiten Erhebung befragten Städte und Gemeinden eigene Erfahrungen mit § 13a BauGB gemacht. In 13% der Gebietskörperschaften stellte das beschleunigte Verfahren im Vergleich zum vereinfachten und Regelverfahren sogar den am häufigsten angewendeten Verfahrenstyp dar.¹⁸

Die hohe Anwendung des § 13a BauGB bezieht sich dabei vorwiegend auf die Fallgruppe 1, das heißt auf solche Pläne, deren zulässige Grundfläche unter 2 ha liegt. So seien 90% der Bebauungspläne der Innenentwicklung der Fallgruppe 1 zuzuordnen.¹⁹ Auch eine Diplomarbeit, die die Anwendung in nordrhein-westfälischen Mittelstädten untersucht, bestätigt die Dominanz der kleinen Bebauungspläne.²⁰ Neben den bestehenden Unsicherheiten und dem Risiko der Verfahrensverzögerung mag die Dominanz der Fallgruppe 1 auch dem Umstand geschuldet sein, dass einige Gemeinden per Grundsatzbeschluss festgelegt haben, das beschleunigte Verfahren nur für Pläne mit einer Grundfläche unter 2 ha anzuwenden, so unter anderem Mainz²¹ und Stuttgart²². Bei Plänen der Fallgruppe 2 sehen die Kommunen offenbar keinen oder nur einen geringen Beschleunigungseffekt. Denn das erfor-

¹⁶ Mitschang, S. (2008): Innenentwicklung – Fach- und Rechtsfragen. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung 6.

Weise, E. (2008): BauGB Novelle 2007: Neues beschleunigtes Verfahren – Neue Stolpersteine? Handlungsempfehlungen zur Anwendung des § 13a BauGB für Bebauungspläne der Innenentwicklung. Kurzfassung der Diplomarbeit an der TU Berlin. Discussion Paper des Weiterbildungsstudiums Real Estate Management Nr. 2008 / 4.

¹⁸ Jachmann, S. und Mitschang, S. (2009): Bebauungspläne der Innenentwicklung – Studie zur Anwendung von § 13a BauGB in der kommunalen Planungspraxis. In: Baurecht 6/2009, S. 913-927.

¹⁹ Jachmann, S. und Mitschang, S. (2009): Fn. 18.

²⁰ Theuerkauf, M. (2008): Fn. 20.

²¹ Mitschang, S. (2008): Fn. 16.

²² So von Wolfgang Maier auf dem Workshop am 14. Juli 2009 vorgetragen, vgl. Kapitel 6.3.1.

derliche Screening nach Anlage 2 BauGB dauere zwischen einer Woche und 12 Wochen, meistens jedoch zwischen zwei und vier Wochen.²³

Trotz seiner hohen Relevanz für die Planung wird aus der Praxis konstatiert, dass § 13a BauGB kaum zu Innenentwicklung anreizt in dem Sinne, dass ein Vorhaben der Innenentwicklung durch die Beschleunigungsmöglichkeiten angereizt wird. Vielmehr handele es sich bei der Anwendung um einen Mitnahmeeffekt. Dieser ist allerdings so gewichtig, dass an verschiedenen Stellen davon ausgegangen wird, dass der § 13a BauGB künftig eher das Regel- denn das Ausnahmeverfahren darstellen werde.^{24,25}

Hinsichtlich der Frage, wie der Anwendungsbereich des § 13a BauGB rechtlich abgegrenzt ist, ist zudem auf ein mittlerweile ergangenes Urteil²⁶ hinzuweisen. Hierzu stellt der Bayerische Verfassungsgerichtshof fest, dass es für die Anwendung des § 13a BauGB nicht darauf ankomme, ob das Gebiet als Innenbereich im Sinne des § 34 BauGB oder als „Außenbereich im Innenbereich“ anzusehen ist. § 13a BauGB geht ersichtlich nicht von dem gesetzlichen Begriffspaar „Innenbereich - Außenbereich“ aus. Das Gebiet des betroffenen Bebauungsplans läge „wie eine Insel innerhalb der baulich genutzten Flächen“, dies sei ausschlaggebend für die Anwendung des § 13a BauGB. Die Auffassung, dass auch Waldflächen im Verfahren nach § 13a Abs. 1 Nr. 1 BauGB überplant werden können, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Dies wird unter anderem damit begründet, dass es ja bei der uneingeschränkten Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB bleibe.

²³ Jachmann, S. und Mitschang, S. (2009): Fn. 18.

²⁴ Theuerkauf, M. (2008): Fn.20.

²⁵ Jachmann, S. und Mitschang, S. (2009): Fn. 18.

²⁶ BayVerfGH, Entscheidung vom 13.07.2009 – Vf. 3-VII/09

3 Gemeindebefragung

3.1 Methodik

Die Erhebung der Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13 a BauGB in den Gemeinden erfolgte mit Hilfe einer schriftlichen Befragung. Dabei wurden nicht alle 1.109 Gemeinden Baden-Württembergs angeschrieben. Aufgrund des begrenzten zeitlichen und finanziellen Rahmens des Projekts wurden nur die 644 Gemeinden in den Regierungsbezirken Stuttgart und Freiburg befragt. Die befragten Gemeinden stellen 58% aller baden-württembergischen Gemeinden dar. Nach Angaben des Statistischen Landesamtes lebten in den befragten Gemeinden am 31.12.2007 rund 58% der Bevölkerung von Baden-Württemberg. Der Anteil der Gemeinden an der Siedlungs- und Verkehrsfläche des Landes hatte mit etwa 56% (31.12.2007) einen ähnlichen Wert.

Abbildung 1 verdeutlicht, dass alle Gemeindegrößenklassen durch die Befragung in ausreichendem Maße repräsentiert sind. Die fünf verwendeten Größenklassen sind wie folgt abgegrenzt:

- unter 1.000 Einwohner,
- bis unter 10.000 Einwohner,
- 10.000 bis unter 20.000 Einwohner,
- 20.000 bis unter 50.000 Einwohner,
- 50.000 oder mehr Einwohner.

Der Anteil der vertretenen Gemeinden in den einzelnen Größenklassen schwankt zwischen 42% und 60%. Mit Ausnahme der Gemeindegrößenklasse mit weniger als 1.000 Einwohnern sind in allen Gemeindegrößenklassen mehr als die Hälfte der jeweils zugehörigen baden-württembergischen Gemeinden vertreten.

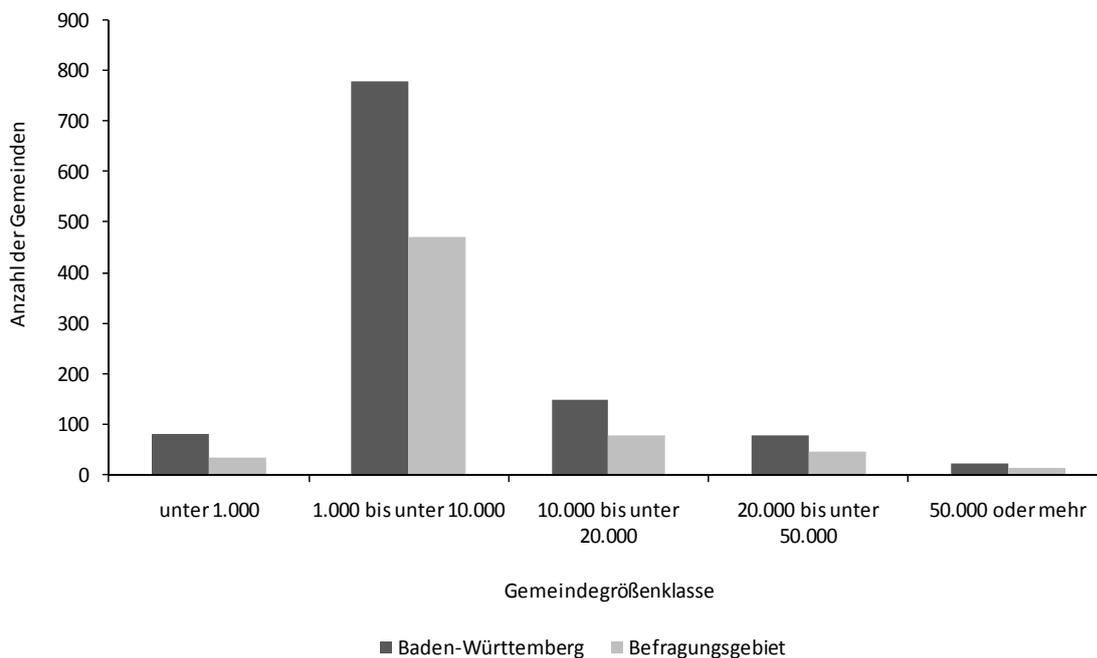


Abbildung 1: Verteilung der Gemeinden nach Einwohnergrößenklassen in Baden-Württemberg und im Befragungsgebiet zum Stichtag 31.12.2007 (Quelle: Amtliches Gemeindeverzeichnis Baden-Württemberg 2008)

Die Befragung erfolgte mit einem standardisierten Fragebogen, der sich an die Mitarbeiter der kommunalen Bau- bzw. Planungsämter bzw. -abteilungen richtete. Da der Hauptzweck der schriftlichen Befragung in der Erhebung des tatsächlichen Umfangs der Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB bestand, wurde die Anzahl der erfragten Sachverhalte auf ein notwendiges Minimum reduziert. Mit dem Fragebogen sollte die Anzahl der nach dem 01. Januar 2007 aufgestellten Bebauungspläne nach § 13a BauGB und ihr Verfahrensstand zum Zeitpunkt der Erhebung (Dezember 2008 / Januar 2009) erhoben werden. Des Weiteren wurden die angewendeten Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, die begründenden Zwecke für die Anwendung des beschleunigten Verfahrens (vgl. § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB) und die Flächengrößenklassen der Bebauungspläne (zulässige Grundfläche unter 2 ha oder 2 ha bis unter 7 ha) erfragt.

Mit der Beschränkung auf wenige Fragen war vor allem beabsichtigt, die Akzeptanz der Befragung bei den Befragten und somit die Rücklaufquote zu erhöhen. Durch die Beschränkung auf wenige Sachverhalte wird die Aussagefähigkeit der Gesamtuntersuchung nicht beeinträchtigt, weil über den Anwendungsstand hinausreichende Informationen vor allem über die anschließende Auswertung von Bebauungsplänen erschlossen wurden.

Um die drei Hauptgütekriterien eines schriftlichen Fragebogens, nämlich Objektivität, Reliabilität (Messgenauigkeit) und Validität (Gültigkeit) zu erfüllen, wurden die meisten Fragen als geschlossene Fragen formuliert, bei denen die Befragten lediglich eine Anzahl von Bebauungsplänen, für die ein bestimmtes Merkmal zutrifft, angeben mussten. Durch diesen Fragebenaufbau sollte auch eine

kurze Bearbeitungszeit und damit eine zusätzliche Bereitschaft zur Bearbeitung bei den Befragten erreicht werden, um die Rücklaufquote zu erhöhen.

Der Fragebogen enthielt auch eine offene Frage zur persönlichen Einschätzung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB. Damit sollte den Befragten die Gelegenheit eingeräumt werden, zusätzliche Informationen oder Meinungen abzugeben, die unter Umständen Hinweise auf Sonderfälle der Anwendung des Verfahrens und Hintergrundinformationen sowie ein Stimmungsbild aus der Praxis geben können.

Der Entwurf des Fragebogens wurde einem Pre-Test bei einigen ausgewählten Stadtplanungsämtern und Vertretern kommunaler Spitzenverbände unterzogen. Mitte Dezember 2008 wurde der Fragebogen mit einem Begleitschreiben, das auch Kurzinformationen zum Ziel des Forschungsvorhabens und Hinweise zu weiteren Informationsquellen auf der Homepage des Instituts enthielt, mit der Bitte um Veranlassung einer Antwort bis zum 06. Februar 2009 an die Bürgermeister der 644 Gemeinden in den Regierungsbezirken Stuttgart und Freiburg per Briefpost versandt. In den größeren Städten wurden die Fragebögen an die Baubürgermeister gesandt, um das Risiko eines Verlusts im Geschäftsgang zu verringern. Es wurde explizit um Rücksendung des Fragebogens gebeten, auch wenn das Verfahren nach § 13a BauGB in der jeweiligen Gemeinde nicht oder noch nicht angewendet wird bzw. wurde.

Am 06. Februar 2009 wurden die Gemeinden, deren Antworten bis dahin nicht eingetroffen waren, per E-Mail noch einmal an die Befragung erinnert. Die Erinnerung hat zu einer Reihe von Rückfragen per Telefon oder per E-Mail geführt, die einige Hinweise auf mögliche Gründe für eine Nichtbeantwortung geben. Aus den Reaktionen auf die Erinnerung kann geschlossen werden, dass vier typische Arten von vorläufigen Non-Response Fällen aufgetreten sind. In einigen Fällen haben die verantwortlichen Mitarbeiter den Fragebogen offenbar nicht erhalten. In diesen Fällen wurden die Unterlagen erneut per E-Mail direkt an die betroffenen Mitarbeiter gesendet. In anderen Fällen, die in erster Linie größere Städte betrafen, haben anscheinend verschiedene Organisationseinheiten Kopien des Fragebogens erhalten und bearbeitet, so dass nach der Erinnerungs-E-Mail mehrere Antwortbögen gleichen Inhalts aus einer Gemeinde zurück gesandt wurden. Der dritte Typ umfasst Fälle, in denen aufgrund von Personalwechseln in den Gemeindeverwaltungen und der Arbeitsbelastung der Mitarbeiter die Beschaffung der benötigten Informationen mehr Zeit in Anspruch genommen hat und deshalb eine verspätete Rücksendung erfolgte. Ein letzter Typ umfasst Fälle, in denen die Gemeindeverwaltungen nicht erkannt haben, dass eine Rücksendung des Fragebogens auch bei Nichtanwendung des beschleunigten Verfahrens notwendig war.

Durch die Erinnerung konnte die Rücklaufquote innerhalb der vorgegebenen Frist um rund 10 Prozentpunkte von rund 67% auf 78% erhöht werden.

Die eingegangenen Antwortbögen wurden einer mehrstufigen Plausibilitätskontrolle unterzogen. Fälle, in denen die Zahl der insgesamt seit dem 01. Januar 2007 aufgestellten und in Aufstellung befindlichen Bebauungspläne geringer oder gleich der entsprechenden Anzahl der Bebauungspläne nach

§ 13a BauGB war, wurden als nicht plausibel oder als potenziell nicht plausibel betrachtet. Geprüft wurde auch die Plausibilität der Anzahl der Bebauungspläne und die angegebene Anzahl von verfolgten städtebaulichen Zwecken sowie die Angaben der Flächengrößenklassen der Bebauungspläne nach § 13a BauGB. In 426 Fällen war nach den Plausibilitätskontrollen aus unterschiedlichen Gründen eine telefonische Rückfrage bei den Gemeindeverwaltungen notwendig, um nicht plausible Fälle zu bereinigen oder den Verdacht auf unplausible Angaben vollständig auszuräumen.

3.2 Ergebnisse

Die Rücklaufquote der schriftlichen Befragung beträgt nach Beendigung der Befragung insgesamt 77,8% (501 von 644 Gemeinden). Im Regierungsbezirk Stuttgart liegt die Rücklaufquote mit rund 80,2% geringfügig über der Quote im Regierungsbezirk Freiburg mit 75,1%. Tabelle 1 stellt den Rücklauf nach Gemeindegrößenklassen dar.

Gemeindegrößenklasse (von bis ... unter Einwohner)	Anzahl der befragten Gemeinden	Anzahl der Antworten	Rücklaufquote [%]
unter 1.000	35	18	51,4
1.000 - 10.000	471	147	77,9
10.000 - 20.000	79	63	79,7
20.000 - 50.000	46	43	93,4
50.000 oder mehr	13	10	76,9
Insgesamt	644	501	77,8

Tabelle 1: Rücklauf der schriftlichen Befragung von Gemeinden in den Regierungsbezirken Stuttgart und Freiburg zur Anwendung des § 13a BauGB (Quelle: eigene Erhebung)

Die relativ niedrige Rücklaufquote in Gemeinden mit weniger als 1.000 Einwohner lässt die Vermutung zu, dass in dieser Gemeindegrößenklasse das Instrument des § 13a BauGB selten angewendet wird und deshalb auch die Bitte um Rücksendung des Fragebogens nicht beachtet wurde. Die höchste Rücklaufquote stammt mit über 93% aus Gemeinden mit 20.000 bis unter 50.000 Einwohnern.

Die Auswertung der Fragebögen zeigt, dass der § 13a BauGB in den untersuchten Regionen Baden-Württembergs in überraschend hohem Umfang genutzt wird, wenn man bedenkt, dass dieses Instrument erst gut drei Jahre existiert. Rund 49% der 501 Gemeinden, die geantwortet haben, waren zwischen dem 01.01.2007 und dem Abschluss der Erhebung im Februar 2009 mit der Aufstellung mindestens eines Bebauungsplans der Innenentwicklung oder zumindest mit einen entsprechenden Aufstellungsbeschluss befasst. Im Regierungsbezirk Stuttgart haben rund 53% der Gemeinden Erfahrungen mit der Aufstellung von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren. Im Regierungsbezirk Freiburg liegt der Anteil bei rund 44%.

Insgesamt werden durch die Befragung 1.743 Bebauungspläne erfasst, für die seit dem 01. Januar 2007 ein Aufstellungsbeschluss gefasst wurde. Davon wurden 659 Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt. Darunter befindet sich auch eine geringe Anzahl von Bebauungsplänen, die nach dem 01. Januar 2007 in ein beschleunigtes Verfahren übergeleitet wurden. Mit einem Anteil von rund 38% an allen Bebauungsplänen wird das Instrument des beschleunigten Verfahrens zur Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung häufig genutzt. Zum Zeitpunkt der Erhebung waren rund 50% der Bebauungspläne nach § 13a BauGB rechtskräftig und rund 16% im Sinne von §33 Abs. 1 BauGB formell planreif. Rund ein Drittel der Bebauungspläne befanden sich im Aufstellungsverfahren und waren formell nicht planreif.

Das Baugesetzbuch sieht vor, dass zur Beschleunigung des Aufstellungsverfahrens bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung auf drei wesentliche Verfahrensschritte eines normalen Aufstellungsverfahrens verzichtet werden kann (ausführlich hierzu Abschnitt 1.1). Dies sind die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange sowie die Umweltprüfung. Bei einer Grundfläche von 20.000 bis 70.000 qm muss aber eine Vorprüfung des Einzelfalls durchgeführt werden. Von den möglichen Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung wurde vor allem auf die Umweltprüfung verzichtet. Dies geschah in rund 91% der Fälle, während der Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange erheblich seltener realisiert wurde. In rund 56% der Fälle wurde auf eine frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und in 58% der Fälle auf eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit verzichtet. Der Unterschied im Ausmaß des Verzichts auf bestimmte Verfahrensschritte weist darauf hin, dass vom Verzicht auf frühzeitige Beteiligungen offenbar eine geringere oder gar keine Verfahrensbeschleunigung erwartet wird. Die Gründe sind vermutlich darin zu suchen, dass im Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung Verfahrensrisiken gesehen werden, die bei Verzicht auf die Umweltprüfung nicht erwartet werden. Bei rund 42% der Bebauungspläne wurde sowohl auf die Umweltprüfung als auch auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange verzichtet. Lediglich in 3% der Fälle wurde von keinem Instrument zur Verfahrensbeschleunigung Gebrauch gemacht, obwohl die Aufstellung des Bebauungsplanes nach § 13a BauGB erfolgte.

Als begründender Zweck für die Anwendung des beschleunigten Verfahrens kommen grundsätzlich eine Wiedernutzbarmachung von Flächen, eine Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung in Frage (ausführlich hierzu Abschnitt 1.1). Von den insgesamt 659 erfassten Bebauungsplänen nach § 13a BauGB verfolgen rund 92% einen einzigen städtebaulichen Zweck und nur 40 (etwa 8%) Bebauungspläne mehrere Zwecke gleichzeitig. Als häufigster Zweck wird mit rund 43% die Nachverdichtung angegeben, gefolgt von anderen Maßnahmen der Innenentwicklung mit rund 37%. Damit spielten Maßnahmen, die der Innenentwicklung allgemein oder einer Intensivierung der vorhandenen baulichen Nutzung dienen, eine erhebliche Rolle. Zu dieser Kategorie gehören beispielsweise Umnutzungen besiedelter Bereiche und die Schaffung von Baurechten an Standorten im Siedlungsbereich. Die Wiedernutzbarmachung von Flächen spielt mit rund 18% der Nennungen eine untergeordnete Rolle. Bei der telefonischen Nacherhebung hat sich gezeigt, dass die Antworten auf diese Fragen mit relativ vielen Unsicherheiten behaftet sind, weil eine eindeutige Zuordnung den

Antwortenden oft schwer fiel. Die diesbezüglichen Ergebnisse der Befragung sollten daher vorsichtig gewertet werden.

Die überwiegende Zahl von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren betreffen Baumaßnahmen mit einer Grundfläche von weniger als 20.000 qm. Nur rund 15% der Bebauungspläne betreffen Maßnahmen mit einer Grundfläche von 20.000 bis unter 70.000 qm. Aussagen, inwieweit in diesen Fällen nach einer Einzelfallprüfung auf eine Umweltprüfung verzichtet wurde, lassen sich aufgrund des Aufbaus des Fragebogens nicht treffen.

Neben der Gesamtbetrachtung der Anwendung des Verfahrens nach § 13a BauGB ist von besonderem Interesse, ob Unterschiede im Hinblick auf unterschiedliche Gemeindetypen in der Anwendung des Verfahrens bestehen. Hier ergibt die Befragung, dass das Instrument des beschleunigten Verfahrens zur Aufstellung von Bebauungsplänen in Gemeinden der Verdichtungsräume und ihrer Randzonen (Verdichtungsraum i.w.S.) intensiver genutzt wird als in Gemeinden der ländlichen Räume. In den 266 zu Verdichtungsräumen i.w.S. zählenden Gemeinden wurden insgesamt 981 Bebauungspläne nach § 13a BauGB aufgestellt. In den 378 Gemeinden der ländlichen Räume waren es nur 211 Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB. Während im Verdichtungsraum i.w.S. rund 46% aller Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, sind es in ländlichen Räumen nur 28%. Abbildung 2 verdeutlicht die unterschiedliche Intensität des Einsatzes des Instruments in den unterschiedlichen Raumkategorien im Befragungsgebiet.

Die höhere Intensität des Einsatzes des beschleunigten Verfahrens in Gemeinden des Verdichtungsraumes i.w.S. hängt vermutlich unmittelbar mit der höheren Siedlungsdichte und dem höheren Siedlungsdruck zusammen, der ein Bedürfnis nach einer schnelleren Inwertsetzung von Flächen bzw. der Intensivierung der Flächennutzung mit sich bringt. Die Vermutung, dass unterschiedliche Flächenverfügbarkeiten im Außenbereich ein Grund für die raumtypendifferenzierte Anwendung des beschleunigten Verfahrens sein könnte, konnte nicht bestätigt werden, weil zwischen dem Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gemarkungsfläche und dem Anteil der Bebauungspläne nach § 13a BauGB an der Zahl der Bebauungspläne insgesamt keine Korrelation festgestellt werden konnte. Der Korrelationskoeffizient nach Pearson beträgt $-0,053$. Auch die Vermutung eines Zusammenhangs zwischen der Veränderung der Einwohnerzahl in einer Vorperiode und der Intensität der Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB lässt sich nicht nachweisen. Selbst bei einer Beschränkung der Analyse auf Gemeinden mit Bevölkerungszunahme sind die Korrelationskoeffizienten zwischen dem Anteil der Bebauungspläne nach § 13a BauGB und der absoluten bzw. relativen Bevölkerungszunahme zwischen 2002 und 2007 kleiner als 0,1. Plausibel erscheint allerdings die Erklärung, dass im Verdichtungsraum durch den hier intensiver verlaufenden wirtschaftlichen Strukturwandel größere Flächenpotenziale für die Innenentwicklung verfügbar sind.

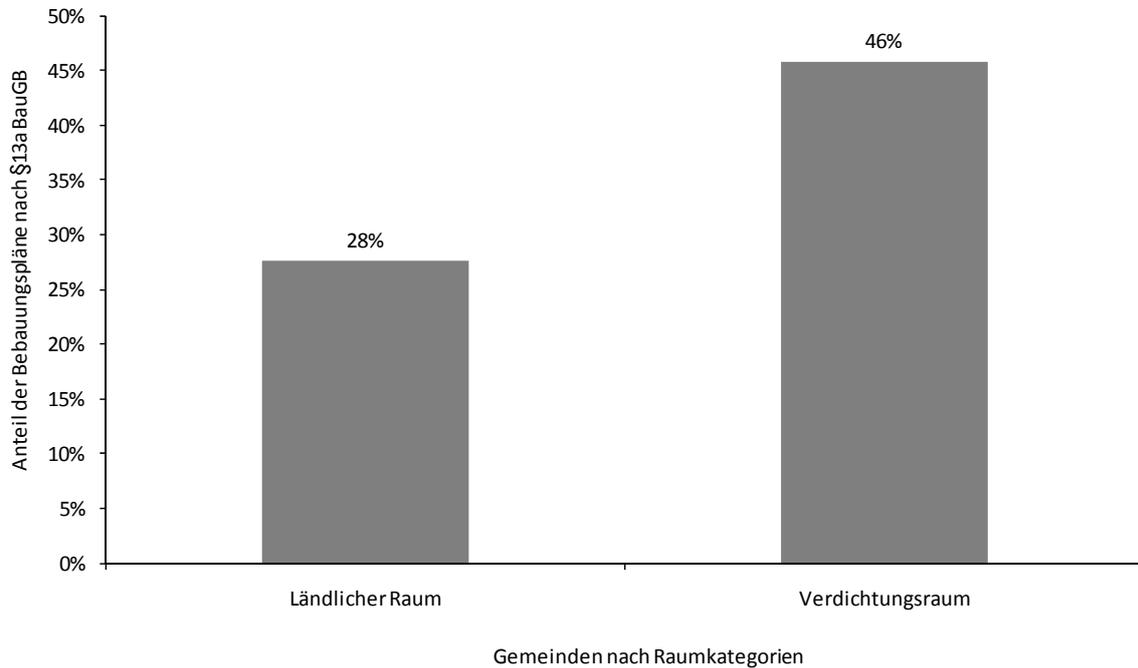


Abbildung 2 : Anteil der aufgestellten Bebauungspläne der Innenentwicklung an allen Bebauungsplänen, differenziert nach ländlichem Raum und Verdichtungsraum (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)

Eine Differenzierung der Ergebnisse nach Gemeindegrößenklassen zeigt, dass das Instrument des beschleunigten Verfahrens besonders intensiv in Gemeinden mit 50.000 oder mehr Einwohnern angewendet wird. In dieser Gemeindegrößenklasse wurden im Erfassungszeitraum rund 64% der Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt. In den Gemeinden der anderen Größenklassen betrug der Anteil zwischen rund 33% und 40%. Im Durchschnitt wurden 37,8% der erfassten Bebauungspläne in einem beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt. Abbildung 3 veranschaulicht die Verteilung der Anwendungsintensität des beschleunigten Verfahrens nach 5 Gemeindegrößenklassen. Über die oben bereits erwähnten Erklärungsansätze für räumlich (hier gemeindegrößentypisch) unterschiedliche Anwendungsintensitäten hinaus kann auch vermutet werden, dass es größeren Städten mit leistungsfähigen Planungs- und Bauämtern einfacher fällt, von einem neuen Instrument des Baurechts zeitnah Gebrauch zu machen. In kleineren Gemeinden ist dagegen ein Verzögerungseffekt anzunehmen, welcher aber eine gewisse Angleichung der Anwendungsquoten im Zeitverlauf erwarten lässt.

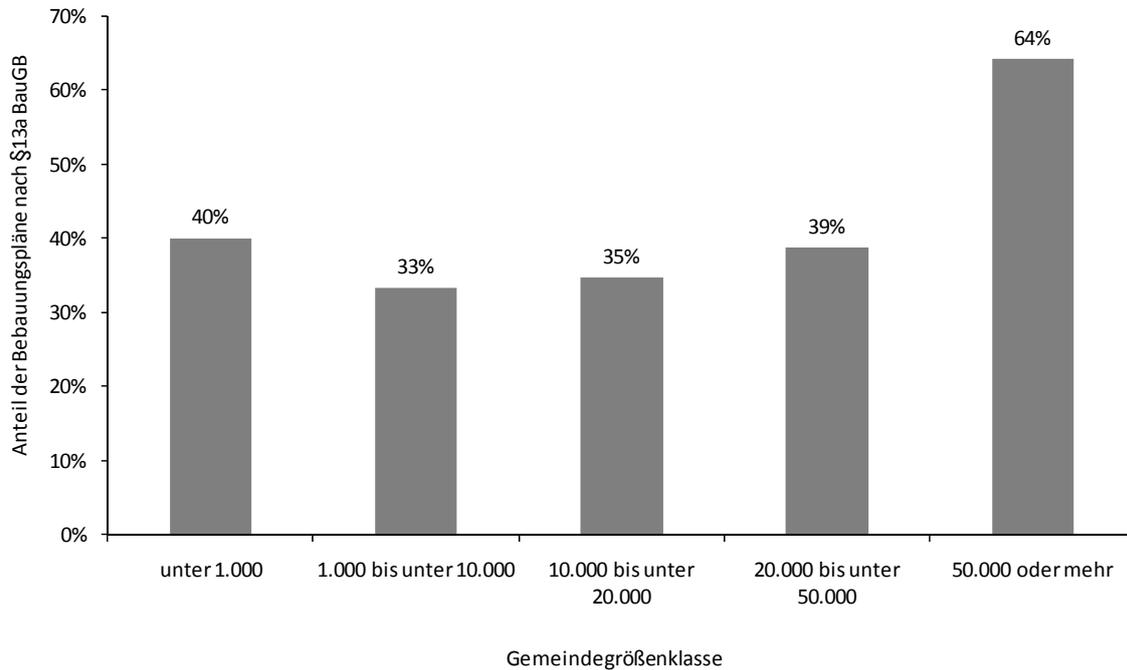


Abbildung 3: Anteil von Bebauungsplänen nach § 13a BauGB an allen Bebauungsplänen nach der Gemeindegrößenklasse (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)

Ausgehend von den festgestellten Zusammenhängen zwischen der Intensität der Anwendung des Verfahrens nach § 13a BauGB und der Gemeindegrößenklasse sowie der Zuordnung der Gemeinden zu den Raumkategorien des Landesentwicklungsplanes Baden-Württemberg 2002 wurden für die weitere Auswertung durch Kombination der beiden Merkmale insgesamt 10 Gemeindetypen gebildet, um die Darstellung der Ergebnisse nach den beiden wesentlichen Merkmalen der Siedlungsstruktur zusammenzufassen. Vereinfachend wurde bei der Berücksichtigung der Raumkategorie nur zwischen Verdichtungsraum i. w. S. (V), einschließlich der Randzone und ländlichem Raum (L), einschließlich der Verdichtungsgebiete im ländlichen Raum, differenziert.

Es wurden die oben bereits erwähnten fünf Gemeindegrößenklassen zugrunde gelegt. Die Kurzbezeichnung der verwendeten Gemeindetypen setzt sich aus der Raumkategorie und der Gemeindegrößenklasse zusammen. Die nachfolgende Tabelle stellt die Verteilung der Gemeinden im Befragungsgebiet auf die 10 Gemeindetypen dar.

Gemeindetyp	Anzahl der Gemeinden	Bevölkerung am 31.12.2007	Rücklaufquote in %
L1	32	16.561	50,0
L2	299	1.186.809	78,3
L3	27	359.333	74,1
L4	17	484.012	94,1
L5	3	206.990	66,7
ländlicher Raum (i.w.S.) insgesamt	378	2.253.705	76,2
V1	3	2.323	66,7
V2	172	852.149	77,3
V3	52	693.532	82,7
V4	29	971.239	93,1
V5	10	1.430.557	80,0
Verdichtungsraum (i.w.S.) insgesamt	266	3.949.800	80,1
Insgesamt	644	6.203.505	77,8

Tabelle 2: Gemeindetypen im Befragungsgebiet (Datenquellen: Amtliches Gemeindeverzeichnis Baden-Württemberg 2008, eigene Erhebungen)

Die Interpretationsmöglichkeiten zur Anwendung des Verfahrens nach § 13a BauGB nach den dargestellten Gemeindetypen wird dadurch eingeschränkt, dass für einige Gemeindetypen die Ergebnisse durch geringe Fallzahlen verzerrt sein können. Dies betrifft die Gemeinden der Typen L1 und V1, d.h. kleine Gemeinden in beiden betrachteten Raumkategorien.

Mit mehr als 60% aller erfassten Bebauungspläne wird das Instrument des beschleunigten Verfahrens in der Innenentwicklung in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern sowohl in ländlichen Räumen als auch in den Verdichtungsräumen am intensivsten angewendet. Während in Gemeinden der Größenklasse von 10.000 bis 20.000 Einwohner kaum Unterschiede in der Intensität der Anwendung zwischen den Raumkategorien festzustellen sind, kann in den beiden benachbarten Gemeindegrößenklassen beobachtet werden, dass in Verdichtungsräumen das beschleunigte Verfahren deutlich intensiver angewendet wird als in entsprechenden Gemeinden der ländlichen Räume. In Gemeinden dieser Größenklassen werden in Verdichtungsräumen rund 45% der Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren der Innenentwicklung aufgestellt, während es in ländlichen Räumen nur rund ein Viertel der Bebauungspläne sind. Erwähnung verdient die extreme Anwendungsquote des Gemeindetyps V1 (100%), die bei drei Gemeinden dieses Typs nur auf einem einzigen zurückgesandten Fragebogen beruht. Dies ist selbstverständlich nicht repräsentativ.

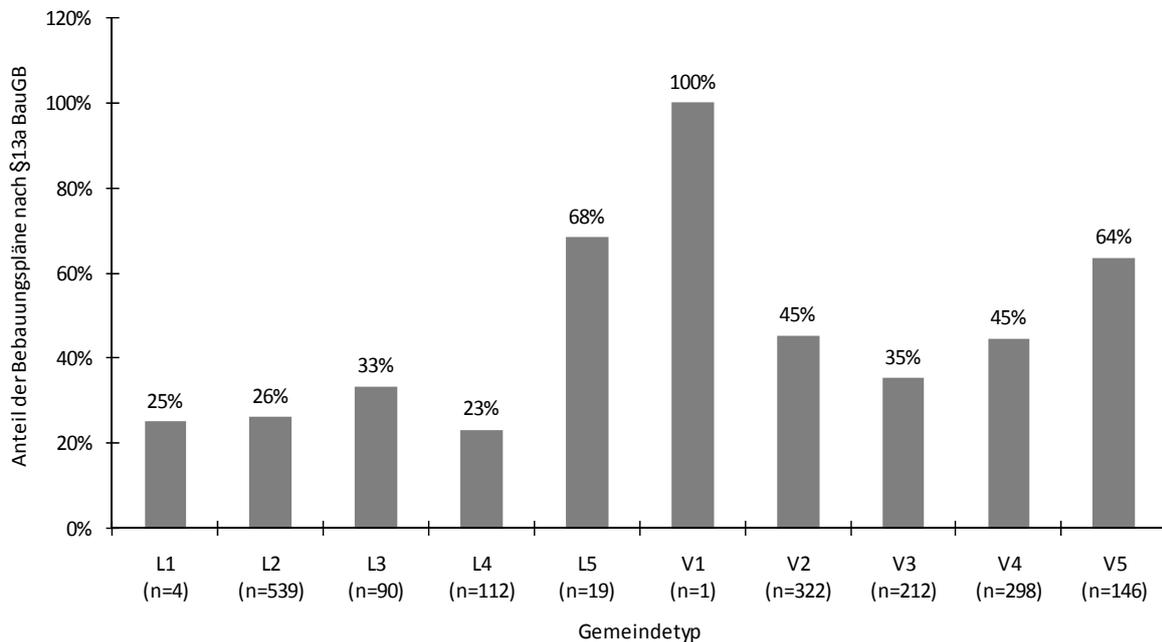


Abbildung 4: Anteil der nach § 13a BauGB aufgestellten Bebauungsplänen an allen Bebauungsplänen nach Gemeindetyp (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)

Von den drei wesentlichen Verfahrensschritten, auf die im beschleunigten Verfahren zur Innenentwicklung verzichtet werden kann, wird vom Verzicht auf die Umweltprüfung in allen Gemeindetypen am häufigsten Gebrauch gemacht. Im Durchschnitt über alle Gemeindetypen erfolgt der Verzicht auf die Umweltprüfung bei rund 91% der Bebauungspläne nach § 13a BauGB. Grundsätzlich wird in den Gemeinden der ländlichen Räume auf die Umweltprüfung häufiger verzichtet als in Gemeinden der Verdichtungsräume. Während in Gemeinden der ländlichen Räume bei 94% der Bebauungspläne der Innenentwicklung die Umweltprüfung nicht durchgeführt wird, sind es in Gemeinden der Verdichtungsräume 89%. In den Gemeindetypen der Verdichtungsräume kann festgestellt werden, dass in den drei Gemeindetypen mit 1.000 bis 50.000 Einwohnern auf die Umweltprüfung unterdurchschnittlich häufig verzichtet wird. In diesen Gemeindetypen wird nur in rund 81 bis 90% auf die Umweltprüfung verzichtet. Trotz des generell sehr hohen Niveaus des Verzichts auf die Umweltprüfung kann aufgrund des Vergleichs mit den entsprechenden Gemeindetypen der ländlichen Räume vermutet werden, dass in den Gemeinden der Verdichtungsräume die Umweltsituation entweder kritischer ist oder als kritischer betrachtet wird.

Auffällig ist aber andererseits, dass in den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern in Verdichtungsräumen auf die Umweltprüfung in rund 98% der Bebauungspläne zur Innenentwicklung verzichtet wird. Dies ist der höchste Wert in allen Gemeindetypen, in denen nicht von einer Verzerrung aufgrund von niedrigen Fallzahlen ausgegangen werden muss. Innerhalb dieses Gemeindetyps liegt die Spannweite des Verzichts auf die Umweltprüfung zwischen 67% und 100% der Bebauungspläne der Innenentwicklung. Andererseits fällt auf, dass in den Städten mit über 50.000 Einwohnern in ländli-

chen Räumen der Anteil der Bebauungspläne nach § 13a BauGB, bei denen auf die Umweltprüfung verzichtet wird, rund 6 Prozentpunkte niedriger liegt als in den entsprechenden Städten des Verdichtungsraumes. Über die Gründe für diese scheinbar widersprüchlichen Tatsachen kann aber auf der Grundlage der Informationen aus der Gemeindebefragung keine Aussage gemacht werden. Die Interpretation dieser Ergebnisse wird durch die Tatsache eingeschränkt, dass für den Gemeindetyp L5 nur Informationen aus zwei Städten vorliegen. In Abbildung 5 ist der Verzicht auf die Umweltprüfung in den betrachteten Gemeindetypen dargestellt.

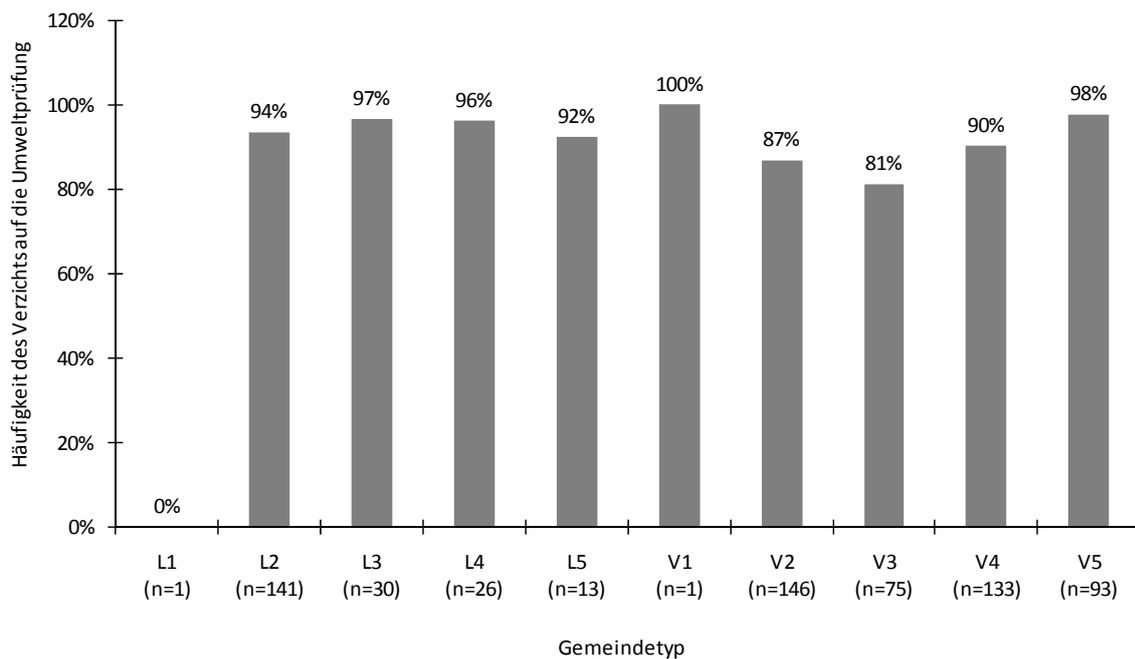


Abbildung 5: Häufigkeit des Verzichts auf die Umweltprüfung nach Gemeindetyp § 13a(Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)

Die Abbildung macht deutlich, dass die Spannweite der relativen Häufigkeiten des Verzichts auf die Umweltprüfung bei den Gemeindetypen des Verdichtungsraumes größer ist als bei den Gemeindetypen der ländlichen Räume, wenn die beiden Gemeindetypen mit sehr geringen Fallzahlen außer Acht gelassen werden.

Von der Möglichkeit des Verzichts auf die frühzeitige Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit wird grundsätzlich weniger Gebrauch gemacht als vom Verzicht auf die Umweltprüfung. Im Durchschnitt aller Gemeindetypen wird in 58% der Fälle auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet. Mit Ausnahme der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern wird in allen Gemeindetypen der ländlichen Räume der Verzicht auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung häufiger in Anspruch genommen als in den Gemeinden der Verdichtungsräume. Auffallend intensiv werden die Verfahrenserleichterungen in Gemeinden der ländlichen Räume mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern in Anspruch genommen. In diesem Gemeindetyp wird bei rund 93% der Bebauungspläne der Innenentwicklung auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet. Auffällig selten wird in Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern

in Verdichtungsräumen auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet. Nur bei jedem vierten Bebauungsplan nach § 13a BauGB wird in diesem Gemeindetyp auf die frühzeitige Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit verzichtet. Der Durchschnittswert des Gemeindetyps wird relativ stark durch eine Stadt beeinflusst, in der eine hohe Anzahl von Bebauungsplänen der Innenentwicklung aufgestellt wurden und dabei in mehr als drei Vierteln der Fälle auf die frühzeitige Bürgerbeteiligung verzichtet wurde. In Abbildung 6 wird der Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit nach Gemeindetypen zusammenfassend dargestellt.

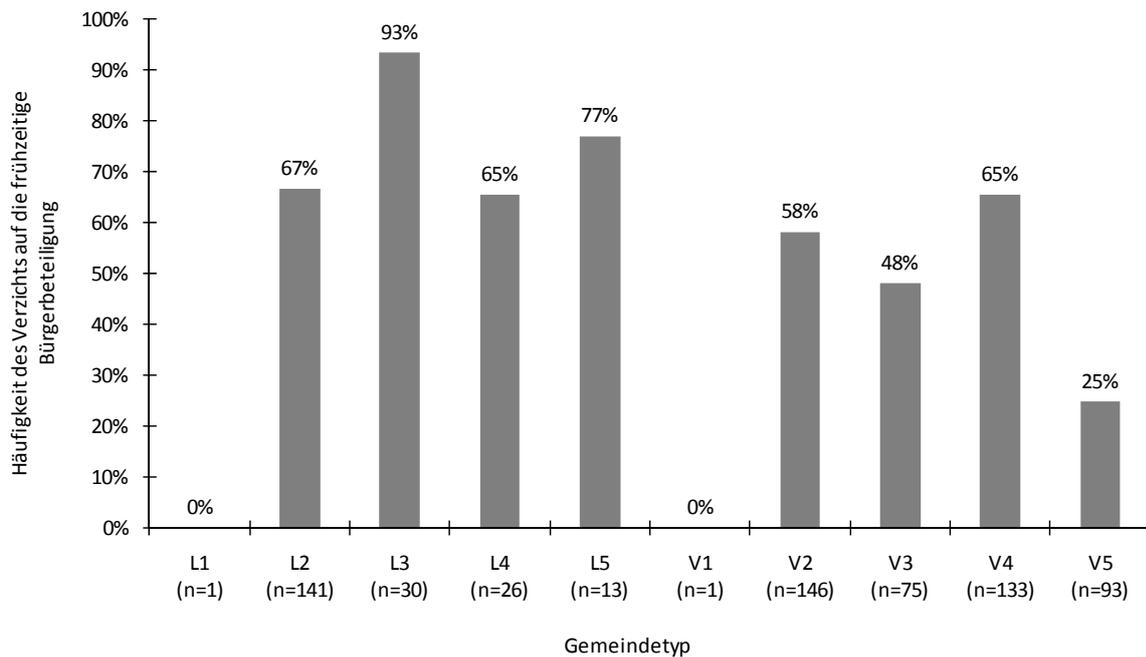


Abbildung 6: Häufigkeit des Verzichts auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nach Gemeindetyp § 13a (Quelle: eigene Erhebung, Stand: Februar 2009)

Die Möglichkeit des Verzichts auf die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wird etwas seltener in Anspruch genommen als bei der frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit. Lediglich in 56% aller erfassten Bebauungspläne der Innenentwicklung wird auf die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange verzichtet. Grundsätzlich kommt in allen Gemeinden der ländlichen Räume der Beteiligungsverzicht der Träger öffentlicher Belange häufiger zum Tragen als in den Gemeinden der Verdichtungsräume. Wie auch bei der frühzeitigen Bürgerbeteiligung wird auf die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in Gemeinden der ländlichen Räume mit 10.000 bis unter 20.000 Einwohnern (L3) mit rund 93% aller Bebauungspläne der Innenentwicklung am häufigsten verzichtet. Es folgen die Städte mit 50.000 oder mehr Einwohnern in ländlichen Räumen (L5). Demgegenüber wird in Städten der gleichen Größenklasse in Verdichtungsräumen (V5) der Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange mit 35% aller erfassten Bebauungspläne nach § 13a BauGB am wenigsten intensiv angewandt, gefolgt von den Gemeinden der Größenklasse 10.000 bis unter 20.000 Einwohner in Verdichtungsräumen (V3) mit rund 45%. In Abbildung 7

wird deutlich, dass die Spannweite der relativen Häufigkeiten des Verzichts auf die frühzeitige Beteiligung bei den Gemeindetypen des Verdichtungsraumes kleiner ist als bei den Gemeindetypen der ländlichen Räume.

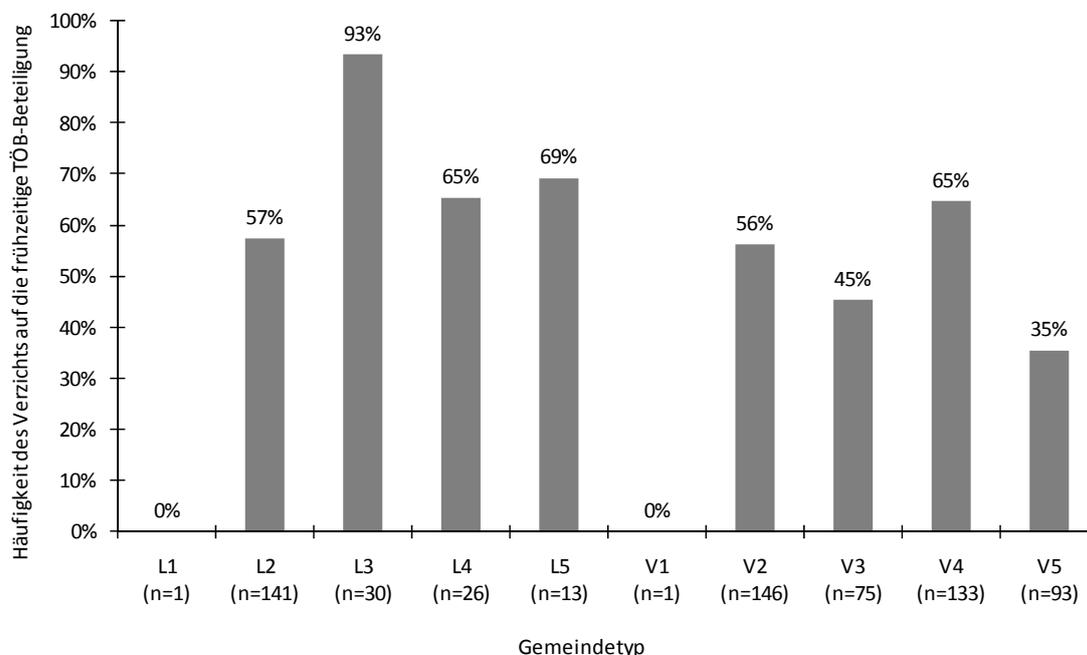


Abbildung 7: Häufigkeit des Verzichts auf die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentlicher Belange § 13a nach Gemeindetyp (Quelle: eigene Erhebung Stand: Februar 2009)

Grundsätzlich wird in Gemeinden der ländlichen Räume das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung häufiger für Flächen von 20.000 qm bis unter 70.000 qm angewendet als in Gemeinden der Verdichtungsräume. Rund 19% der Bebauungspläne nach § 13a BauGB in ländlichen Räumen haben Grundflächen von 20.000 qm bis unter 70.000 qm, während es in Gemeinden der Verdichtungsräume nur 13% sind. Auffallend ist, dass insbesondere in den Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern in den Verdichtungsräumen nur ein sehr geringer Anteil der beschleunigten Verfahren sich auf Flächen mit mehr als 2 ha bezieht. Diese Tatsache kann als Indiz dafür interpretiert werden, dass in den größeren Städten in Verdichtungsräumen entsprechende Flächen seltener zur Verfügung stehen oder hier aus Gründen Planungssicherheit bewusst das Regelverfahren bevorzugt wird. Zusätzlich wird diese Aussage gestützt durch den Vergleich mit den entsprechenden Gemeinden in ländlichen Räumen, bei denen in der Größenklasse von 20.000 bis unter 50.000 Einwohner mehr als ein Viertel der Bebauungspläne der Innenentwicklung auf Flächen zwischen 20.000 m² bis unter 70.000 m² bezieht. Die Ergebnisse des Gemeindetyps L5 werden im Wesentlichen durch das Verhalten in zwei Städten bestimmt und sind daher nur eingeschränkt aussagefähig. Abbildung 8 verdeutlicht die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach den beiden relevanten Flächengrößenklassen in den 10 Gemeindetypen.

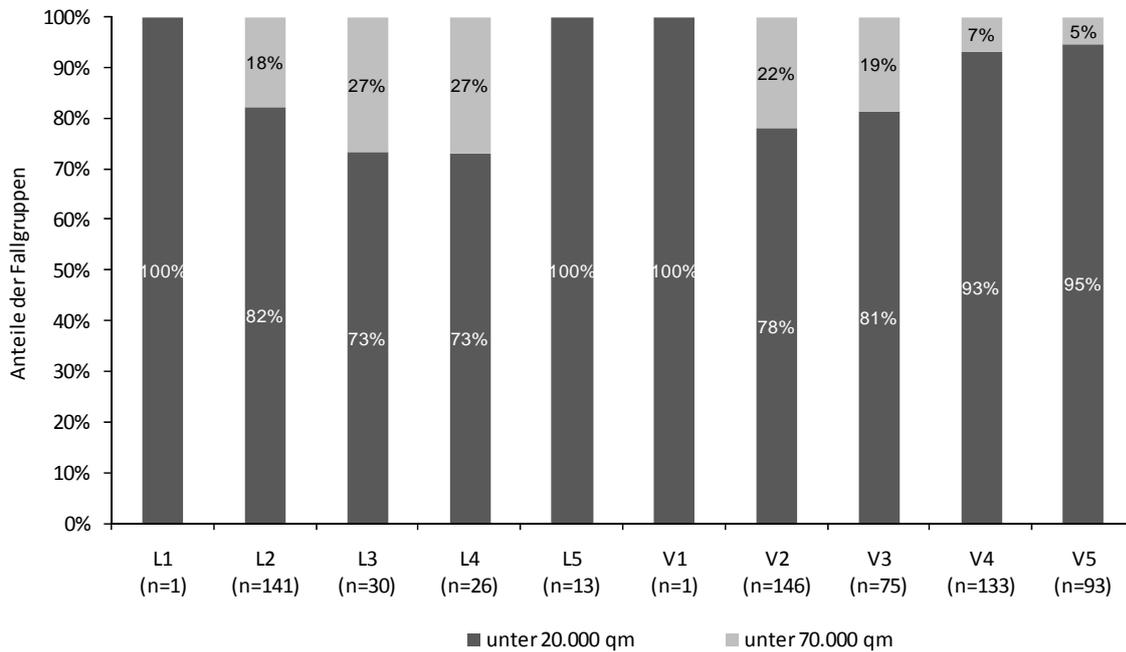


Abbildung 8: Verteilung der Innenentwicklungsbebauungspläne auf die beiden Fallgruppen des § 13a Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 (Quelle: eigene Erhebung Stand: Februar 2009)

Die Möglichkeit, auf dem Fragebogen einen persönlichen Kommentar abzugeben, wurde nur von etwa der Hälfte der Personen genutzt. Es überwogen positive Äußerungen, wobei entweder nur eine grundsätzlich positive Einstellung geäußert wurde oder der Beschleunigungseffekt oder der Wegfall der Umweltprüfung als besonders begrüßenswert genannt wurden. Negative Aussagen waren deutlich in der Unterzahl. Nur Einzelstimmen bedauern den Wegfall der (frühzeitigen) Beteiligung, der Umweltprüfung und konstatieren bestehende Anwendungsunsicherheiten. Insgesamt kann als ein erstes Zwischenfazit festgestellt werden, dass der Bebauungsplan der Innenentwicklung im kommunalen Raum auf hohe Akzeptanz und breite Anwendung stößt.

4 Dokumentenanalyse

4.1 Methodik

In der Dokumentenanalyse sollen anhand einer 100 Bebauungspläne umfassenden Stichprobe Details zur Anwendung des § 13a BauGB ermittelt werden. Die Bebauungspläne der Stichprobe entstammen ebenfalls aus Gemeinden der Regierungsbezirke Stuttgart und Freiburg, für die auch die Gemeindebefragung durchgeführt wurde. Die Bebauungsplanunterlagen wurden aus den Regierungspräsidien der beiden Regierungsbezirke beschafft und umfassen in der Regel die textlichen Festsetzungen, die Begründung und die Planzeichnung. Um die Auswahl an Bebauungsplänen zur Einbeziehung in die Stichprobe zu erhöhen, wurden auch solche Pläne einbezogen, deren Verfahren zum Erhebungszeitpunkt im ersten Quartal 2009 noch nicht abgeschlossen waren.

Wesentliche Maßgabe bei der Stichprobenziehung war, dass die Stichprobe ein möglichst repräsentatives Bild der Anwendung des beschleunigten Verfahrens in den beiden Regierungsbezirken wiedergibt. In der Gemeindebefragung hat sich gezeigt, dass der § 13a BauGB in den unterschiedlichen Gemeindetypen unterschiedlich häufig angewendet wird – sowohl als Anteil an allen aufgestellten Bebauungsplänen (vgl. Abbildung 4) als auch im Verhältnis zur Einwohnerzahl. Es ist weiterhin denkbar, dass sich die Anwendung in den unterschiedlichen Gemeindetypen sowohl hinsichtlich der jeweiligen Planungsaufgaben als auch hinsichtlich der Interpretation des Anwendungsbereichs unterscheidet. Damit die Stichprobe möglichst gut darstellt, wie das beschleunigte Verfahren insgesamt angewendet wird, erscheint es daher sinnvoll, sie an den in der Gemeindebefragung ermittelten Anwendungshäufigkeiten zu orientieren. Dabei wurde auch darauf geachtet, dass beide Regierungsbezirke entsprechend ihrer in der Gemeindebefragung ermittelten Anwendungshäufigkeit in der Stichprobe vertreten sind. Tabelle 3 zeigt, wie die Stichprobe hergeleitet und schließlich gezogen wurde. Die geringen Abweichungen zwischen der aus der Gemeindebefragung abgeleiteten Verteilung und der Verteilung der tatsächlich gezogenen Stichprobe mussten hingenommen werden, da die entsprechenden Bebauungspläne in den Regierungspräsidien nicht vorlagen.

	L1	L2	L3	L4	L5	V1	V2	V3	V4	V5	gesamt
Anhand der Einwohnerzahlen hochgerechnete Anzahl an 13a-Bebauungsplänen nach Gemeindebefragung											
RB Stuttgart	0	60	17	8	0	0	128	65	120	93	491
RB Freiburg	2	112	22	19	13	1	57	30	23	15	295
... sich daraus ableitende relative Verteilung (gerundet dargestellte Werte)											
RB Stuttgart	0%	12%	3%	2%	0%	0%	26%	13%	24%	19%	100 %
RB Freiburg	1%	38%	7%	6%	4%	0%	19%	10%	8%	5%	100%
... sich daraus ableitende Stichprobe in der Dokumentenanalyse (100 Bebauungspläne)											
RB Stuttgart	0	8	2	1	0	0	16	8	15	12	62
RB Freiburg	0	14	3	2	2	0	7	4	3	2	38
... tatsächlich gezogene Stichprobe in der Dokumentenanalyse (100 Bebauungspläne)											
RB Stuttgart	0	8	2	1	1	0	16	8	13	13	62
RB Freiburg	0	15	3	2	2	0	7	4	3	2	38

Tabelle 3: Stichprobenziehung

Ergänzend zu den verfügbaren Bebauungsplanunterlagen (der Stichprobenfälle) wurden mit allen planaufstellenden Gemeinden telefonische Interviews durchgeführt. Diese dienten zum einen dazu, in den vorliegenden Dokumenten fehlende Informationen zu ergänzen. Insbesondere die vorher zulässige Nutzung auf den Flächen wurde in der Regel erfragt. Aber auch Informationen zum Verfahrensablauf mussten telefonisch erhoben werden. Dies betrifft beispielsweise die Frage, ob auf Beteiligungsschritte verzichtet wurde. Zum anderen dienten die Interviews dazu, subjektive Einschätzungen der Planerinnen und Planer, beispielsweise zum Beschleunigungseffekt des § 13a BauGB, abzufragen. Für die Gespräche wurde ein einheitlicher Fragebogen erstellt (siehe Anhang 6.2), der für jeden Plan ausgefüllt wurde. Alle zu den Plänen erhobenen und berechneten Daten wurden in einer Access-Datenbank gesammelt und ausgewertet. Nachfolgend sind die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zusammengestellt.

4.2 Ergebnisse

4.2.1 Typisierung der Planung

Bei der Typisierung der Planung nach dem Zweck der Anwendung wurde betrachtet, welche tatsächliche Vornutzung bislang auf der Fläche bestand und wie der Innenentwicklungsbebauungsplan diese ändert, beziehungsweise welche Änderung er ermöglicht. Nicht ausschlaggebend für diese Typisie-

zung ist der rechtliche Vor-Zustand. Die rechtlich zulässige Nutzung weicht nicht selten von der tatsächlichen Nutzung ab und es soll dargestellt werden, wie der § 13a BauGB die baulich-räumliche Nutzung verändert.

Die 100 Bebauungspläne wurden insgesamt fünf Typen von Planungsfällen zugeordnet (vgl. Tabelle 4). Dabei wurden die Geltungsbereiche nicht grundsätzlich demselben Typ zugewiesen. Vielmehr ließen sich bei einem Großteil der Pläne Teilbereiche voneinander abgrenzen, die unterschiedlichen Typen zuzuordnen waren. Ein Beispiel hierfür wäre ein Bebauungsplan, der eine Umnutzung beispielsweise eines stillgelegten Bauernhofes regelt und gleichzeitig noch für angrenzende Bereiche den Bestand sichert, weil hier bislang kein Bebauungsplan vorlag.

Die in Tabelle 4 mit 1 bis 5 bezeichneten Plantypen haben – ihre Realisierung vorausgesetzt – eine in dieser Reihenfolge mit jeder Nummer zunehmende baulich-räumliche Relevanz:

- Typ 1 beschreibt solche Pläne, die die bestehende Nutzung sichern und dabei keine Nutzungsänderungen vorsehen. Im Gegenteil ist es stattdessen oftmals Ziel, Nutzungsänderungen wie beispielsweise eine weitere Nachverdichtung, großflächigen Einzelhandel oder das Vergnügungsgewerbe auszuschließen.
- Dem Typ 2 wurden Bebauungspläne bzw. ihre Teilflächen zugeordnet, wenn eine Umnutzung geplant ist. Umnutzungen werden hier von Wiedernutzungen von Flächen unterschieden. Die baulich-räumliche Wirkung von Umnutzungen wird als oft eher gering eingeschätzt, da auf der Fläche bis kurz vorher bereits eine andere Nutzung bestand. Anlass für einen Bebauungsplan, der der Umnutzung zugeordnet wird, ist beispielsweise der Eigentümerwechsel einer gewerblichen Fläche, die nun rechtlich an die Anforderungen eines neuen Nutzungskonzepts angepasst wird. Bei Wiedernutzungen (Typ 4) hingegen war die Fläche vorher längere Zeit ungenutzt, so dass die Neunutzung hier in höherem Maße eine baulich-räumliche Veränderung darstellt. Beispielhaft für eine Wiedernutzung zu nennen ist die bereits seit mehreren Jahren stillgelegte und abgeräumte Gärtnerei, deren Fläche zum Zeitpunkt der Bebauungsplanaufstellung eine Grünfläche ist. Als zeitliche Grenze zwischen den Typen Umnutzung und Wiedernutzung wurden 2 Jahre gesetzt. Zwischen Nutzungsaufgabe und Nachnutzung verstreicht üblicherweise etwas Zeit, während der die neue Nutzung gefunden und vorbereitet wird. 2 Jahre werden noch als Übergangszustand angenommen, während davon ausgegangen wird, dass sich nach 2 Jahren die Nicht-Nutzung einer Fläche auch in der Wahrnehmung verfestigt hat. Auch wenn in der aktuellen Rechtsprechung nicht mehr weiter verfolgt, bestätigt auch das 1995 vom Bundesverwaltungsgericht entwickelte Zeitmodell die 2 Jahres-Grenze. Hier wurde davon ausgegangen, dass der Bestandsschutz einer Nutzung 2 Jahre nach Nutzungsaufgabe verfällt²⁷.

²⁷ Mittlerweile wird die seit Nutzungsaufgabe verstrichene Zeit nicht mehr pauschal für die Beurteilung des Bestandsschutzes herangezogen (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 04.03.2009 – 3 S 1467/07).

- Typ 3 beschreibt Fälle, in denen eine Verdichtung des baulichen Bestandes erfolgt. Diesem Typ wurden solche Pläne bzw. (Teil-)Flächen zugeordnet, deren konkretes Ziel es ist, die Nachverdichtung rechtlich zu ermöglichen. Solche Pläne, durch die zwar auch eine höhere Dichte zulässig wird, deren Hauptzweck aber eher darin besteht, zum Beispiel die Realisierung des Nutzungskonzepts eines neuen Investors zu ermöglichen, wurden nicht Typ 3 zugeordnet. Bei Nachverdichtungen geht es in der Regel darum, bei der bestehenden Nutzung eine höhere Dichte zu erreichen, wie dies zum Beispiel bei Anschlussbauten in Wohngebieten mit Zeilenbebauung oder der Wohnbebauung auf rückwärtigen Grundstücksteilen der Fall ist.
- Der Typ 5 beschreibt Bebauungspläne oder deren Teilflächen, die eine Neunutzung regeln, das heißt in der Regel zuvor landwirtschaftlich genutzte Fläche in Siedlungsfläche umwandeln. Oftmals ist dies nur in Teilbereichen des Bebauungsplans der Fall. Diesem Typ wurden Flächen ab ca. 1.000 qm zugeordnet. Kleinere Flächen wurden unter den Typ Nachverdichtung gefasst. Häusern zugeordnete Gartenflächen und Friedhöfe werden als bereits zum besiedelten Bereich zugehörig verstanden und ihre Überplanung nicht als Neunutzung eingestuft. Bei Kleingartenbereichen wird generell zwischen dichteren, städtischen Kleingartenbereichen, die zum Siedlungsbereich gerechnet werden, und aufgelockerten Kleingartenbereichen in ländlicher Umgebung, die nicht dem Siedlungsbereich zugerechnet werden, unterschieden.

Unabhängig von der Frage der Zulässigkeit der Anwendbarkeit des § 13a BauGB setzen die fünf unterschiedenen Typen unterschiedlich stark das vom Gesetzgeber mit dem beschleunigten Verfahren verfolgte Ziel um. In besonderem Maße ist dabei der Typ Neunutzung hervorzuheben. Bei diesen Fällen handelt es sich eindeutig nicht um Weiterentwicklung des städtebaulichen Bestands. Anstatt der Außenentwicklung entgegen zu wirken, werden hier gezielt Flächen erstmalig dem Siedlungsbereich zugeführt. Auch mit dem Typ Bestandssicherung wird nicht zur Stärkung der Innenentwicklung beigetragen. Zwar erfährt der Siedlungsbereich hier sicherlich in der Regel eine Qualitätssicherung und Aufwertung, es wird aber nicht der Außenentwicklung entgegen gewirkt. Die Typen Umnutzung, Nachverdichtung und Wiedernutzbarmachung hingegen entsprechen der vom Gesetzgeber intendierten Siedlungsentwicklung „nach innen“.

Typ	Bezeichnung	Beschreibung	Beispiel
1	Sicherung, Konkretisierung oder Eingrenzung einer bestehenden Nutzung	Eine bestehende Nutzung wird durch einen Bebauungsplan gesichert, näher bestimmt oder eingegrenzt, ohne dass hiermit unmittelbare bauliche und flächenrelevante Veränderungen bezweckt sind.	Bebauungspläne zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, Ausschlüsse bestimmter Nutzungen im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes
2	Umnutzung (einer dem Siedlungsbereich zugehörigen Fläche)	Dem Siedlungsbereich zugehörige Flächen werden einer anderen Nutzung zugeführt (im Unterschied zur Wiedernutzbarmachung handelt es sich um zwei ohne längere Unterbrechung (< 2 Jahre) aufeinanderfolgende unterschiedliche Nutzungen).	Wohnnutzung ausweisender Bebauungsplan auf ehemaliger Gärtnerereifläche
3	Nachverdichtung	Es handelt sich um ein bestehendes besiedeltes Gebiet, für das mit dem aufzustellenden Bebauungsplan eine höhere Dichte ermöglicht wird.	Baulückenschließung, Bebauung rückwärtiger Grundstücke, Betriebserweiterungen oder –ergänzungen
4	Wiedernutzbarmachung von (Brach-)Flächen	Es handelt sich um Flächen, die früher (> 2 Jahre) baulich genutzt wurden und deren Nutzung aufgegeben wurde. Mit dem aufzustellenden Bebauungsplan wird eine neue Nutzung ermöglicht.	Umnutzung industrieller und gewerblicher Brachen oder ehemaliger Bahn-, Post- und Militärf Flächen
5	Neunutzung einer Fläche	Die Fläche war vorher nicht besiedelt und kann durch den Bebauungsplan erstmalig bebaut werden.	Besiedlung einer zuvor landwirtschaftlich genutzten Fläche.

Tabelle 4: Fünf Plantypen

Die Auswertung der 100 Bebauungspläne nach Plantypen wurde sowohl nach Fällen (Anteil über die Gesamtzahl der Pläne bzw. Planteilflächen) als auch nach Fläche (Anteil über die überplante Gesamtfläche alle Pläne) durchgeführt. Die Ergebnisse beider Analysen weichen durchaus voneinander ab. Wie Abbildung 9 zeigt, weist die Auswertung nach der den Plantypen zugeordneten Fläche mit 45% den deutlich größten Anteil dem Typ Bestandssicherung zu. Die übrigen vier Typen sind überdies zu Anteilen von 12 bis 15% vertreten. Dagegen zeigt sich bei der Analyse nach Fällen, dass die der Bestandssicherung zugeordneten Flächen offensichtlich vergleichsweise groß sind (vgl. Abbildung 11), denn sie machen nur 26% der Fälle aus, stellen aber auch hier den quantitativ bedeutsamsten Falltyp dar. Mit 21% der Fälle am zweit häufigsten kommt der Fall Neunutzung vor. Zusammen machen die beiden Fälle 47% aus, das heißt nur gut die Hälfte der Fälle korrespondieren in ihren Planungsabsichten mit den Kernanliegen des Gesetzgebers bei Einführung des § 13a BauGB, nämlich der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme durch Lenkung der baulichen Entwicklung nach innen.

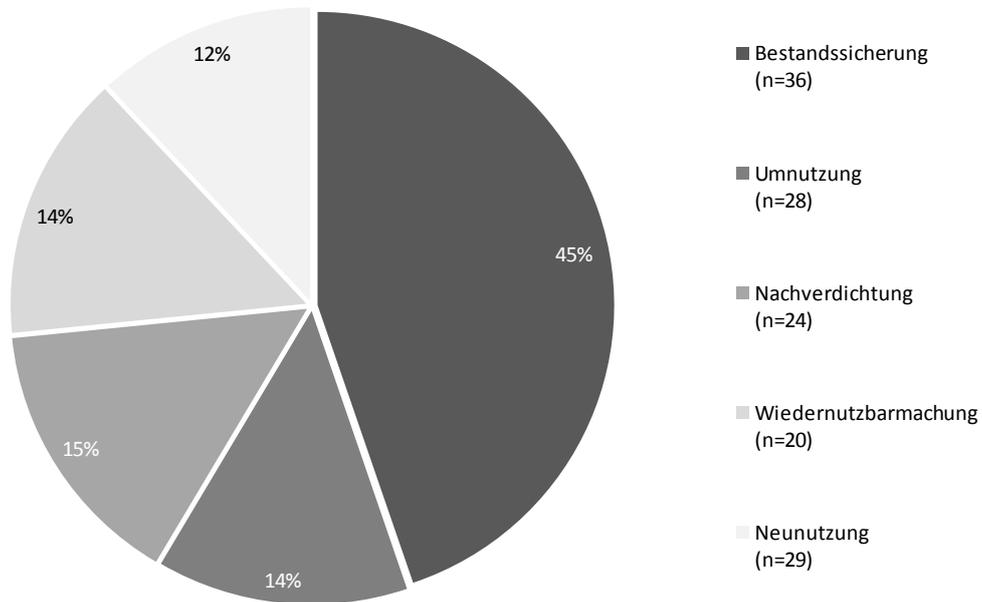


Abbildung 9: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen (nach Fläche)

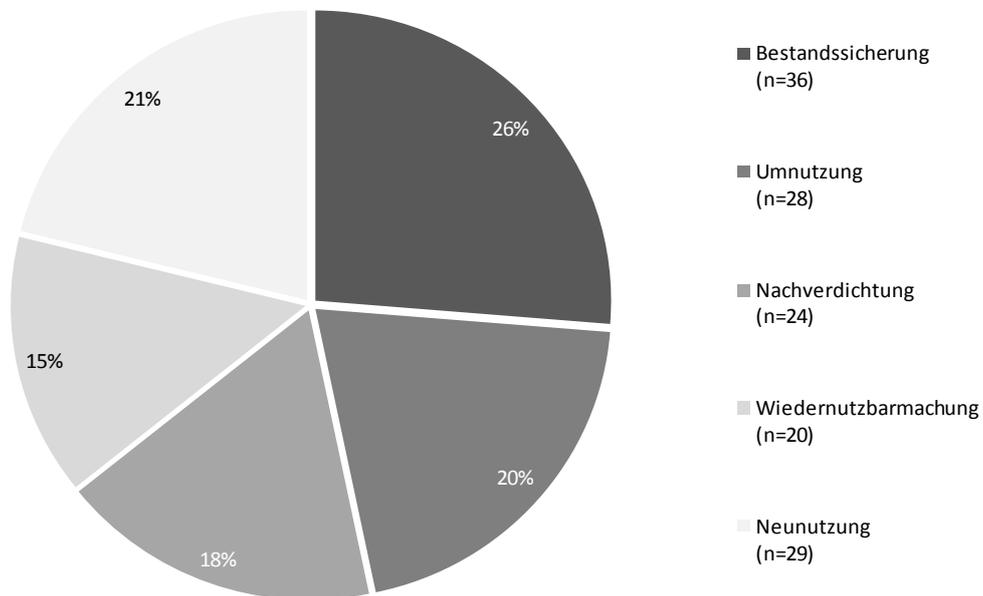


Abbildung 10: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen (nach Fällen)

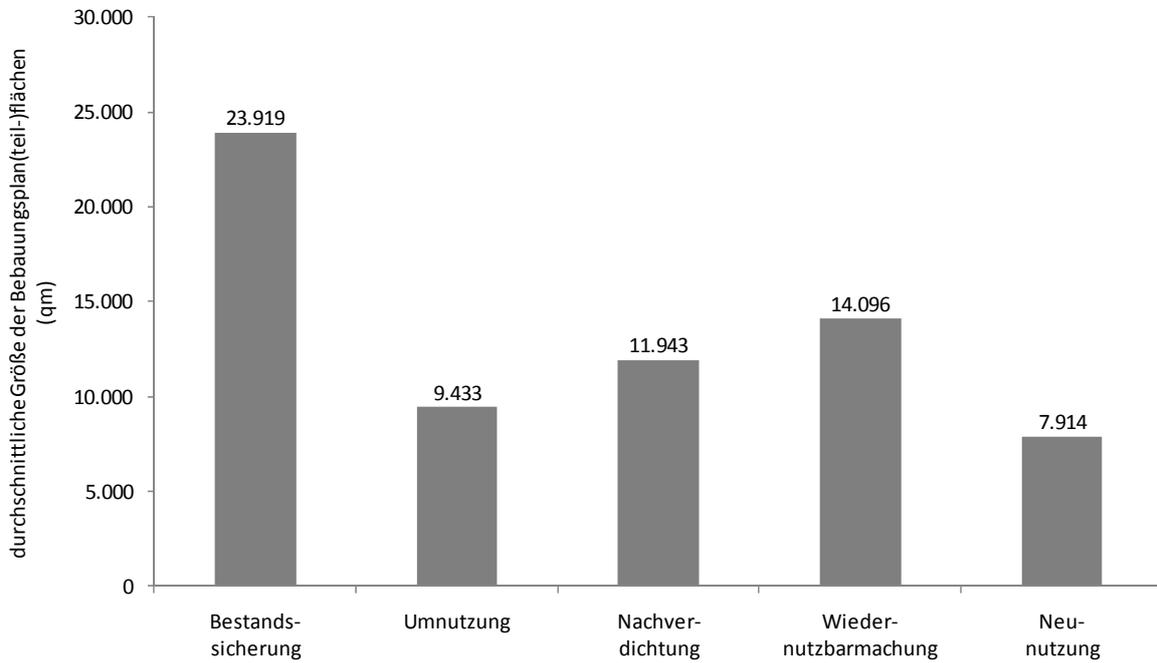


Abbildung 11: durchschnittliche Größe der Bebauungsplan(teil-)flächen bei den fünf Plantypen

Ein Blick auf die Verteilung der Plantypen im ländlichen und Verdichtungsraum offenbart deutliche Unterschiede in der Anwendung des § 13a BauGB. Im ländlichen Raum macht der Anteil der dem Typ Neunutzung zugeordneten Fälle einen mehr als doppelt so hohen Anteil aus wie im Verdichtungsraum. Auch bei der Analyse nach Fläche liegt der Anteil mit 18% beinahe doppelt so hoch. Weiterhin liegt der Anteil des Typs Bestandssicherung im ländlichen Raum deutlich geringer als im Verdichtungsraum.

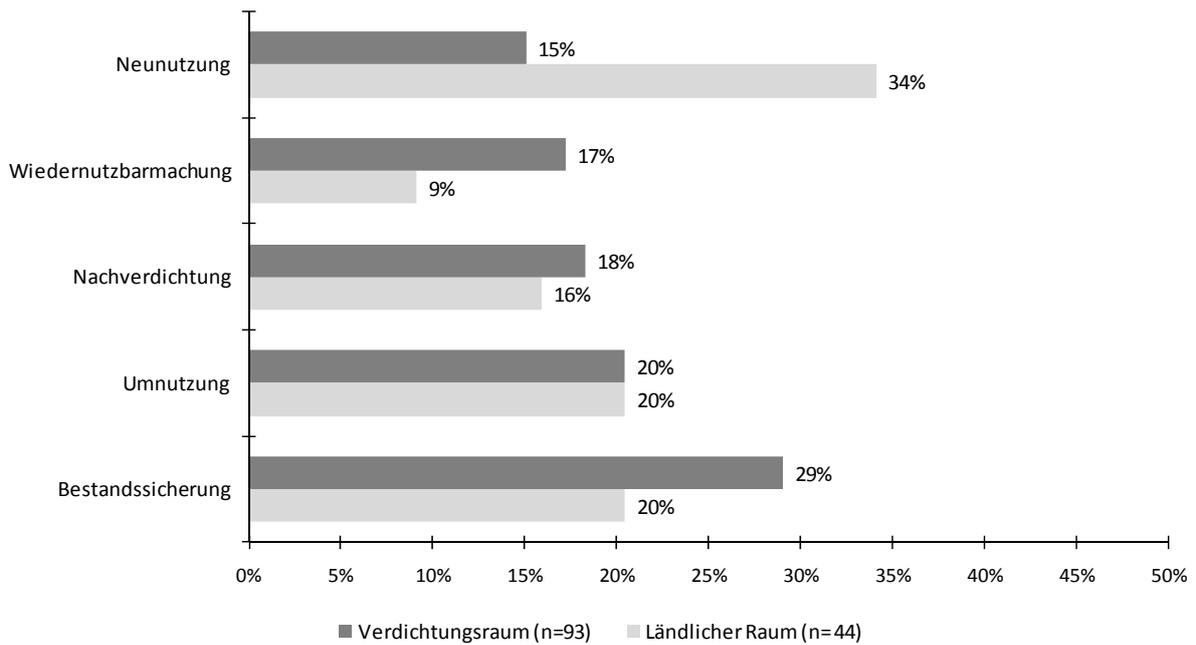


Abbildung 12: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen nach ländlichem und Verdichtungsraum (nach Fällen)

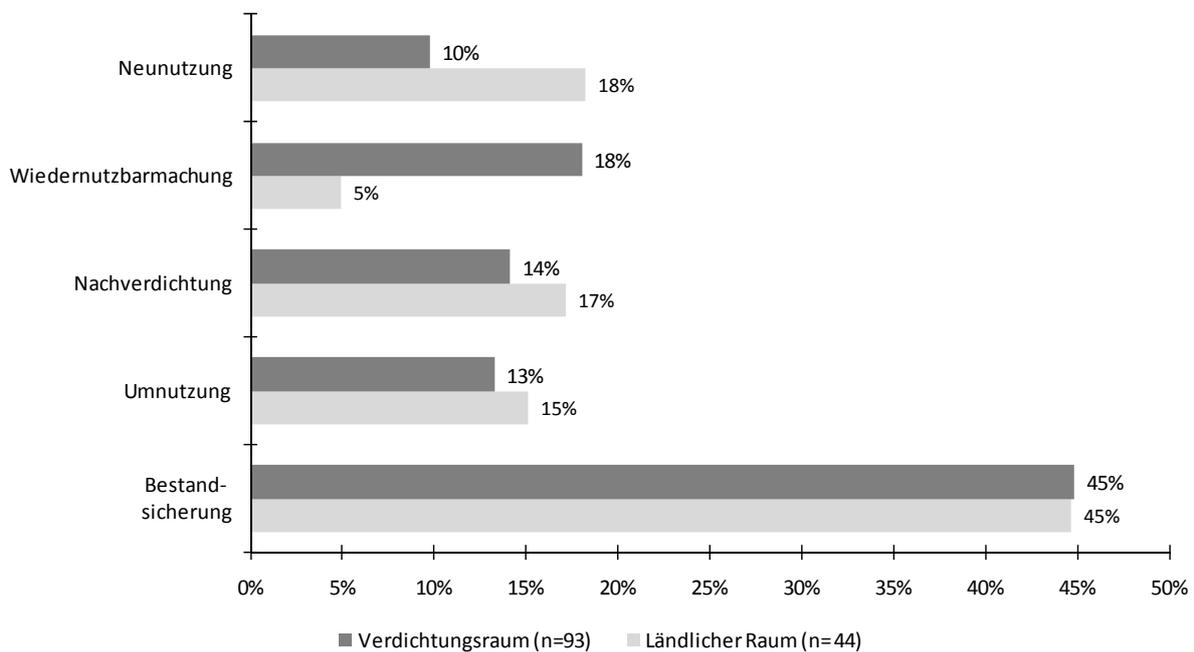


Abbildung 13: Verteilung der den Plantypen zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen nach ländlichem und Verdichtungsraum (nach Fläche)

Die hier unterschiedenen Plantypen decken sich zum Teil mit den Begriffen des § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB. Sowohl die Gemeindebefragung als auch die Dokumentenanalyse zeigten, dass die hier genannten Begriffe der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung und der anderen Maßnahmen der Innenentwicklung den Bebauungsplänen oft gar nicht zugeordnet werden. In den Begründungen wird oftmals darauf verwiesen, dass es sich um einen Bebauungsplan der Innenentwicklung handelt, ohne den Anwendungszweck weiter zu differenzieren. Auch auf Nachfrage fällt dies oft schwer oder es werden Mehrfachzuweisungen vorgenommen.

4.2.2 Bewertung der kleinräumigen Lage über den Integrationsgrad

Bei der Bewertung der kleinräumigen Lage wird dargestellt, in welchem Maße der Geltungsbereich des Bebauungsplans im Siedlungsbestand einer Gemeinde integriert ist. Dazu wird der Anteil der mit dem bestehenden Siedlungskörper gemeinsam verlaufenden Plangebietsgrenze ermittelt. Je stärker sie sich in vorhandene Nachbarschaft einfügt, desto eher kann man von Innenentwicklung ausgehen. Ein vollständig in den Siedlungskörper integriertes Plangebiet hätte einen Integrationsgrad von 100%, ein in Alleinlage im Außenbereich liegendes Gebiet käme auf 0%. Als bestehender Siedlungskörper wird der besiedelte Bereich verstanden. Straßen gelten nur dann als Siedlungskörper, wenn sich von der Plangebietsfläche aus gesehen jenseits der Straße ein Siedlungskörper befindet. Dies veranschaulicht Abbildung 14. Die Abgrenzung des Siedlungskörpers wurde Luftbildern entnommen.

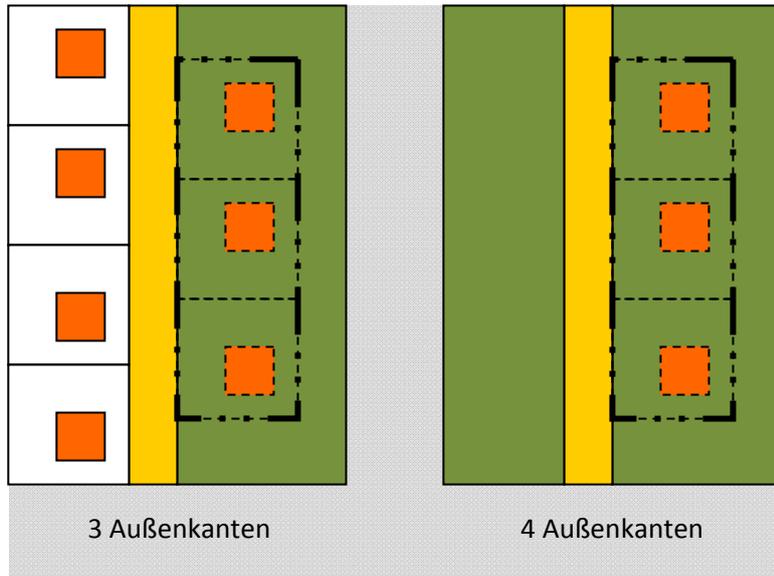


Abbildung 14: Skizze zum Umgang mit Straßen bei der Abgrenzung des Siedlungskörpers (der schwarz umrandete Bereich repräsentiert den Geltungsbereich des Bebauungsplanes)

Die Auswertung des Integrationsgrads zeigt, dass die Bebauungspläne überwiegend gut in den Siedlungskörper integriert liegen. Der durchschnittliche Integrationsgrad liegt bei 85%. Im Vergleich des ländlichen und des Verdichtungsraums zeigt sich ein signifikant höherer Integrationsgrad im Verdichtungsraum (vgl. Abbildung 15). Zum einen mag dies an den typischen Unterschieden der Siedlungsstruktur beider Raumtypen liegen. In ländlichen Räumen dominieren häufig lockere Bebauung mit höheren Anteilen an Streusiedlungen und fragmentierten Siedlungsmustern. Zum anderen deutet dies unter Umständen aber auch auf ein anderes Verständnis des Anwendungsspektrums des § 13a BauGB hin. Dies wurde von einigen Teilnehmern des Fachworkshops in Ludwigsburg bestätigt (siehe Anhang 6.2).

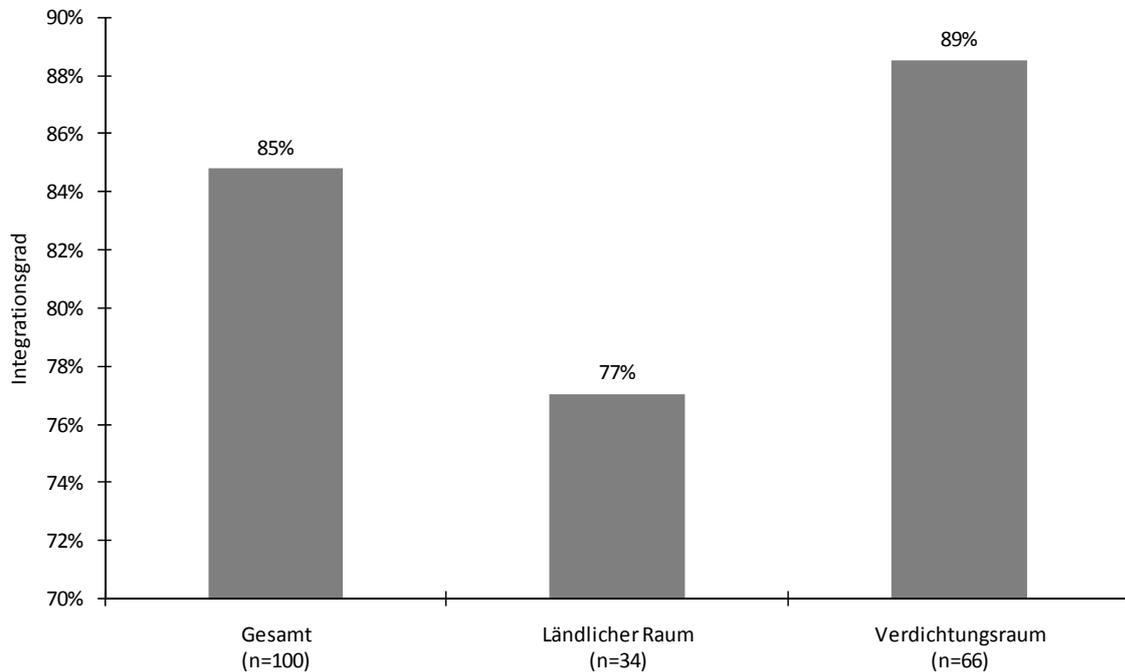


Abbildung 15: durchschnittlicher Integrationsgrad der Geltungsbereich in den Siedlungskörper gesamt, im ländlichen und im Verdichtungsraum

Weiterhin wurde betrachtet, wie sich die Bebauungspläne auf vier unterschiedliche Klassen von Integrationsgraden verteilen. Abbildung 16 zeigt, dass insgesamt über 50% der Pläne vollständig in den Siedlungskörper integriert liegen. Im Verdichtungsraum beträgt dieser Anteil sogar 64%. Abbildung 17 zeigt, dass hier überwiegend Nachverdichtung, Umnutzung oder Wiedernutzbarmachung beabsichtigt ist. Neunutzungen, bei denen es sich hier um die Überplanung größerer innerörtlicher Freiflächen mit einer durchschnittlichen Größe von knapp 8.000 qm handelt, spielen mit 9 Bebauungsplänen eine vergleichsweise geringe Rolle.

27% der Bebauungspläne insgesamt und sogar 35% der Bebauungspläne im ländlichen Raum haben Integrationsgrade zwischen 67 und 99%; der Durchschnitt liegt bei 82%. Hier spielen die Plantypen Bestandssicherung und Neunutzung die größte Rolle (vgl. Abbildung 17). Die durchschnittliche Größe der neu genutzten Flächen beträgt gut 9.000 qm.

14% der Bebauungspläne weisen eine mittlere Integration in den Siedlungskörper auf. Im Durchschnitt haben sie einen Integrationsgrad von 54%. Auch hier sind in der Regel solche Bebauungspläne unkritisch, die den Plantypen 1 bis 4 zugeordnet sind. 8 der insgesamt 14 Bebauungspläne mit einem mittleren Integrationsgrad regeln aber – mindestens in einem Teil ihres Geltungsbereichs – eine Neunutzung von Fläche. Diese Fälle sind in der Regel klassische Arrondierungen und entsprechen nicht dem eigentlichen Ziel des § 13a BauGB.

Eine geringe Integration von unter 33% weisen nur 5% der Pläne auf. 2 Bebauungspläne haben sogar einen Integrationsgrad von nur 10%, sie grenzen also nur mit einem Zehntel Ihres Geltungsbereichs

an besiedelten Bereich an. Einer der beiden regelt auf seinem gesamten Geltungsbereich eine Neunutzung ehemals landwirtschaftlicher Fläche für Wohnbebauung, dabei bestehen zusätzlich Hinweise darauf, dass er im Außenbereich liegen könnte. Die andere dem Plantyp Neunutzung zugeordnete Fläche ist eine Teilfläche eines Bebauungsplans, der die Wiedernutzung einer am Ortsrand befindlichen Industriebrache regelt und gleichzeitig noch neue Flächen in einer Größenordnung von 22.000 qm in den Geltungsbereich einbezieht.

Insgesamt kann aber von einem hohen Integrationsgrad der Bebauungsplanflächen in den Siedlungsbestand ausgegangen werden.

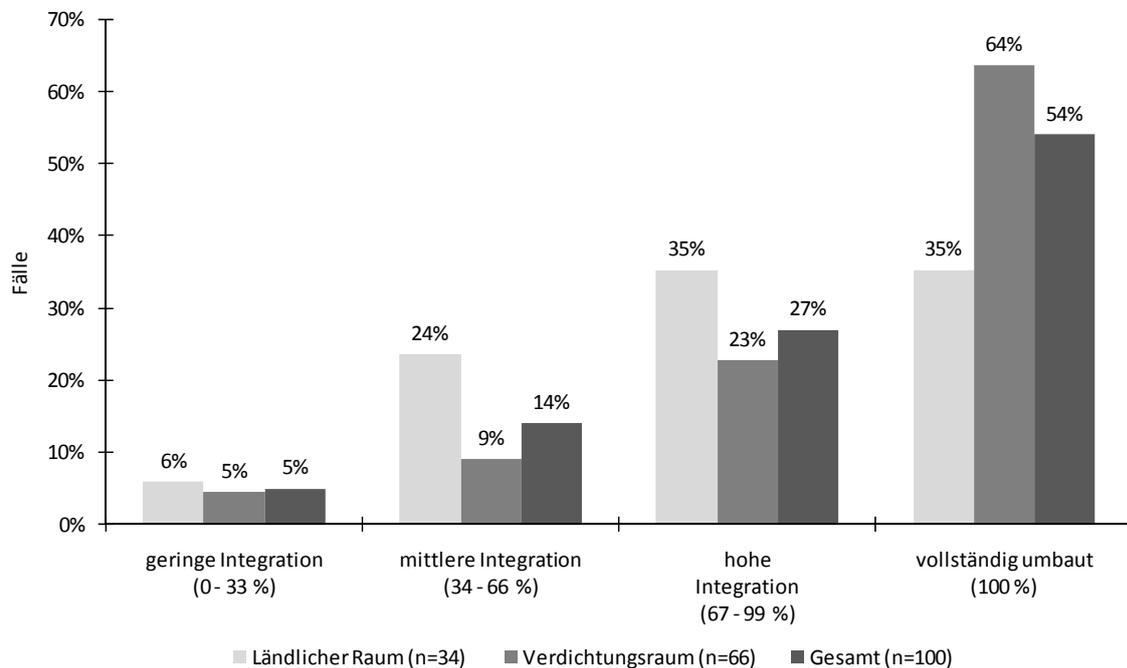


Abbildung 16: Integrationsgrad der Bebauungspläne in vier Klassen und nach ländlichem und Verdichtungsraum

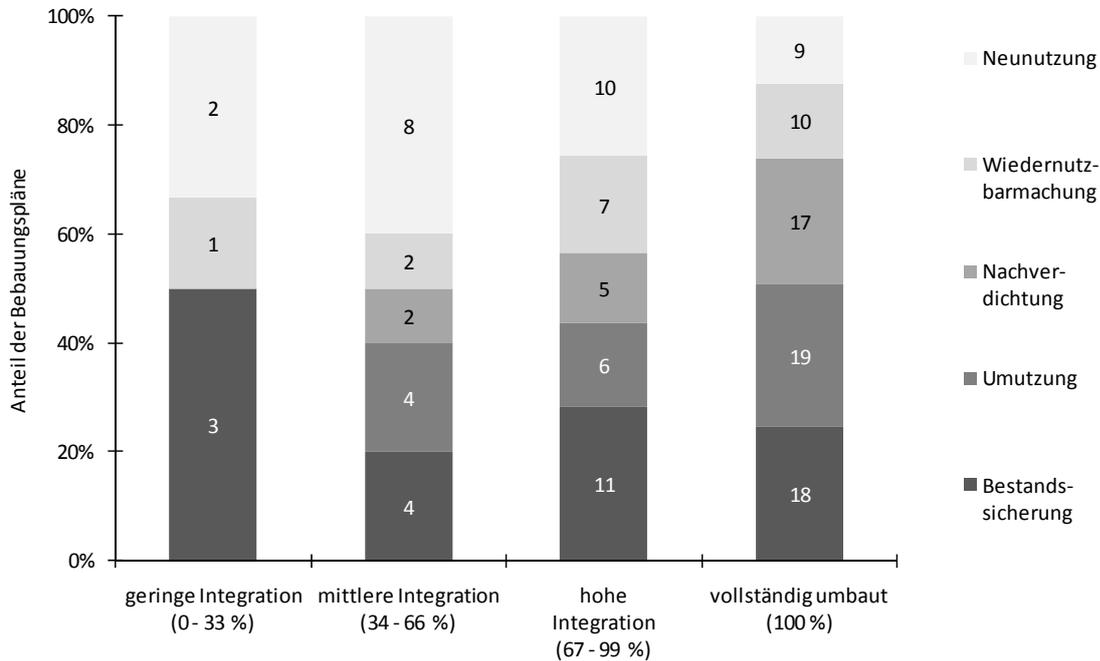


Abbildung 17: Verteilung der Plantypen nach Integration der Geltungsbereiche in den Siedlungskörper

4.2.3 Analyse der Lage des Geltungsbereichs im Siedlungsbereich

Das zweite Lagekriterium – die Lage im Siedlungsbereich – soll darstellen, ob die Bebauungspläne eher im Zentrum oder am Rand bestehender Ortslagen liegen. Dem Gedanken folgend, dass Innenentwicklung besonders zentrale Lagen stärken soll, spricht bei diesem Kriterium für eine zielgerechte Anwendung des § 13a BauGB, wenn der Geltungsbereich eine hohe Entfernung zum Siedlungsrand aufweist.

Bei der Untersuchung der Lage der Bebauungspläne im Siedlungsbereich wurden als Siedlungsbereiche zusammenhängende besiedelte Bereiche verstanden. Administrative Grenzen werden dabei nicht beachtet, das heißt, aneinandergrenzende Ortsteile zweier unterschiedlicher Gemeinden werden als ein Siedlungsbereich behandelt. Damit soll erreicht werden, dass ein Bebauungsplan mit Lage an einer solchen administrativen Grenze nicht als am Siedlungsrand liegend eingestuft wird, wenn er de facto inmitten eines zusammenhängend besiedelten Bereichs liegt.

Im zweiten Schritt musste ein Punkt definiert werden, der die Mitte der so abgegrenzten Siedlungsbereiche darstellt. Nach Prüfung verschiedener Alternativen (z. B. der Bahnhof oder das Rathaus) wurde der geographische Schwerpunkt des Siedlungsbereichs als der Punkt definiert, der am meisten „innen“ liegt. Auch für die Geltungsbereiche des Bebauungsplans wurden die geographischen Schwerpunkte berechnet. Der Indikator, der die Lage im Siedlungsbereich darstellt, wurde dann wie folgt ermittelt (vgl. Abbildung 18):

- 1) Ziehen einer Verbindungslinie vom Schwerpunkt des Siedlungsbereichs durch den Schwerpunkt des Geltungsbereichs, die den Rand des Siedlungsbereichs schneidet
- 2) Messen der Entfernungen vom Schwerpunkt des Siedlungsbereichs zum Schwerpunkt des Geltungsbereichs
- 3) Messen der Entfernung vom Schwerpunkt des Siedlungsbereichs zum Rand des Siedlungsbereichs
- 4) Dividieren der Entfernung aus 2) durch die Entfernung aus 3)

Auf diese Weise erreichen Geltungsbereiche, die in der Nähe des Siedlungsbereichschwerpunkts liegen, niedrige Werte und solche, die weiter weg liegen, höhere Werte. Durch die relative Darstellung der beiden Entfernungen (aus Schritten 2 und 3) zueinander sind Werte für Siedlungsbereiche, die unterschiedlich groß sind, vergleichbar. Auch Flächen innerhalb derselben Siedlungsbereiche können besser verglichen werden: Die in Abbildung 18 links mit Werten von 75 und 250% dargestellten Geltungsbereiche liegen gleich weit vom Schwerpunkt des Siedlungsbereichs entfernt und kommen dennoch auf sehr unterschiedliche Werte. Der ganz links eingezeichnete Geltungsbereich liegt auf etwa 75% der Strecke vom Schwerpunkt des Siedlungsbereichs bis zum Siedlungsrand; die Entfernung des außerhalb des Siedlungsbereichs liegenden Geltungsbereichs hingegen beträgt das 2,5-fache der Entfernung vom Schwerpunkt zum Siedlungsrand.

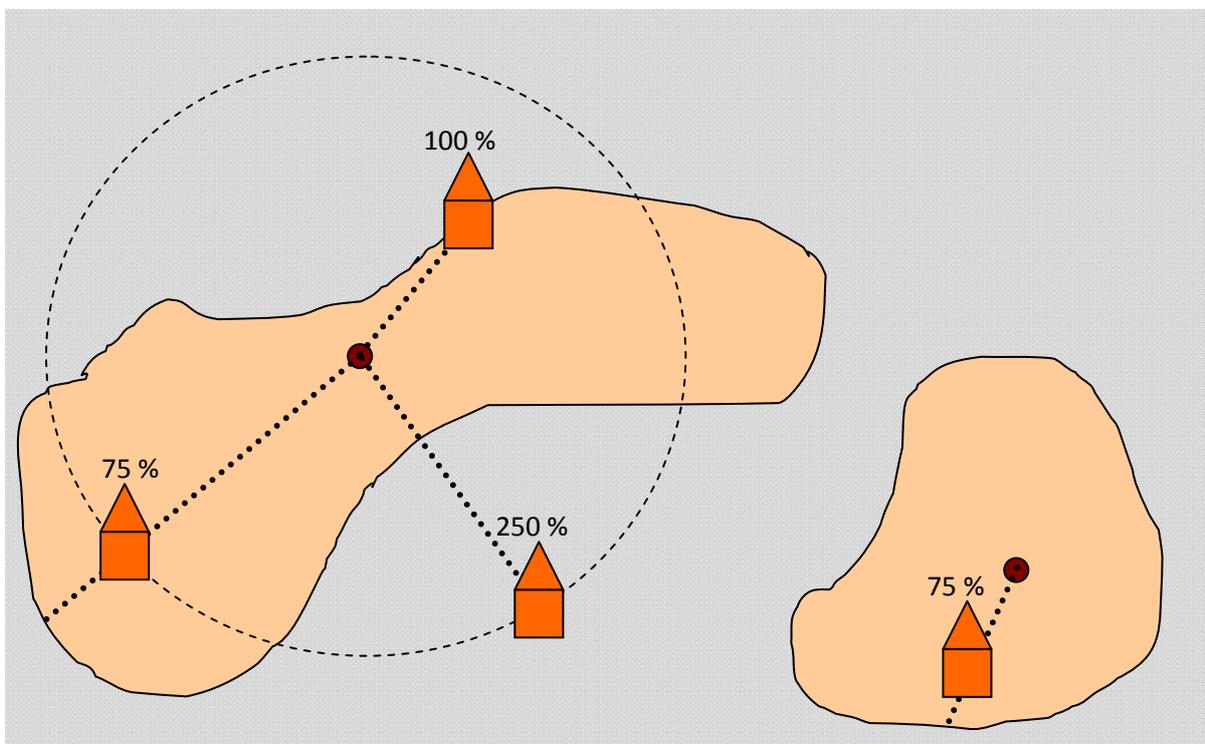


Abbildung 18: Skizze zur Berechnung der Lage des Bebauungsplans im Siedlungsbereich (als schwarzer Punkt ist der Schwerpunkt des Siedlungsbereichs dargestellt, als rotes „Haus“ der Schwerpunkt des Geltungsbereichs des Bebauungsplanes)

Im Ergebnis der Analyse der Lage im Siedlungsbereich zeigt sich, dass die Bebauungspläne insgesamt eher am Siedlungsrand liegen. Wie Abbildung 19 zeigt, befinden sich die meisten Geltungsbereiche auf etwa 41 bis 100% der Strecke zwischen Siedlungsbereichsschwerpunkt und Siedlungsrand. Die 5 Bebauungspläne, die einen Wert über 100% erreichen, liegen mit ihrem Schwerpunkt außerhalb des Siedlungsrandes. Bis auf ein Plan, der einen bestehenden Kleingartenbereich sichert, handelt es sich bei allen um den Plantyp Neunutzung und die Bebauungspläne haben einen durchschnittlichen Integrationsgrad von 38%.

Interessant ist weiterhin ein Blick auf Abbildung 20. Hier zeigt sich, dass die Bebauungspläne im ländlichen Raum deutlich geringere Werte erreichen, das heißt, weiter außen im Siedlungsbereich liegen als dies im Verdichtungsraum der Fall ist. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass der Anwendungsbereich des § 13a BauGB im ländlichen Raum weiter ausgelegt wird und dass die Innenentwicklung des § 13a BauGB im Verdichtungsraum stärker nach innen orientiert ist. Dies verdeutlicht auch die Darstellung in Abbildung 21.

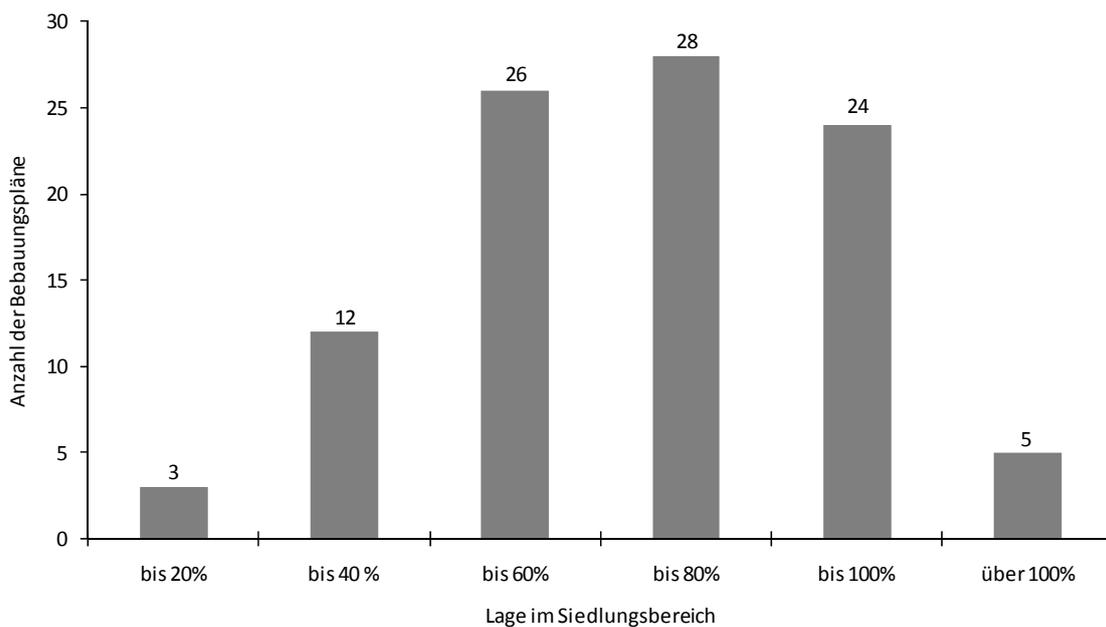


Abbildung 19: Lage der Geltungsbereiche im Siedlungsbereich in 5 Klassen

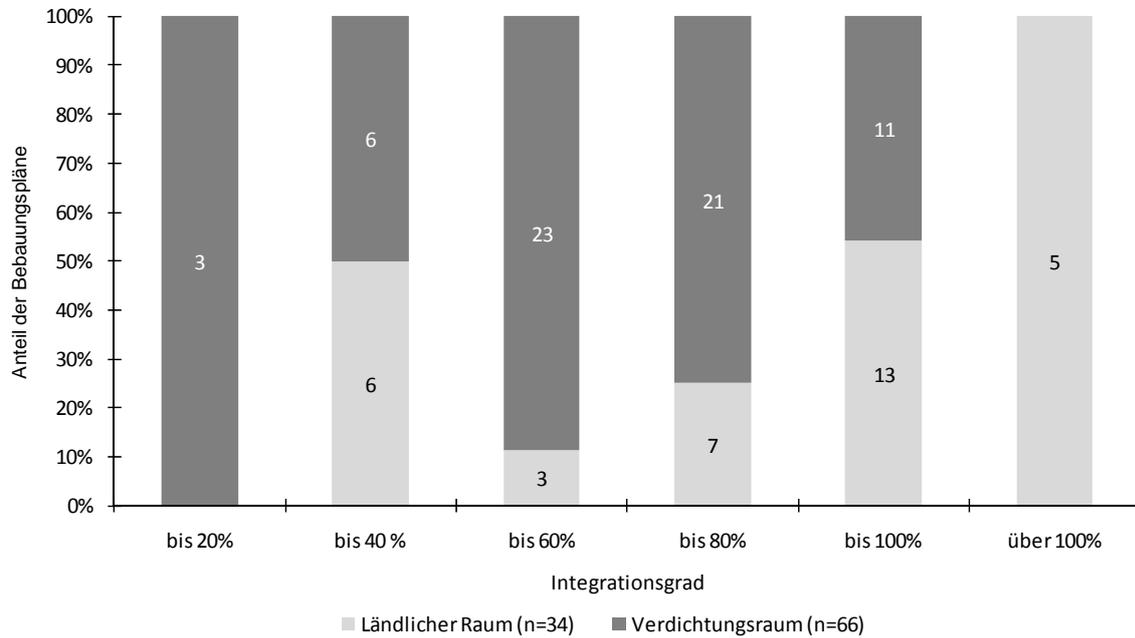


Abbildung 20: Lage der Geltungsbereiche im Siedlungsbereich nach Ländlichem und Verdichtungsraum in 5 Klassen

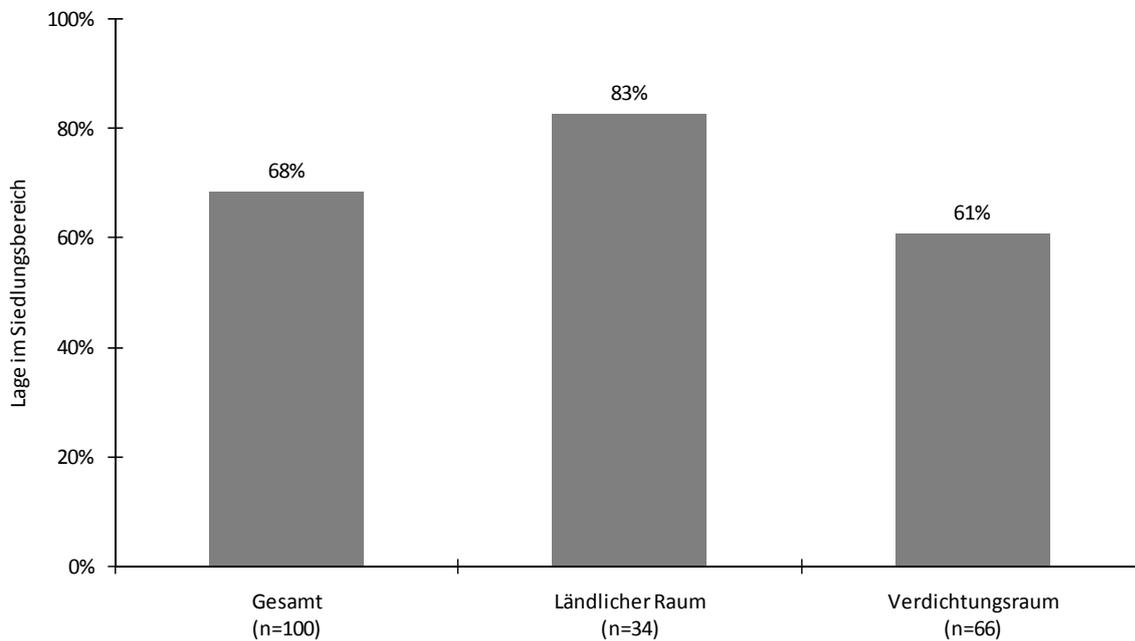


Abbildung 21: durchschnittliche Lage der Geltungsbereiche im Siedlungsbereich gesamt, im ländlichen und im Verdichtungsraum

4.2.4 Überschlägige Bewertung des Rechtsstatus der Flächen vor Planaufstellung

Eine in der Kommentarliteratur bislang strittige Frage ist, wie weit der Anwendungsbereich des § 13a BauGB über den Innenbereich im Sinne des §34 BauGB hinaus gehen darf. Vor diesem Hintergrund wurden die Bebauungspläne in der Dokumentenanalyse auch hinsichtlich des rechtlichen Status der Fläche vor ihrer Aufstellung ausgewertet. Außer für Fälle, in denen Vorgängerbebauungspläne bestanden und bekannt waren, musste dies wegen der begrenzten Zeit- und Personalressourcen allerdings anhand einer stark vereinfachenden Luftbildanalyse geschehen. Bei den dabei erzeugten Ergebnissen handelt es sich lediglich um überschlägige Schätzungen, die einer rechtlichen Überprüfung nicht in allen Fällen standhalten dürften. Dennoch erscheint eine solche grobe Einschätzung als Ergänzung des Datenmaterials zu Eigenschaften der Planungsfälle an dieser Stelle sinnvoll. Ebenso wie bei der Typisierung nach Plantypen wurde der Geltungsbereich auch hier bei einigen Plänen auf unterschiedliche Kategorien verteilt. Tabelle 5 zeigt die unterschiedenen Kategorien.

Vorheriger Rechtsstatus	Zuordnungskriterien
Einfacher Bebauungsplan	- Bebauungsplan bekannt
Qualifizierter Bebauungsplan	- Bebauungsplan bekannt
Unbeplanter Innenbereich (Verdacht)	- Innerörtliche Bebauung vorhanden oder Freifläche an schmalster Stelle unter 70 m
Außenbereich im Innenbereich (Verdacht)	- Keine Bebauung vorhanden (i.d.R. Plantyp Neunutzung) - Freifläche an schmalster Stelle mind. 70 m breit
Außenbereich (Verdacht)	- Keine Bebauung vorhanden (i.d.R. Plantyp Neunutzung) - Freifläche an schmalster Stelle mind. 70 m breit - Freifläche mit offener Landschaft verbunden
bebauter Bereich im Außenbereich (Verdacht; nicht vertreten)	- Außerörtliche Bebauung vorhanden

Tabelle 5: Unterschiedene Kategorien des Rechtsstatus der Flächen vor Planaufstellung

Insbesondere bei den als Außenbereich im Innenbereich oder Außenbereich eingestuft Flächen handelt es sich explizit nur um einen Verdacht. Abbildung 22 zeigt, wie groß der Durchmesser an der schmalsten Stelle für die diesen beiden Kategorien zugeordneten Flächen ist. Auch wenn Entfernungen allein nicht zur fundierten Beurteilung des Vorliegens eines Außenbereichs im Innenbereich oder eines Außenbereichs genügen, vermitteln die Entfernungsangaben aber ein Bild davon, wie wahrscheinlich es sich tatsächlich im Außenbereichsflächen handeln könnte: je weiter rechts der Fall auf der X-Achse liegt, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass es sich tatsächlich um Außenbereich oder Außenbereich im Innenbereich handeln könnte.

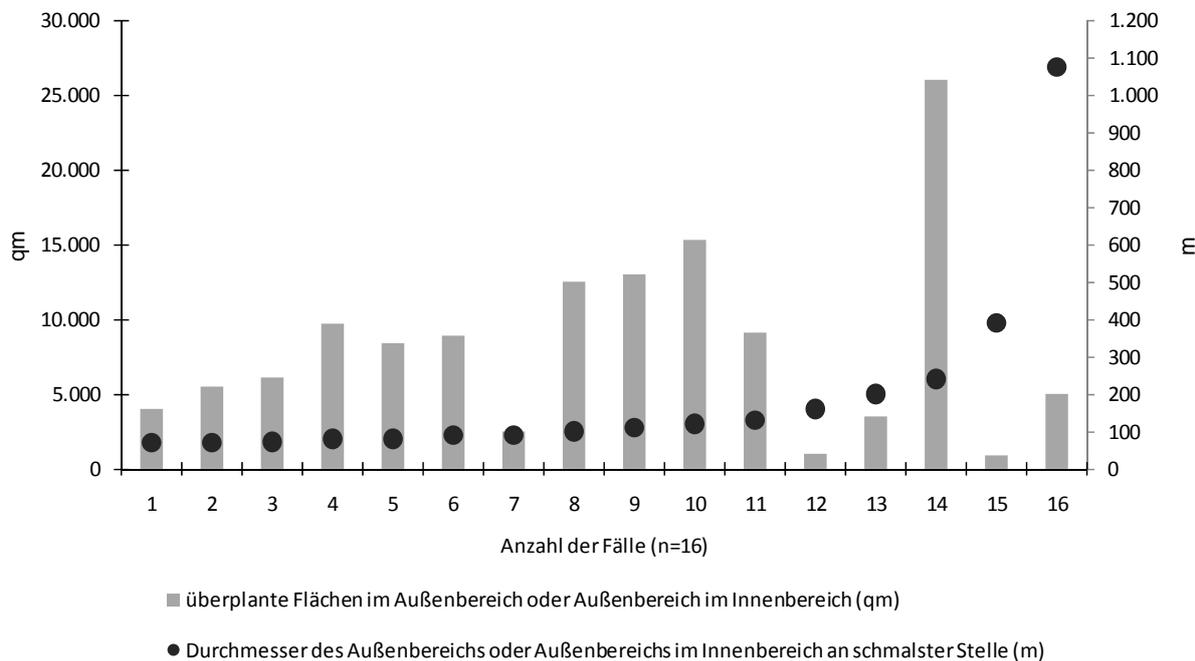


Abbildung 22: Größe der als Außenbereich oder Außenbereich im Innenbereich eingestuft Flächen und deren Durchmesser an schmalster Stelle

Im Ergebnis der Auswertung zeigt sich, dass der überwiegende Teil der Geltungsbereiche zuvor bereits durch einen Bebauungsplan überplant war: Dies trifft für 68% der Fläche und 55% der Fälle zu. 25% der Fläche bzw. 31% der Fälle wurden nach den in obiger Tabelle genannten Kriterien dem unbeplanten Innenbereich zugeordnet. Soweit handelt es sich um hinsichtlich des rechtlichen Vorstatus unkritische Planungen. Die Kategorien Außenbereich im Innenbereich und Außenbereich hingegen sind insbesondere dann kritisch, wenn der gesamte Geltungsbereich diesen zugeordnet ist. Insgesamt sind 7% der Fläche und 14% der Fälle den Kategorien Außenbereich im Innenbereich und Außenbereich zugeordnet. Dies betrifft 17 der insgesamt 121 unterschiedenen Teilflächen und gut 13 ha Fläche. Bei drei der Flächen handelt es sich um ganze Geltungsbereiche, einer davon ist dem Außenbereich im Innenbereich und drei dem Außenbereich zugeordnet. Während es sich bei dem dem Außenbereich im Innenbereich zugeordneten Bebauungsplan um eine Wiedernutzbarmachung einer seit 10 Jahren brach liegenden ehemaligen Kasernenfläche handelt, waren die Flächen der drei anderen Bebauungspläne vorher landwirtschaftlich genutzt. Auf der ehemaligen Kaserne wird ein Wohngebiet realisiert, auf den drei dem Außenbereich zugeordneten Flächen werden Wohngebäude, ein Lebensmitteldiscounter und ein Feuerwehrgerätehaus geplant. Welche Anteile die übrigen den Kategorien Außenbereich im Innenbereich und Außenbereich zugeordneten Flächen jeweils am Geltungsbereich des Bebauungsplans haben, zeigt Abbildung 25 in vier Klassen. Dass Teile des Geltungsbereichs oder der gesamte Geltungsbereich potenziell im Außenbereich oder im Außenbereich im Innenbereich liegen, kommt im ländlichen und im Verdichtungsraum etwa gleich oft vor.

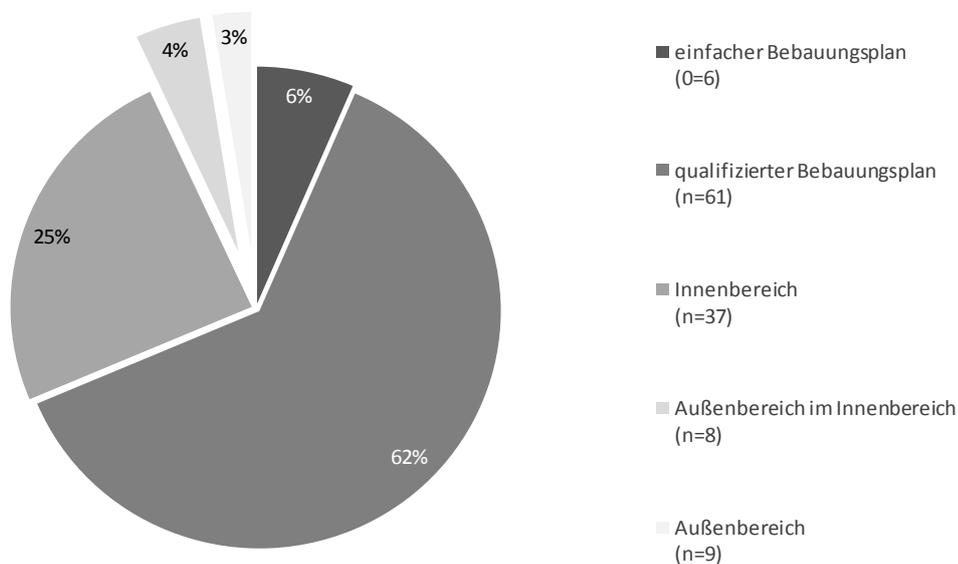


Abbildung 23: Verteilung der dem vorherigen Rechtsstatus zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen (nach Fläche)

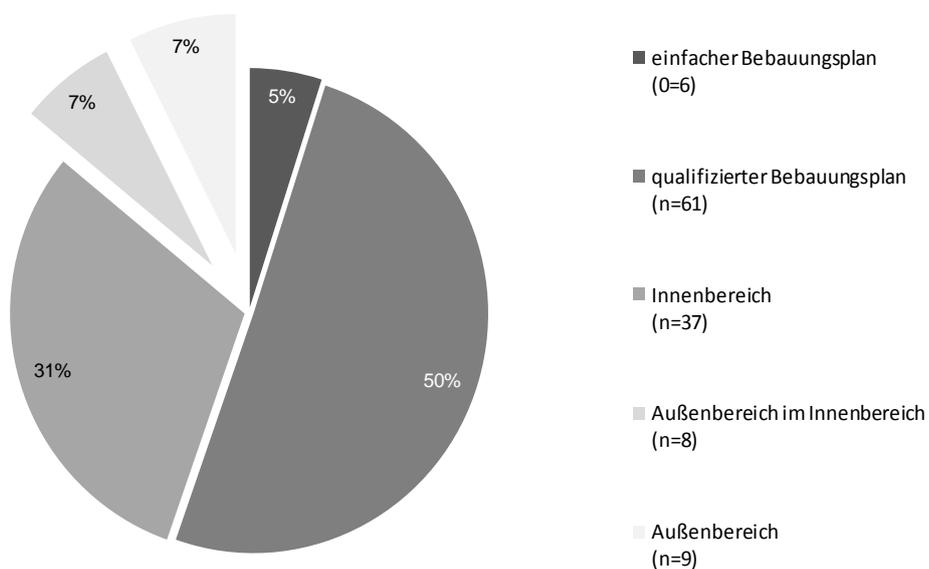


Abbildung 24: : Verteilung der dem vorherigen Rechtsstatus zugeordneten Bebauungsplan-Teilflächen (nach Fällen)

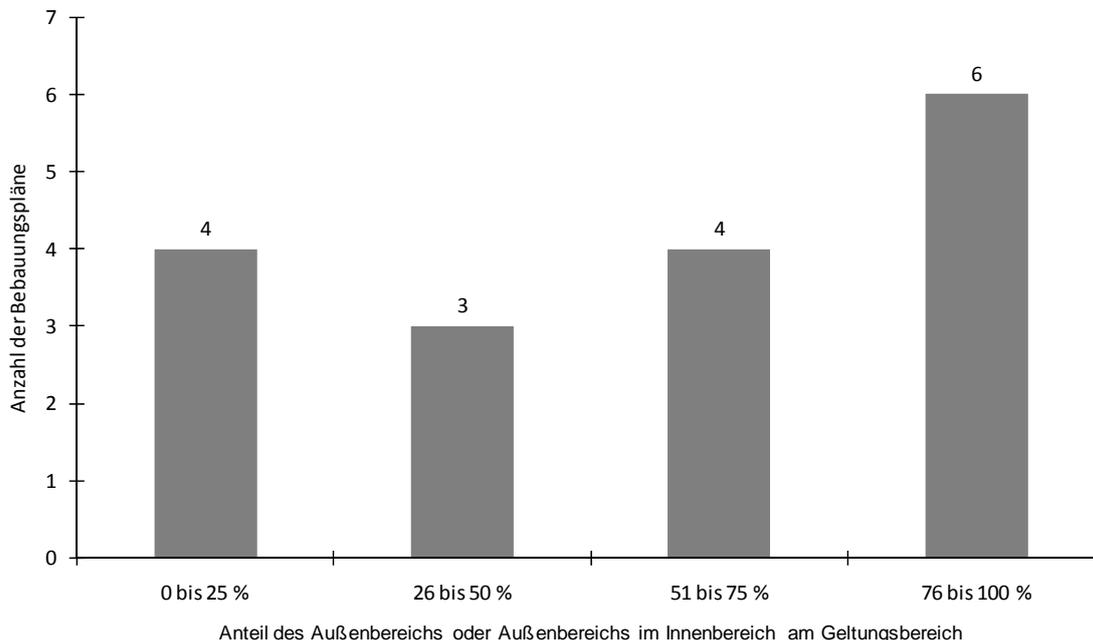


Abbildung 25: Flächenanteil des Außenbereichs im Innenbereich und Außenbereichs am Geltungsbereich

4.2.5 Analyse nach der zusätzlich zulässigen Grundfläche

Wie bereits aus der Gemeindebefragung hervorging, wird der Bebauungsplan der Innenentwicklung überwiegend für die Fallgruppe 1, also Bebauungspläne mit einer zulässigen Grundfläche unter 2 ha, angewendet. 85% der Bebauungspläne sind solche „kleinen“ Pläne, während 15 % der Bebauungspläne Grundflächen von 2 bis unter 7 ha festsetzen. Auch in der Stichprobe der Dokumentenanalyse spiegelt sich der geringe Anteil der Fallgruppe 1 wieder, hier hat diese sogar nur einen Anteil von 5%. Da in der Gemeindebefragung jedoch die Gemeinden zweier Regierungsbezirke befragt wurden und in der Dokumentenanalyse nur 100 Bebauungspläne analysiert wurden, ist das Ergebnis der Gemeindebefragung diesbezüglich aussagekräftiger.

In der Dokumentenanalyse wurde verglichen, welche Grundfläche auf den Flächen der Bebauungspläne vorher zulässig war und welche mit dem Innenentwicklungsbebauungsplan nach § 13a BauGB zulässig wird. Abbildung 26 zeigt, dass in 47% der Bebauungspläne eine Vergrößerung der zulässigen Grundfläche vollzogen wurde, also im Vergleich zu vorher mehr Fläche überbaut werden kann. In 34% der Fälle wurde die zulässige Grundfläche auf den Flächen hingegen reduziert. Bei 19% der Fälle veränderte der Bebauungsplan die zulässige Grundfläche nicht. Insgesamt erhöhte sich die zulässige Grundfläche von durchschnittlich 6.330 qm auf 6.584 qm. Betrachtet man die Veränderung der Grundfläche nach Plantypen, zeigt sich, dass nur Bebauungspläne, die eine Nachverdichtung oder Umnutzung regeln, im Vergleich zu vorher höhere Grundflächen zulassen.

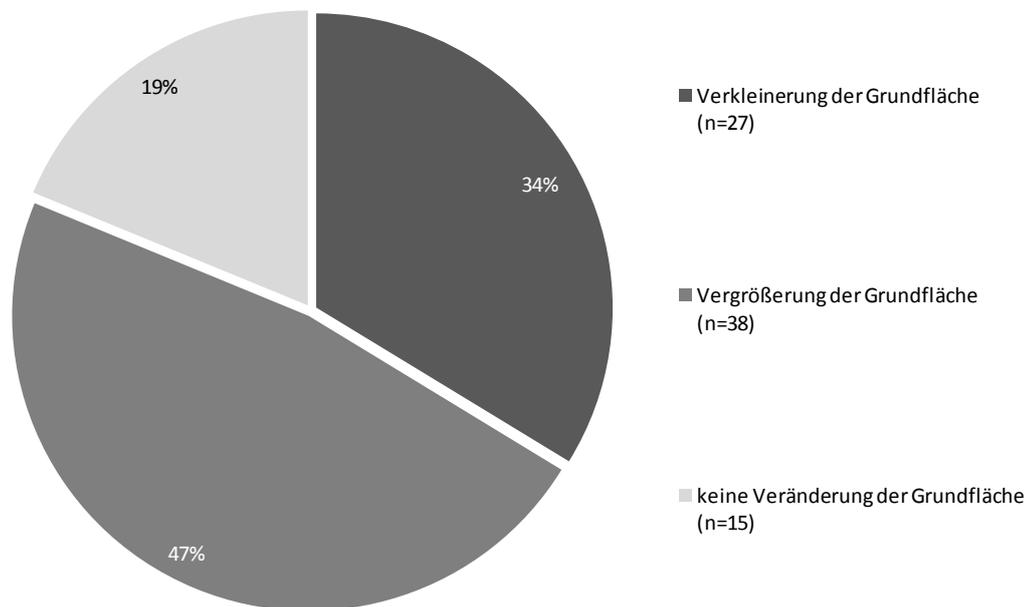


Abbildung 26: Anteile der Bebauungspläne mit Vergrößerung, Verkleinerung oder ohne Veränderung der zulässigen Grundfläche im Vergleich zur vorher zulässigen Grundfläche

4.2.6 Analyse nach der Veränderung der Art der baulichen Nutzung

Für solche Gebiete, die im beplanten oder unbeplanten Innenbereich aufgestellt wurden und für die eine Flächenausweisung vorlag oder die zulässige Nutzung des Innenbereichs über Interviews ermittelt werden konnte, wurde weiterhin ein Vergleich der vorher und nachher zulässigen Nutzungsart angestellt. Dabei wurde ersichtlich, dass insbesondere Sondergebiete und Wohngebiete zulasten von Gewerbe- und Industriegebieten geplant wurden (vgl. Abbildung 27). Die übrigen Nutzungskategorien blieben weitgehend unverändert. Insbesondere trifft dies auch für die ausgewiesenen Grünflächen zu. Der Vorwurf, § 13a BauGB gehe stark zulasten innerstädtischer Grünflächen, kann mit diesem Befund nicht bestätigt werden. Abbildung 28 zeigt, dass mit den Innenentwicklungsbebauungsplänen sogar mehr Grünflächen entstanden sind, wobei aber die durchschnittliche Größe der Grünflächen sank. Insgesamt ist ein leichter Bestandsverlust von Grünflächen festzuhalten.

Allerdings flossen nur 55 von 100 Bebauungsplänen in diese Auswertung ein. Eine Versiegelung von Grünflächen setzen solche Pläne um, die dem Plantyp Neunutzung zugeordnet wurden. 18 von 29 der insgesamt dem Plantyp Neunutzung zugeordneten Flächen sind in der hier vorgenommenen Auswertung der zulässigen Nutzung nicht enthalten, weil beispielsweise vorher kein Bebauungsplan vorlag. Bei den verbleibenden 18 Flächen handelt es sich um in der Summe gut 14 ha Landwirtschafts-, Grün- oder Brachfläche, die zusätzlich mit baulichen Nutzungen überplant wird. Diese Flä-

chen hatten zuvor keine Funktion als öffentliche Grünfläche, zu einem Großteil handelt es sich hier um land- oder gartenwirtschaftliche Flächen im Siedlungsbereich, die nun umgewandelt werden.

Die Analysen zur Vornutzung zeigen insgesamt, dass die Gemeinden den § 13a vor allem dazu nutzen, brachgefallene Industrie- und Gewerbestandorte einer neuen Nutzung zuzuführen, wobei Wohn- und Sondernutzungen eine besondere Bedeutung zukommt. Letztere – so ist zu vermuten – umfassen insbesondere Projekte des Einzelhandels wie die Ansiedlung von Lebensmitteldiscountern und Fachmärkten.

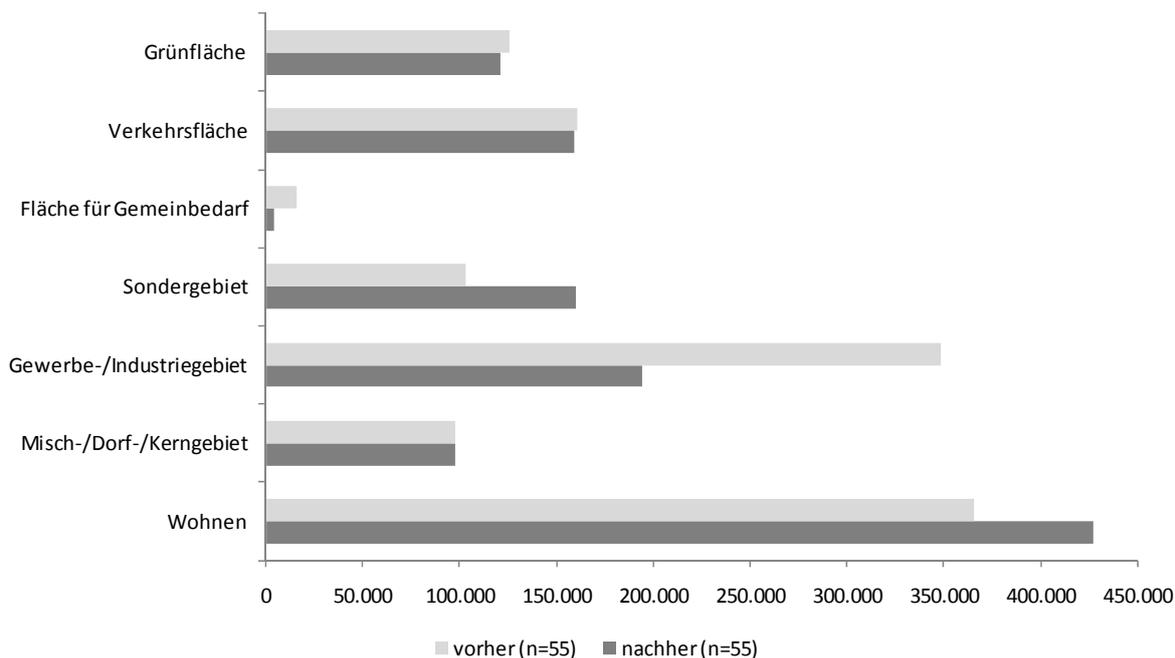


Abbildung 27: vor und nach Aufstellung des Bebauungsplans zulässige Nutzungen

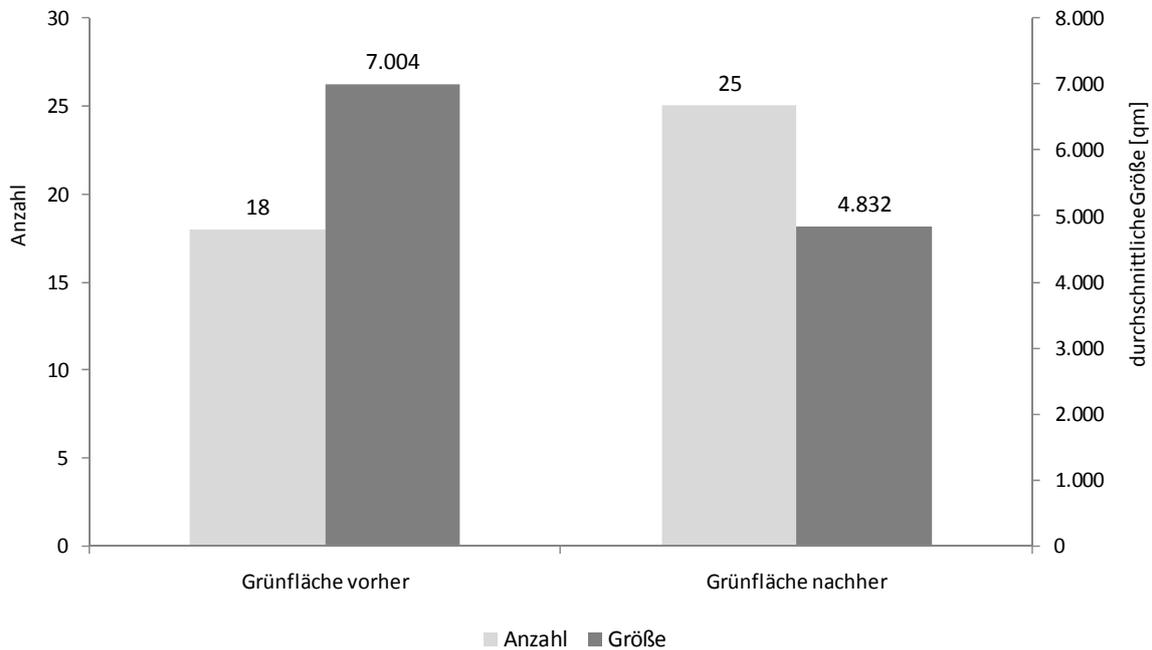


Abbildung 28: Anzahl festgesetzter Grünflächen und ihre durchschnittliche Größe vor und nach Bebauungsplanaufstellung

4.2.7 Analyse der Schutzwürdigkeit der Flächen

Eine der zentralen Befürchtungen im Zusammenhang mit dem § 13a BauGB ist, dass mit dem Wegfall von Umweltprüfung und naturschutzrechtlichem Ausgleich sensible Flächen überplant werden, ohne deren Schutzwürdigkeit im Rahmen der Abwägung in angemessener Weise zu berücksichtigen. Über die Analyse der Bebauungsplandokumente und des Luftbilds ist eine Beurteilung der ökologischen Schutzwürdigkeit der überplanten Flächen nur sehr eingeschränkt möglich. Um im Rahmen der Möglichkeiten dennoch eine näherungsweise Aussage zur Schutzwürdigkeit der Flächen und deren Berücksichtigung bei der Planung treffen zu können, wurde für diese Analyse mit Prof. Dr. Giseler Kaule, mittlerweile Emeritus am Institut für Landschaftsplanung und Ökologie der Universität Stuttgart, ein Experte hinzugezogen. In einem halbtägigen Workshop wurden 49 als potentiell schutzwürdig identifizierte Bebauungsplanflächen gemeinsam diskutiert und bewertet. Dabei wurden die Bebauungsplanunterlagen, Luftbilder in unterschiedlichen Ständen sowie für die Gemeinden vorliegende digitale Umweltinformationen genutzt. Letztere umfassten Informationen

- zu betroffenen Naturräumen (4. Ordnung),
- zum Anteil an naturschutzfachlich bedeutsamen Gebieten wie beispielsweise FFH-Gebieten,
- zum Anteil der Gemeinde an einem oder mehreren aus landesweiter Sicht großen unzerschnittenen Räumen oder zum Zerschneidungsgrad innerhalb der Gemeindegrenzen,

- zu besonderen Schutzverantwortungen der Gemeinde.

Im Vordergrund der Bewertung stand die im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegende Fläche und ihre auf dem Luftbild erkennbare Schutzwürdigkeit. Hier spielten der Vegetationsbestand und dort möglicherweise lebende Arten eine Rolle. Aber auch die unmittelbare Umgebung der Fläche, insbesondere wenn dort eine hohe naturräumliche Sensibilität vermutet werden konnte, wurde in die Bewertung einbezogen. In kritischen Fällen wurden die Umweltinformationen für die Gemeinde für die Bewertung hinzugezogen.

Im Ergebnis wurde zwischen hoher, mittlerer und geringer Schutzwürdigkeit der Flächen unterschieden. Der Kategorie geringer Schutzwürdigkeit wurden Fälle zugeordnet, für die die oben genannten Kriterien keine oder nur eine sehr geringe Rolle spielten. Dabei handelt es sich um Flächen, die entweder bereits bebaut sind, als Hausgärten oder intensive landwirtschaftliche Nutzflächen fungieren und auch hinsichtlich ihrer Umgebung unkritisch zu beurteilen sind. Zu dieser Kategorie wurden auch die 51 vorab als unkritisch beurteilten Pläne gerechnet.

Beispiele für eine hohe Schutzwürdigkeit sind beispielsweise die Nähe zu einem FFH-Gebiet oder das Vorhandensein von Streuobstbeständen. Eine mittlere Schutzwürdigkeit wurde zum Beispiel für größeren Baumbestand unterstellt. Für die beiden Kategorien der mittleren und hohen Schutzwürdigkeit wurde auch betrachtet, wie weit die Schutzwürdigkeit in der Planung berücksichtigt wurde. Von einer Berücksichtigung wurde ausgegangen, wenn beispielsweise alter Baumbestand im Bebauungsplan gesichert oder auch durch neue Anpflanzungen ersetzt wurde. Eine fehlende Berücksichtigung wurde zum Beispiel unterstellt, wenn ein Baugebiet unmittelbar angrenzend und offenbar zu dicht an einen Bachlauf gesetzt wurde, ohne dass diese Problematik in der Begründung thematisiert wurde.

Abbildung 29 zeigt, wie die Schutzwürdigkeit der Bebauungsplanflächen eingeschätzt wurde. 65 Bebauungsplänen wurde eine geringe Schutzwürdigkeit ihrer Flächen attestiert. Von den übrigen Bebauungsplänen überplanen 12 Flächen mit hoher und 23 Flächen mit mittlerer Schutzwürdigkeit. Weiterhin hat die Analyse ergeben, dass bei nur einer der 12 der hohen Schutzwürdigkeit zugeordneten Pläne diese im Rahmen der Abwägung erkennbar berücksichtigt wird. In der Kategorie mittlerer Schutzwürdigkeit wurde hingegen 18mal hierauf eingegangen und 5mal nicht. Bei 10 der 16 Bebauungspläne ohne Berücksichtigung der Schutzwürdigkeit handelt es sich um solche, die zumindest in einem Teil ihres Geltungsbereichs eine Neunutzung festlegen.

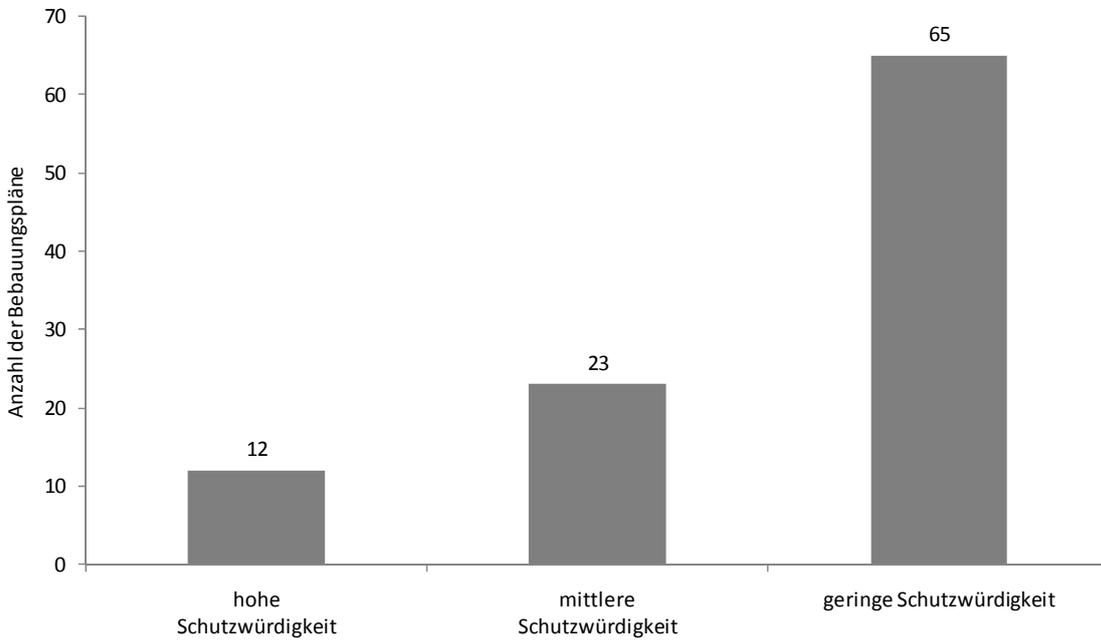


Abbildung 29: Schutzwürdigkeit der überplanten Flächen

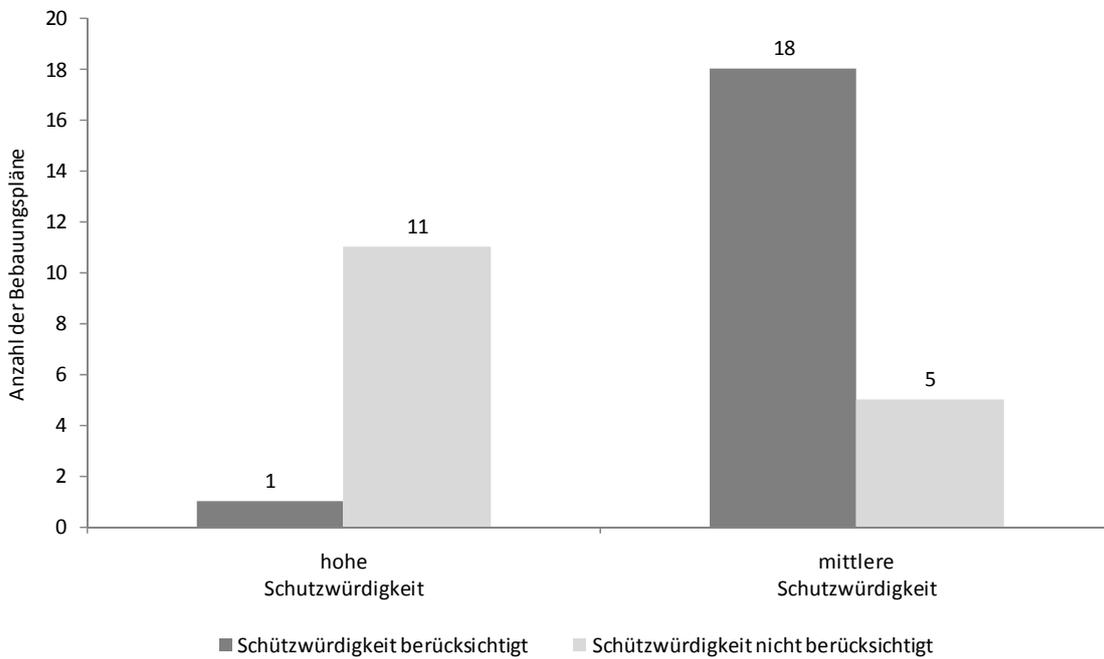


Abbildung 30: Berücksichtigung der Schutzwürdigkeit der Flächen bei der Planung

4.2.8 Relevanz des Verzichts auf den naturschutzrechtlichen Ausgleich

In den 100 in der Dokumentenanalyse untersuchten Bebauungsplänen wurde in lediglich drei Fällen ein naturschutzrechtlicher Ausgleich durchgeführt. Damit bestätigt sich, dass die Eingriffsregelung für die Bebauungspläne der Innenentwicklung in der Praxis de facto ausgesetzt ist. Künftig dürfte der Anteil sogar noch abnehmen, da es sich bei einem der Fälle um einen in das beschleunigte Verfahren übergeleiteten Bebauungsplan handelt, bei dem der Ausgleich unter Umständen nicht durchgeführt worden wäre, wenn man sich von vornherein im beschleunigten Verfahren befunden hätte. Welche Eingriffe genau stattgefunden haben und welche Ausgleichsmaßnahmen dafür im Normalverfahren durchgeführt worden wären, ließ sich nicht ermitteln.

Obwohl überwiegend keine förmlichen Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt wurden, sind in einem Großteil der Bebauungspläne allerdings sehr wohl Festsetzungen zu Planungen, Nutzungsregelungen, Maßnahmen und Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft getroffen worden. Zumindest insoweit wurden Umweltbelange berücksichtigt. Allerdings können insbesondere erhaltende Maßnahmen keine Kompensation darstellen. Außerdem muss darauf hingewiesen werden, dass ein Teil der Festsetzungen auch lediglich von Vorgängerbebauungsplänen übernommen wurde.

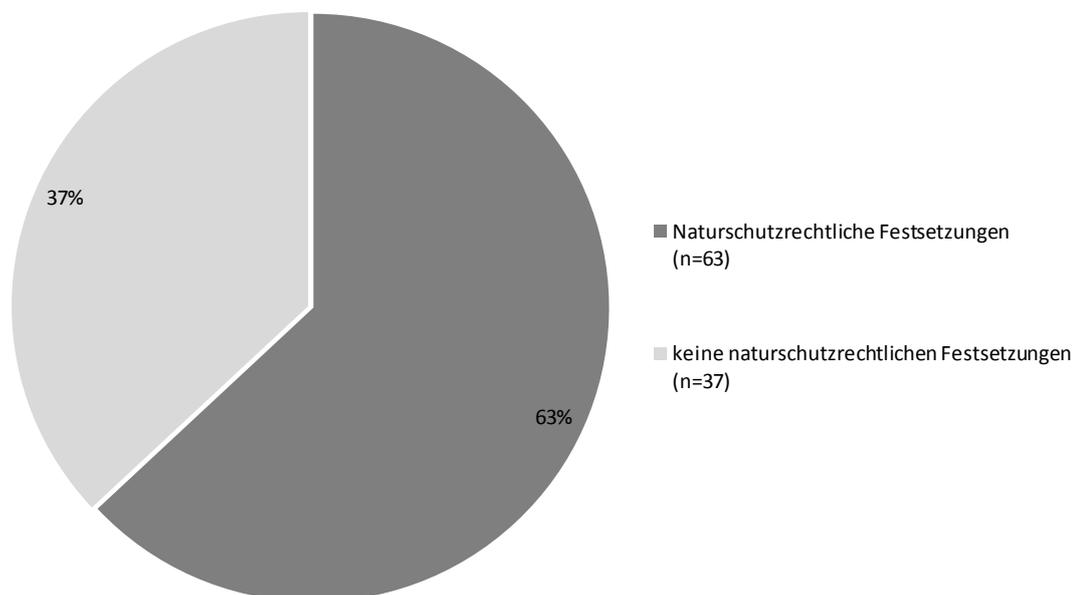


Abbildung 31: Bebauungspläne mit und ohne naturschutzrechtliche Festsetzungen

4.2.9 Analyse der Berücksichtigung von Umweltbelangen in den Bebauungsplanunterlagen

In einem weiteren Untersuchungsschritt wurden die Bebauungsplanunterlagen daraufhin untersucht, wie Umweltbelange textlich abgehandelt wurden, was also anstelle des Umweltberichts dokumentiert wird. In diese Auswertung wurden nur solche Bebauungspläne einbezogen, die zum Erhebungszeitpunkt bereits abgeschlossen waren. So sollte verhindert werden, dass aufgrund eines frühen Verfahrensstandes noch nicht erfolgte Arbeitsschritte als grundsätzlich fehlend angenommen werden. Ein weiteres methodisches Problem konnte allerdings nicht behoben werden: So lagen die Planunterlagen teilweise nicht vollständig und nicht aktuell vor. Hier konnte nicht eingeschätzt werden, ob es weitere Dokumente gibt, die Abhandlungen zum Thema der Umweltbelange enthalten. Die durchgeführte Analyse der Begründungen zur Frage der Betrachtung von Umweltbelangen hat deswegen ausdrücklich nur eingeschränkte Aussagekraft. Insbesondere trifft dies auf die Kategorie „keine Betrachtung der Umweltbelange“ zu, da das völlige Fehlen solcher Ausführungen auch auf ihre Existenz an anderer Stelle hindeuten kann.

Nachfolgend ist anhand von Beispielen dargestellt, welche Art der Betrachtung hier welcher der drei Kategorien zugeordnet wurde. Die Beispiele zeigen, dass bei der Kategorisierung im Wesentlichen auf die Länge der Abhandlung geachtet wurde und nicht darauf, ob der Detaillierungsgrad der Planung angemessen ist. Weiterhin zeigen sie, dass die Analyse keinen Schluss darauf zulässt, wie sehr sich der Plangeber mit Umweltbelangen auseinandergesetzt hat. An dieser Stelle kann – mit den genannten Einschränkungen – daher lediglich die Quantität und Qualität der Dokumentation der Abwägungstiefe bewertet werden.

Beispiel für die Kategorie „detaillierte Betrachtung der Umweltbelange“:

5 Umweltbelange

5.1 Schutzgüter

Mensch

Die Erweiterung der bestehenden Kindertageseinrichtung durch Kapazitäten im Bereich der Krippenbetreuung im Rahmen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes wirkt sich auf die Bewohner der Umgebung positiv aus, da vor allem Familien mit kleinen Kindern angemessene Betreuungsmöglichkeiten in Wohnungsnähe angeboten werden können.

Im Hinblick auf die benachbarten Wohngebiete wird nur eine geringe, zeitlich begrenzte Erhöhung der Lärmbelastung durch den Verkehr erwartet. Durch die Überbauung des Fuß- und Radweges werden ebenfalls keine negativen Auswirkungen erwartet, da räumlich sehr nah alternative Wegeverbindungen zur Verfügung stehen.

Tiere und Pflanzen

Im Plangebiet befindet sich ein Besitz an Einzelbäumen, die im Rahmen der Bebauungspläne „xxx“, „xxx“ und „xxx“ zur Begrünung des Plangebiets festgesetzt und gepflanzt wurden. Dabei werden klein- und mittelformatige Einzelbäume unterschieden. Die Nutzung des Flurstücks Flst.Nr. xxx durch einen Besitz an Containern erfordert keine Änderung der Bestandssituation.

Durch den Bau der Erweiterung der Kindertageseinrichtung mit den erforderlichen Erschließungsflächen entfallen gegebenenfalls bis zu 2 kleinformatige Einzelbäume (Apfelbäume), die südlich des Pflanzstreifens entlang der Parkfläche stehen. Die zur xxx Straße gepflanzten Linden können erhalten werden.

Boden, Wasser und Altlasten

Durch die geplante Erweiterung der Kindertageseinrichtung nimmt die versiegelte Fläche zu. Die Nutzung des Flurstücks Flst.Nr. xxx durch die Aufstellung von Containern entsprechender Ausstattung hat eine Versiegelung einer Fläche von 250 m² zur Folge. Genaue Aussagen bezüglich einer späteren möglichen baulichen Erweiterung können jedoch noch nicht getroffen werden, da noch kein Baukonzept vorliegt. Eine maximale Versiegelung von zusätzlich 570 m² wird durch das Baufenster und die zulässige Grundflächenzahl vorbereitet. Diese Größe ergibt sich aus der Differenz zwischen der durch die bestehenden Bebauungspläne „xx“, „xxx“ und „xxx“ festgesetzten Baufenster (insgesamt auf beiden Grundstücken 788 m²) und dem neu abgegrenzten Baufenster (1359 m²).

Klima

Hinsichtlich der klimatischen Verhältnisse, insbesondere in Bezug auf die Frischluftbildung und Oberflächenerwärmung stellt das zusätzliche Gebäude mit den versiegelten Erschließungsflächen eine geringfügige Beeinträchtigung der vorhandenen Situation dar. Auswirkungen auf die Umgebung werden nicht erwartet.

Kultur- und Sachgüter

Das Plangebiet liegt außerhalb der archäologischen Zone xxx. Denkmalschutzwürdige Kultur- oder Sachgüter liegen im Plangebiet nach derzeitigem Wissensstand nicht vor. Falls in diesem Gebiet bei Erdarbeiten Bodenfunde zutage treten, ist nach § 20 Landesdenkmalschutzgesetzes (zufällige Funde) das Regierungspräsidium Freiburg, Ref. 25 – Denkmalpflege, FB Archäologische Denkmalpflege (Tel 0761/208-3570) unverzüglich zu benachrichtigen. Auch ist die Archäologische Denkmalpflege hinzuzuziehen, wenn Bildstöcke, Wegkreuze, alte Grenzsteine oder ähnliches von den Baumaßnahmen betroffen sein sollten.

Orts- und Landschaftsbild

Durch die Erweiterung der Kindertageseinrichtung wird das Orts- und Landschaftsbild nicht negativ beeinflusst. Die heutige Nutzung der Fläche Flst.Nr. xxx durch die Kindertagesstätte in den extra dafür aufgestellten Containern wird geordnet, baulich an die bereits bestehende Bebauung angepasst und in einer Einheit mit dem Bestand errichtet. Ein konkreter Bauentwurf liegt noch nicht vor.

Auch die Wahrnehmung von der Landesstraße L xxx und der südlich gelegenen Frei- und Naherholungsfläche wird nicht negativ beeinträchtigt, da das zusätzliche Gebäude an die umgebende Bebauung angepasst wird und die vorgelagerte Heckenstruktur dominiert.

5.2 Abwägung der Umweltbelange

Das Plangebiet ist im Bereich der Flurstücke Flst.Nr. xxx und xxx teilweise versiegelt. Die Fläche westlich, Flst.Nr. xxx ist eine Grünfläche, die jedoch durch die Aufstellung der Container durch den Kindergarten und deren Nutzung bereits verändert ist. Die Fläche Flst.Nr. xxx wird heute als Parkfläche genutzt und wird auch in Zukunft diese Funktion behalten. Hier werden keine Veränderungen erwartet. Der Bereich des Fuß- und Radweges im Geltungsbereich wird teilweise überbaut.

Als Beitrag zur Grundwasserneubildung wurde festgesetzt, dass Stellplatzflächen und andere befestigte Flächen von denen keine Gefährdung des Grundwassers ausgeht in einer wasserdurchlässigen Oberflächenbefestigung (z.B. Pflaster mit Rasenfugen bzw. anderen wasserdurchlässigen Fugen, Schotterrasen, wassergebundene Decken, Drainpflaster) auszuführen sind.

Da es sich im vorliegenden Fall um einen Bebauungsplan der Innenentwicklung handelt ist ein Ausgleich der Eingriffe nicht erforderlich (vgl. 3.3 Beschleunigtes Verfahren). Dennoch sind die Belange des Umweltschutzes im Rahmen der Abwägung nach § 1a (6) Nr. 7 BauGB zu berücksichtigen.

Durch die Aufstellung des Bebauungsplans „xxx“ werden durch die Erweiterung der Kindertageseinrichtung Eingriffe in Natur und Landschaft in Form von Bodeninanspruchnahme und Versiegelung vorbereitet. Des Weiteren werden bis zu 3 kleinformige Bäume entfallen.

Unter Berücksichtigung der Maßgabe des Gesetzgebers, dass nach § 13a (2) Nr. 3 BauGB Infrastrukturvorhaben im Innenbereich ein gewisser Vorrang eingeräumt werden kann, wird der Bedarf an ergänzenden Einrichtungen zur Kinderbetreuung bewertet.

Beispiel für die Kategorie „kurze Betrachtung der Umweltbelange“:

4. Grünplanung / Umweltbelange / Umweltprüfung

Da die Grünfläche (Parkanlage) Teil der Gesamtanlage ist, die dem Denkmalschutz unterliegt, sind insbesondere die Bäume in ihrem Bestand geschützt.

Durch den Bebauungsplan, der die Parklandschaft im Bestand sichert, sind keine negativen Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft und Klima zu erwarten.

Im Interesse der Grundwasserneubildung und der Entlastung der Abwasseranlagen sind versiegelte Flächen zu vermeiden und geeignete Maßnahmen zur Versickerung des unverschmutzten Niederschlagswasser vorzusehen. Wegeflächen, Stellplätze, Zufahrten und Hofflächen sind mit einer wasserdurchlässigen Oberflächenbefestigung (z. B. wassergebundene Decke, Rasengittersteine, Pflaster mit Rasenfugen) auszubilden. Für Wege kann alternativ eine wasserundurchlässige Oberflächenbe-

steigung gewählt werden, wenn die Versickerung des Niederschlagswassers innerhalb der Parkanlage erfolgt.

Da der Bebauungsplan „xxx“ einen „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ nach § 13a BauGB darstellt und im beschleunigten Verfahren aufgestellt wird, ist keine Umweltprüfung erforderlich.

Beispiele für die Kategorie „keine Betrachtung der Umweltbelange“:

Beispiel 1:

Da das Plangebiet bereits vollständig versiegelt ist, ist nicht mit Auswirkungen auf den Naturhaushalt zu rechnen.

Beispiel 2:

An dieser Stelle sei jedoch festgehalten, dass die Belange von Natur und Landschaft dennoch Eingang in die Planung gefunden haben.

Abbildung 32 zeigt die Verteilung der drei unterschiedenen Kategorien für die 81 abgeschlossenen Bebauungsplanverfahren. Es lässt sich ablesen, dass in nur 25% der Fälle eine detaillierte Betrachtung von Umweltbelangen vorgefunden wurde. In 46% wurde kurz auf Umweltbelange eingegangen. Die Bebauungspläne, in deren Unterlagen Umweltbelange nicht betrachtet wurden, machen einen Anteil von 29% aus. Abbildung 33 zeigt, dass es sich bei 35% dieser Fälle um solche handelt, die zumindest in Teilbereichen ihrer Bebauungspläne eine Bestandssicherung regeln. In solchen Fällen, in denen keine baulich-räumlichen Veränderungen bezweckt sind, ist die mangelnde Berücksichtigung von Umweltbelangen nicht allzu problematisch, zumal sie nicht bedeutet, dass Umweltbelange in der Planung nicht berücksichtigt wurden. Die übrigen Fälle, insbesondere die, in denen eine Neunutzung von Fläche festgesetzt wird, müssen hingegen kritisch bewertet werden.

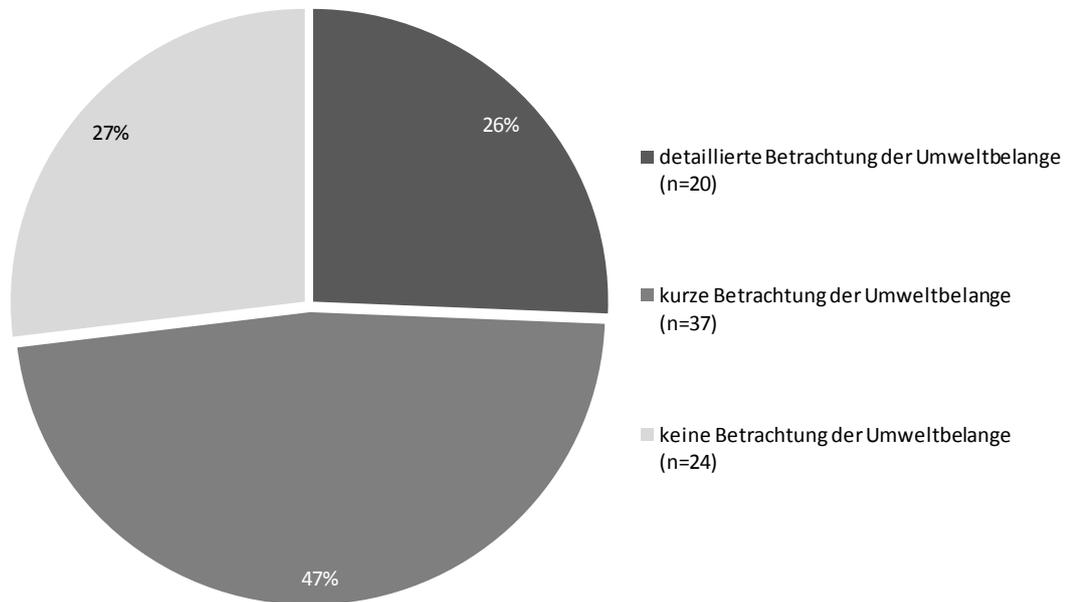


Abbildung 32: Betrachtung von Umweltbelangen in den vorliegenden Bebauungsplanunterlagen

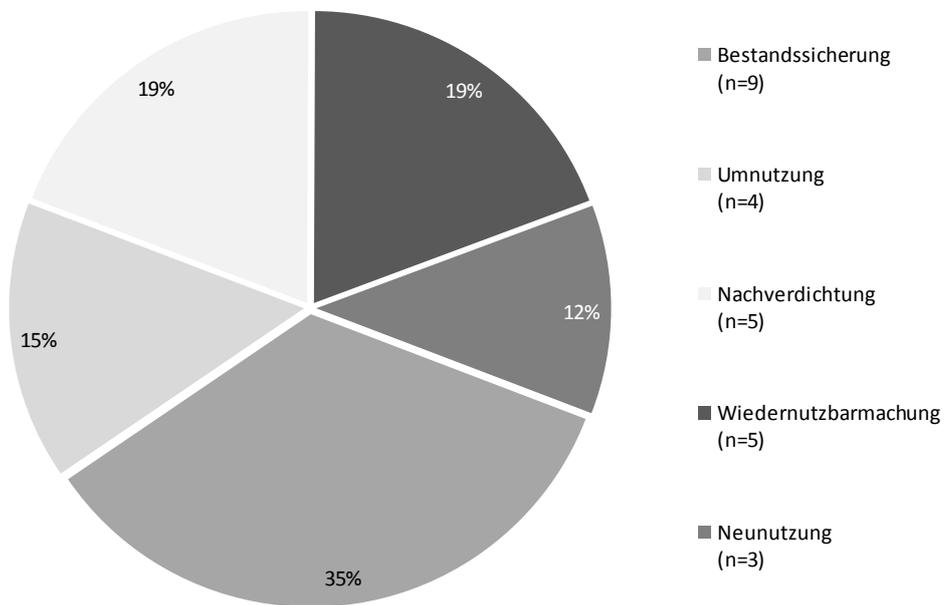


Abbildung 33: Verteilung der Pläne ohne Betrachtung von Umweltbelangen auf die 5 Planntypen

4.2.10 Analyse der Vorprüfung des Einzelfalls

Wie bereits die Gemeindebefragung ergab, spielt die Fallgruppe 2, also Bebauungspläne mit einer zulässigen Grundfläche von 2 bis 7 ha, eine nur untergeordnete Rolle bei der Anwendung des § 13a BauGB (vgl. Kapitel 3). In der Dokumentenanalyse wiesen lediglich fünf von 100 Bebauungsplänen eine entsprechend große Grundfläche auf. Die Flächen ihrer Geltungsbereiche verteilen sich wie nachfolgend dargestellt auf die Plantypen.

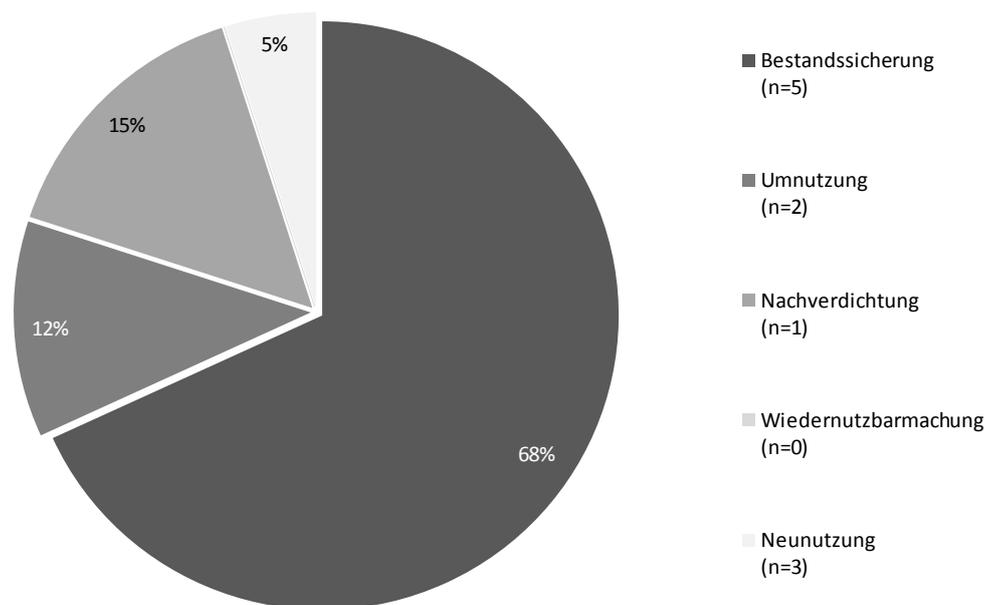


Abbildung 34: Bebauungsplanteilflächen der Fallgruppe 2 und Verteilung ihrer Flächen auf die Plantypen

Mit einem Flächenanteil von 68% der Geltungsbereiche wird hier ganz überwiegend Bestandssicherung betrieben. Die übrigen Flächen verteilen sich zu 15% auf Nachverdichtung, zu 12% auf Umnutzung und zu 5% auf Neunutzung. Der Typ Wiedernutzbarmachung ist hier nicht vertreten. Jeder der 5 Bebauungspläne regelt in Teilen seines Geltungsbereichs Bestandssicherung. In 4 der 5 Fälle würden sich Grundflächen unter 2 ha ergeben, wenn nicht noch der Bestand mit gesichert worden wäre. Dieses Bild aus der Praxis kann den Befürchtungen, die insbesondere von Seiten des Umweltschutzes gegenüber der Fallgruppe 2 geäußert wurden, möglicherweise entgegen wirken.

Wie die Plangeber die für diese Bebauungspläne durchzuführende Vorprüfung des Einzelfalls methodisch bewältigen, konnte aufgrund der geringen Fallzahl der Fallgruppe 2 nicht fundiert beantwortet werden. Nur in 3 der 5 Fälle liegen die dokumentierten Vorprüfungen vor. Diese unterscheiden sich sehr voneinander: In einem Fall wurde die Vorprüfung des Einzelfalls durch ein beauftragtes Ingenieurbüro detailliert nach dem in Anlage 2 BauGB vorgegebenem Schema auf 6 DIN-A-4 Seiten abgearbeitet. Im zweiten Fall wurde die Vorprüfung durch die Gemeinde selbst durchgeführt. Hier wurde nicht konkret auf die einzelnen Gliederungspunkte der Anlage 2 eingegangen. Stattdessen wurden zu

jedem Schutzgut einige Zeilen Text formuliert, jeweils mit der Schlussfolgerung, dass keine negativen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Im dritten Fall wird nur das Ergebnis der Vorprüfung des Einzelfalls, die durch ein beauftragtes Ingenieurbüro erstellt wurde, in einem knappen Absatz dargestellt.

4.2.11 Weitere Hinweise aus der Dokumentenanalyse

Aus der Dokumentenanalyse konnten teilweise auch Hinweise auf die Verfahrensgestaltung, den Beschleunigungseffekt des § 13a BauGB und seine Anreizwirkung für mehr Innenentwicklung gewonnen werden. Wie stark in der Praxis von der Möglichkeit des Verzichts auf verschiedene Elemente des Regelverfahrens Gebrauch gemacht wird, wurde hauptsächlich durch die Ergebnisse der Gemeindebefragung beantwortet. Mit den 100 betrachteten Bebauungsplänen weist die Dokumentenanalyse eine deutlich geringere Repräsentativität auf. Die Ergebnisse hinsichtlich der Häufigkeit des Verzichts auf die Umweltprüfung und die frühzeitige Beteiligung wurden dennoch durch die Dokumentenanalyse in etwa bestätigt.

Weiterhin zeigte sich, dass die Möglichkeit, die förmliche Beteiligung vereinfacht durchzuführen, nahezu nie genutzt wird. In lediglich fünf von 100 Bebauungsplänen wurde hiervon Gebrauch gemacht. Die Interviews ergaben, dass insbesondere eine Frist von 2 statt 4 Wochen unrealistisch sei. Zudem wird die Beteiligung als eine wichtige und sinnvolle Errungenschaft betrachtet, die man ungern antasten möchte.

Von der Möglichkeit, den Flächennutzungsplan zu berichtigen, wird deutlich häufiger Gebrauch gemacht: In 34% der Fälle wurde der Flächennutzungsplan nur redaktionell berichtigt. In den übrigen Fällen wurde der Flächennutzungsplan förmlich geändert (5%) – meist weil gerade ohnehin eine Änderung oder sogar Neuaufstellung vorgenommen wurde – oder der Bebauungsplan wurde aus dem Flächennutzungsplan entwickelt (61%).

Inwieweit das beschleunigte Verfahren in der Praxis den versprochenen Beschleunigungseffekt zeigt, kann nur eingeschränkt beantwortet werden. Ein Vergleich mit Bebauungsplänen, die im Normalverfahren aufgestellt wurden, kann nicht durchgeführt werden, weil jeder Bebauungsplan andere Anforderungen und Umstände mit sich bringt und damit keine Vergleichsfälle vorliegen. Von den 100 Bebauungsplänen aus der Dokumentenanalyse waren nur 81 Pläne bereits abgeschlossen, 13 hiervon waren in das beschleunigte Verfahren übergeleitet worden. Für die verbleibenden Pläne betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer 68 Tage. Zwar fehlt es an einer Vergleichsgröße für das Regelverfahren, jedoch erscheint dies tatsächlich eher kurz. Welche Verfahrenserleichterung hier ausschlaggebend ist, kann nicht zugeordnet werden, da in den Verfahren stets mehrere Verfahrenselemente weggelassen oder beschleunigt durchgeführt wurden. Die Interviews ergaben, dass das beschleunigte Verfahren in der Regel auch als beschleunigt empfunden wird.

Ein weiteres Ergebnis aus den Interviews ist, dass der § 13a BauGB zwar gern genutzt wird, jedoch nicht zur Aufstellung des jeweiligen Bebauungsplans angereizt hat. In lediglich 6 Fällen wurde eingeräumt, dass die Aufstellung des Bebauungsplans ohne Existenz des § 13a BauGB so nicht erfolgt wäre. Andere Gesichtspunkte des beschleunigten Verfahrens, wie beispielsweise die Frage nach der Beachtung des Mitrechnungsbefehls, waren noch schwerer oder gar nicht beantwortbar.

5 Zusammenfassende Bewertung

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung hat bereits zwei Jahre nach seiner Einführung einen gewichtigen Stellenwert in der baden-württembergischen Bauleitplanung eingenommen. Im Durchschnitt wurden in den Jahren 2007 bis 2009 schätzungsweise knapp 40% aller Bebauungspläne nach § 13a BauGB durchgeführt. Dabei zeigt sich ein deutliches Gefälle zwischen dem ländlichem Raum und dem Verdichtungsraum sowie zwischen großen und kleinen Gemeinden. Im Verdichtungsraum Baden-Württembergs wurde nahezu jeder zweite Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren durchgeführt. Kritischen Stimmen, die aufgrund der eher weit gefassten Anwendungsmöglichkeiten im Innenentwicklungsbebauungsplan das künftige „Normalverfahren“ und umgekehrt im Standardbebauungsplan den künftigen Spezialplan sehen, kann mit diesem Befund nicht widersprochen werden. Dies wäre aber durchaus im Sinne des Gesetzgebers, wenn sich hierin eine generelle Trendumkehr von der Außen- zur Innenentwicklung ausdrückt.

Der Verzicht auf die Umweltprüfung und die Bewältigung der Eingriffsregelung scheint den Plangebern dabei der willkommenste Anreiz zum Einsatz des § 13a BauGB zu sein. Mit Blick auf die hohe Fallzahl bei der Anwendung des Instruments muss von einer weitreichenden Aussetzung der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung sowie der Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen in der kommunalen Bauleitplanung gesprochen werden. Muss ersatzweise die Vorprüfung des Einzelfalls durchgeführt werden, wie dies für größere Planungsvorhaben der Fall ist, kommt das Instrument des Innenentwicklungsbebauungsplans dagegen sehr viel seltener zum Einsatz. Für größere Vorhaben der Innenentwicklung wie beispielsweise die mit einem B-Plan vorgenommene Neuordnung und -nutzung größerer industrieller Brachflächen bleibt daher – so kann vermutet werden – auch in Zukunft die Durchführung einer Umweltprüfung in den allermeisten Fällen obligatorisch. Festgestellt wurde ferner, dass die Möglichkeit, auf die frühzeitige Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange zu verzichten, deutlich seltener genutzt wird als die Verzichtsmöglichkeit auf die Umweltprüfung. Vorwürfe, der beschleunigte Bebauungsplan leiste einer Aushöhlung partizipativer Planungsstandards Vorschub, können damit eindeutig zurückgewiesen werden.

Gleichzeitig ist allerdings deutlich geworden, dass die Anreizwirkungen des neu eingeführten Instruments für eine verstärkte Innenentwicklung nicht überschätzt werden dürfen. Der Großteil der untersuchten Pläne wäre nach Einschätzung der verantwortlichen Planer auch ohne die Beschleunigungsmöglichkeiten des § 13a aufgestellt worden. Die Beschleunigung der Planung kann durchaus im Sinne einer Effektivierung der baulichen Innenentwicklung verstanden werden. Allein dieser Effekt wird aber eine Entscheidung, bei der geplanten Gewinnung von Baurechten auf Innenentwicklung statt Außenentwicklung zu setzen, nicht gewährleisten können. Diese Wertung wird gestützt durch die Tatsache, dass nur etwa die Hälfte der untersuchten kommunalen Planungsfälle Innenentwicklungsmaßnahmen mit unmittelbarer baulich-physischer Relevanz zum Gegenstand haben wie z.B. Umnutzungen oder Wiedernutzbarmachungen von Flächen sowie Nachverdichtungsmaßnahmen im Bestand. Verbreitet geht es eher um die Sicherung oder den Ausschluss bestimmter Nutzungen in einem Plangebiet. Auch wurde deutlich, dass die Mehrheit der Bebauungspläne nur eine geringfügige

Steigerung der überbaubaren Grundflächen vorsehen, so dass die Mengeneffekte einer Bestandsverdichtung vermutlich moderat bleiben. Innerhalb eines breiteren Portfolios von Instrumenten, die insgesamt verstärkte Anreize für die bauliche Innenentwicklung setzen, kann § 13a aber sehr wohl positive Steuerungswirkungen zugunsten einer stärker bestandorientierten Siedlungsentwicklung entfalten.

Wenn die stimulierende Wirkung des § 13a BauGB auf die Innenentwicklung relativiert werden muss, so kann allerdings auch konstatiert werden, dass eine missbräuchliche Anwendung des Instruments seitens der Kommunen nur in einer Minderheit von Fällen zu beobachten ist. Nur in 12% der Planungsgebietsfläche und 21% der Planungsfälle wurden Bebauungspläne der Innenentwicklung dazu eingesetzt, vormals nicht bauliche genutzte Flächen für Siedlungszwecke zu überplanen. Die Analyse von Lageeigenschaften der Pläne konnte deutlich machen, dass die Vorhaben insgesamt sehr gut in dem Siedlungsbereich integriert liegen und damit in der ganz überwiegenden Mehrheit der Fälle als Innenentwicklung im Sinne des Gesetzgebers anzusehen sind. Auch eine einzelfallbezogene Vornutzungs- und Konfliktanalyse lässt für die ganz überwiegende Mehrheit der Pläne nicht auf schwere, durch den Verzicht auf die Umweltprüfung möglicherweise nicht ausreichend bewältigte Umweltkonflikte schließen.

Allerdings gaben die Untersuchungen auch Hinweise dahingehend, dass in einer Minderheit der Fälle eine zu weitgehende Auslegung der Anwendungsvoraussetzungen des Instruments erfolgt ist. Dies betrifft überdurchschnittlich häufig Gemeinden im ländlichen Raum. Immerhin ein Drittel aller untersuchten Planteilflächen in Gemeinden des ländlichen Raumes hat die erstmalige Nutzung von Flächen für bauliche Zwecke zum Zweck. Offenbar wird der Innenentwicklungsbebauungsplan in einigen Gemeinden in großzügiger Weise für bauliche Arrondierungen und kleinere Siedlungserweiterungen genutzt. Zwar ist eine solche Rechtspraxis ohne Detailkenntnisse der Vor-Ort-Situation ausdrücklich nicht als rechtsfehlerbehaftet zu bezeichnen, sie entspricht aber sicher nicht dem Kernanliegen des Gesetzgebers nach Weiterentwicklung der baulichen Bestände und Schonung natürlicher Böden.

Problematisch zu werten ist zudem, dass in etwa 10% aller Planungsfälle schutzwürdige Flächen überplant werden, ohne dass dies von einer bewussten Abwägungsentscheidung begleitet war. Insgesamt lässt die Dokumentation der Abwägung ökologischer Wirkungen zu wünschen übrig. Bei immerhin jedem vierten Plan ist keine Abwägung von Umweltbelangen in den verfügbaren Unterlagen ersichtlich. Diese Ergebnisse legen die Befürchtung nahe, dass der Wegfall der Verpflichtung zur Umweltprüfung mit einer geringeren Abwägungstiefe der Planung einhergeht oder zumindest zu einer geringeren Transparenz.

Die hier zusammengefassten Befunde lassen insgesamt die Schlussfolgerung zu, dass der Bebauungsplan der Innenentwicklung ein sinnvolles Instrument für eine effektivere Innenentwicklungsplanung darstellt, dessen anreizende Wirkungen aber nicht überschätzt werden sollten. Die mit dieser Studie dokumentierten Auswertungen von Planungserfahrungen zeigen, dass die überwiegende Mehrheit der Gemeinden verantwortungsvoll mit dem Instrument umgeht. Gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass in einer vergleichsweise kleinen Minderheit von Kommunen eine eher missbräuchlich Praxis

zu beobachten ist. Ob diese als bewusst weite Auslegung der gesetzlich formulierten Anwendungsvoraussetzungen zu interpretieren ist oder eher auf die noch geringe Erfahrung der Plangeber mit § 13a zurückgeht, kann an dieser Stelle nicht abschließend beantwortet werden. Es zeigt sich aber in jedem Fall ein Bedarf nach Klarstellung der gesetzlichen Regelungen mit Blick auf die Anwendbarkeit des Instruments oder den Umgang mit ökologischen Belangen. Eine solche Klarstellung muss allerdings nicht als Korrektur oder Ergänzung der baurechtlichen Vorschriften erfolgen. Als sinnvoll zu erachten sind eher Planungshilfen und Best-Practice Dokumentationen.

Vor diesem Hintergrund wurde durch die Autoren ein Handlungsleitfaden erstellt, welcher Planungsakteuren Hilfestellungen bei der Nutzung des Bebauungsplans der Innenentwicklung vermitteln soll. Damit sollen Unsicherheiten ausgeräumt und anhand von positiven Anwendungsbeispielen Optionen für einen sinnvollen Einsatz des Bebauungsplans der Innenentwicklung aufgezeigt werden. Der Leitfaden wird als gesondertes Dokument erstellt und dem Auftraggeber parallel zum Abschlussbericht vorgelegt.

6 Anhang

6.1 In der Gemeindebefragung verwendeter Fragebogen

Befragung zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13a BauGB

Bitte nennen Sie die **Anzahl der Bebauungspläne** in Ihrer Gemeinde, für die seit dem 1.1.2007 ein Beschluss über die Aufstellung eines Bebauungsplans nach dem beschleunigten Verfahren der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) gefasst wurde, und ordnen Sie die Bebauungspläne entsprechend dem **Verfahrensstand** ein!

	Anzahl
a) Bebauungsplan nach § 13a BauGB, rechtskräftig	<input type="text"/>
b) Bebauungsplan nach § 13a BauGB, formell planreif	<input type="text"/>
c) Bebauungsplan nach § 13a BauGB, nicht planreif	<input type="text"/>

Bei wie vielen Bebauungsplanverfahren nach § 13a BauGB wurden/werden folgende Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung bei der Aufstellung in Anspruch genommen?

a) Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit	<input type="text"/>
b) Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung der Träger öffentl. Belange	<input type="text"/>
c) Verzicht auf die Umweltprüfung	<input type="text"/>
c) Keine	<input type="text"/>

Bitte geben Sie an, bei wie vielen Bebauungsplänen folgende **Zwecke** als Begründung für das beschleunigte Verfahren angegeben wurden?

a) Wiedernutzbarmachung von Flächen	<input type="text"/>
b) Nachverdichtung	<input type="text"/>
c) andere Maßnahmen der Innenentwicklung	<input type="text"/>

Bitte geben Sie an, wie viele Bebauungspläne sich auf folgende **Flächengrößenklassen** beziehen!

b) 20.000 m ² bis unter 70.000 m ² Grundfläche	<input type="text"/>
--	----------------------

Bitte geben Sie die Anzahl **der Bebauungspläne insgesamt** an, für die seit dem 1.1.2007 ein Aufstellungsbeschluss gefasst wurde.

Persönliche Einschätzung des Verfahrens nach § 13a BauGB

.....
.....

Vielen Dank für Ihre Unterstützung

6.2 In der Dokumentenanalyse verwendete Checkliste zur Erfassung der Plandetails

Checkliste für ergänzende Fragen zur Dokumentenanalyse

Gemeinde	Ortsteil	Kenn-Nr.
Bezeichnung Bebauungsplan		
Ansprechpartner	Telefon	E-Mail

-
- ← nachfolgend bei nach zu erhebenden Informationen jeweils anzukreuzen und beim Telefonat ausfüllen!
-

1) Verhältnisse vor der Überplanung durch § 13a BauGB-Bebauungsplan

- Rechtlicher Status (qualifizierter Bebauungsplan, einfacher Bebauungsplan, Innenbereich, Außenbereich im Innenbereich, bebauter Bereich im Außenbereich (34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB), Innenbereich mit Abrundungsflächen des Außenbereichs, Außenbereich) (Flächenanteile)?

- ausgewiesene / zulässige Vornutzung (WS, WR, WA, WB, MD, MI, MK, GE, GI, SO, öffentl. Verkehrsfläche, öffentl. Grünfläche, priv. Grünfläche, ...) (Flächenanteile)?

- zulässige Grundfläche?

- Realnutzung (Beschreibung)?

2) Verfahrensdauer § 13a BauGB-Bebauungsplan

- Datum des Aufstellungsbeschlusses: _____
- Datum des Satzungsbeschlusses: _____
- Überleitung in ein § 13a BauGB-Verfahren? _____
- Wenn ja, wann und warum wurde übergeleitet?

3) Ausgestaltung des § 13a BauGB-Bebauungsplan-Verfahrens

- Frühzeitige Bürgerbeteiligung weggelassen (stattdessen Bekanntgabe, wo man sich unterrichten kann und dass und wie lange man sich äußern kann)? Warum / warum nicht?
- _____
- Frühzeitige TÖB-Beteiligung weggelassen (aber bei GR \geq 20.000 qm Beteiligung der in ihren Aufgabenbereichen berührten TÖBs an der Vorprüfung des Einzelfalls)? Warum / warum nicht?
- _____
- Nur eingeschränkte förmliche Bürgerbeteiligung durchgeführt (betroffene Bürger in angemessener Frist)? Warum / warum nicht?
- _____
- Nur eingeschränkte förmliche TÖB-Beteiligung durchgeführt (berührte TÖBs in angemessener Frist)? Warum / warum nicht?
- _____
- Verzicht auf Umweltprüfung (unter 20.000 qm) / Vorprüfung des Einzelfalls (20.000 - < 70.000 qm)? Warum / warum nicht?
- _____
- Dokumentation der Vorprüfung des Einzelfalls erfolgt? Übermittlung an uns möglich?
- _____
- Berichtigung des FNPs (falls Abweichung von FNP)? Änderung in welche Darstellung?
- _____

- Darstellung des FNP zuvor?

- Wie detailliert werden Umweltbelange abgehandelt?

- gar nicht

- kurz

- detailliert (Behandlung der verschiedenen Schutzzgüter / Durchführung eines Gutachtens)

- Wurde eine Eingriffsbewertung vorgenommen und ein Ausgleichsbedarf ermittelt? Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

4) Inhalte des § 13a BauGB-Bebauungsplans

- Größe des räumlichen Geltungsbereichs: _____

- Art des Bebauungsplans (Neuaufstellung, Änderung / Ergänzung, Vorhabenbezogener Bebauungsplan)?

- Geplante Nutzung (WS, WR, WA, WB, MD, MI, MK, GE, GI, SO, öffentl. Verkehrsfläche, öffentl. Grünfläche, priv. Grünfläche, ...) (Flächenanteile)?

- Beschreibung der Nutzung

- Werden

- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft,
- Anpflanzgebote oder
- Erhaltungsgebote festgesetzt?

- Grundfläche (festgesetzt oder nach voraussichtlicher Versiegelung? – bitte unterstreichen!)

- Wiedernutzbarmachung von Flächen / Nachverdichtung / andere Maßnahme der Innenentwicklung?

5) Sonstiges

- Wäre der Bebauungsplan auch ohne Existenz des § 13a BauGB aufgestellt worden? Inwieweit wird in § 13a BauGB ein Instrument gesehen, dass dazu anregt, bestimmte Entwicklungen in Angriff zu nehmen, die sonst nicht in Angriff genommen worden wären?

Hätte die Entwicklung ohne Existenz des § 13a BauGB an anderer Stelle (Randlage) stattgefunden?

- Befinden sich in der Nähe weitere Bebauungspläne mit zeitlichem, räumlichem und sachlichem Zusammenhang zum betreffenden § 13a BauGB-Bebauungsplan?

Wenn ja, welche Grundfläche ist dort zulässig?

- Ist das bestehende Luftbild für die Fläche aktuell?

- Hat sich in der Umgebung der Siedlungsrand in den letzten Jahren verändert?

- Liegt ein Landschaftsplan vor? Wenn ja, welche Aussagen trifft er für die Fläche? Digital übermittelbar?

- Wurde das Verfahren als beschleunigt empfunden (insb. in Fällen ≥ 20.000 qm)? Gibt es offene Fragen oder Kritik?

Sonstige Informationen

6.3 Veranstaltungsberichte

6.3.1 Fachworkshop am 14. Juli 2009

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen,“ fand am 14. Juli 2009 in Ludwigsburg der Workshop „Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Kommunale Erfahrungen mit dem Bebauungsplan nach § 13a BauGB“ statt, an dem ca. 60 Vertreter aus kommunalen Stadtplanungs- und Umweltämtern, aus Landratsämtern, Umweltverbänden, privaten Planungsbüros etc. teilgenommen haben. Ziel des Workshops war ein Erfahrungsaustausch zum § 13a BauGB sowie die Erörterung sinnvoller Ausgestaltungsoptionen seiner Anwendung. Wie auch der angefügten Tagesordnung zu entnehmen ist, gliederte sich die Veranstaltung in zwei Blöcke. Im ersten Block „Bebauungsplanung der Innenentwicklung – Ziele, Ausgestaltung und Konfliktlinien“ wurde der neue Paragraph aus rechtlicher und aus naturschutzfachlicher Perspektive bewertet. Im zweiten Block „Bebauungsplanung der Innenentwicklung in der kommunalen Praxis“ wurden die Zwischenergebnisse aus dem Forschungsprojekt vorgestellt und eine Paneldiskussion durchgeführt. Nachfolgend werden die wesentlichen Vortrags- und Diskussionspunkte des Workshops zusammenfassend dargestellt.

Anwendungsbereich des § 13a BauGB

Das beschleunigte Verfahren ist nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB für Bebauungspläne der drei Fälle Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung anwendbar. Dabei handelt es sich nicht um eine gesetzliche Definition der Innenentwicklung, sondern um städtebauliche Fachbegriffe. Die Begriffe Nachverdichtung und Wiedernutzbarmachung von Flächen sind dabei relativ unstrittig. Bei den anderen Maßnahmen der Innenentwicklung bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, wie die Innenentwicklung hier gegenüber der Außenentwicklung abzugrenzen ist.

So wurde von Seiten des Umwelt- und Naturschutzes die Position vertreten, dass sich Innenentwicklung grundsätzlich nur auf die historischen und funktionalen Kernbereiche der Städte beziehen könne. Würde der Begriff bis an die Ränder des Bebauungszusammenhangs ausgedehnt, werde das gesetzliche Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ mit dem § 13a BauGB sogar konterkariert. Trotz des Mitrechnungsbefehls bestehe die Gefahr, dass auf diese Weise sukzessive eine immer weiter in den Freiraum eingreifende Abrundung des Siedlungsbereichs erfolge („Salamitaktik“).

Auch aus rechtlicher Sicht wurde eine enge Auslegung der anderen Maßnahmen der Innenentwicklung unterstützt. Weder Abrundungsflächen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB noch Flächen, die einen so genannten „Außenbereich im Innenbereich“ darstellen, sollten mit § 13a BauGB überplant werden. Dies sei auch aus Gründen der Rechtssicherheit zu empfehlen. Eine Wiedernutzbarmachung von Flächen hingegen könne rein rechtlich auch im Außenbereich liegen.

Einige Praktiker aus Kommunen und Planungsbüros vertreten hingegen eine deutlich liberalere Auffassung zum Anwendungsbereich des § 13a BauGB. Als Maßgabe zur Anwendbarkeit wird unter anderem auch der Jurist Prof. Dr. Birk mit dem Satz zitiert, dass auf den § 13a BauGB zurückgegriffen werden könne, sobald die Grenze des Baugebiets an den Innenbereich länger sei als die an den Außenbereich. Weiterhin wird zum Beispiel von einigen Workshop-Teilnehmern die Frage bejaht, ob die Anwendung des beschleunigten Verfahrens ohne Ausgleichsregelung auf einer ehemals als Ausgleichsfläche ausgewiesenen Fläche zulässig sei.

Wie im Rahmen des Forschungsprojekts ermittelt wurde, ist der § 13a BauGB bislang überwiegend in gut in den Siedlungszusammenhang integrierten Lagen angewendet worden. Über 50% von 100 untersuchten nach § 13a BauGB durchgeführten Bebauungsplänen sind zu 100% von Bebauung umschlossen, nur ca. 5 % der Bebauungspläne wiesen einen Integrationsgrad von 33% und weniger auf. Betrachtet man dagegen die Lage der Geltungsbereiche im Siedlungsbereich²⁸, wird deutlich, dass die Gebiete eher im mittleren und vor allem im äußeren Bereich der Siedlungsbereiche liegen. Die Zentren im engeren Wortsinne werden durch den § 13a BauGB also in der Praxis nicht gestärkt.

Beschleunigung durch Verzicht auf die frühzeitige Beteiligung

Das Verfahren nach § 13a BauGB bietet unter anderem die Möglichkeit, auf die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange zu verzichten. Auch dieser Aspekt des beschleunigten Verfahrens wird sehr unterschiedlich beurteilt. Gegenstimmen führen an, dass eine erstmalige Beteiligung nach dem Bebauungsplan-Entwurf oftmals zu Planänderungen führe, die dann eine erneute Beteiligung erforderlich machten. Damit würde das Weglassen der frühzeitigen Beteiligung keinerlei Beschleunigung bringen. Hinzu käme, dass auf diese Weise die Akzeptanz von Planungen gefährdet würde; insbesondere städtebauliche Vorhaben, die Betroffenheiten auslösen, hätten mitunter eine hohe Beteiligungssensibilität.

Auf der anderen Seite wird argumentiert, dass das Weglassen der frühzeitigen Behördenbeteiligung im ländlichen Raum, wo Gremien teilweise nur selten tagten, mehrere Wochen Verfahrensbeschleunigung bedeuten könne und die Option zum Verzicht auf die Beteiligung damit ein sinnvoller Schritt zur Stärkung der Innenentwicklung sei.

Die im Rahmen des Forschungsprojekts durchgeführte Gemeindebefragung ergab, dass auf die frühzeitige Beteiligung sowohl der Öffentlichkeit als auch der Träger öffentlicher Belange jeweils bei knapp 60% der angegebenen Bebauungspläne verzichtet wurde. Es bleibt abzuwarten, ob dieser Anteil infolge weniger positiver Erfahrungen möglicherweise noch zurückgehen wird.

Beschleunigung durch Verzicht auf Umweltprüfung und Umweltbericht

²⁸ Unter Siedlungsbereich wird hier der Bereich verstanden, der sich durch eine zusammenhängende Besiedlung auszeichnet. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann es sich um einen Teil eines Ortsteils, einen Ortsteil oder mehrere zusammenhängende Ortsteile von einer oder von mehreren Gemeinden handeln.

Als weiteres Element zur Verfahrensbeschleunigung ermöglicht der § 13a BauGB das Weglassen der Umweltprüfung und des Umweltberichts. Dies wird auf der einen Seite sehr stark kritisiert, auf der anderen Seite in der Praxis aber äußerst wohlwollend aufgenommen. Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes besteht im Innenbereich ein besonders hohes Erfordernis, Umweltbelange zu berücksichtigen. Hier seien die bestehenden Umweltbelastungen oft am höchsten und der Wegfall der Umweltprüfung deswegen besonders bedenklich. Es wird befürchtet, dass ohne das Trägerverfahren der Umweltprüfung Umweltbelange in der Praxis zu wenig berücksichtigt werden. Tatsächlich wird von Teilnehmern des Workshops berichtet, dass Umweltbelange teilweise überhaupt nicht in die Abwägung eingestellt würden.

Die Gemeindebefragung hat ergeben, dass in 90% der angegebenen beschleunigten Verfahren Umweltprüfung und Umweltbericht weggelassen worden sind. Weiterhin wurde vielfach angegeben, dass hierdurch auch der gewünschte Beschleunigungseffekt erfolgt sei. Dies wird auch von Workshop-Teilnehmern so geschildert. Die Gefahr der mangelnden Berücksichtigung von Umweltbelangen sei aber nicht gegeben, da ja nur das Trägerverfahren und der Bericht wegfielen, nicht aber die zu prüfenden Inhalte. An der Verpflichtung, diese in die Abwägung einzubeziehen, habe sich nichts geändert. Umweltberichte seien in der Praxis ohnehin oft deutlich zu umfangreich.

Ausgleichsfiktion

Für die Fallgruppe 1 kann im beschleunigten Verfahren gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB der natur-schutzrechtliche Ausgleich entfallen, indem die zu erwartenden Eingriffe als bereits vor der planerischen Maßnahme erfolgt oder zulässig gelten. Dies stellt aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes den Kernpunkt der Kritik an § 13a BauGB dar. Gerade im Innenbereich sei Grünplanung relevant, die Ausgleichsfiktion berge die Gefahr, dass durch Nachverdichtungen vorhandene Grünanlagen ersatzlos überplant würden. Zudem würde das Konzept von Ausgleichsflächenpools unterlaufen. Dass Gemeinden oder Investoren freiwillig auf eigene Kosten einen Ausgleich vornehmen, wird als unrealistisch betrachtet.

Auf der anderen Seite wird die Ausgleichsfiktion von Praktikern teilweise auch als große Erleichterung dargestellt, da die Ermittlung des Ausgleichsbedarfs sehr aufwändig sei. Auch die Umweltauswirkungen des wegfallenden Ausgleichs werden hier als wenig dramatisch geschildert, da die Innenentwicklungsbebauungspläne gegenüber dem rechtskräftigen Planrecht oft eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts bedeuten würden. Weiterhin mache andernfalls die Baumschutzsatzung häufig einen Ausgleich ohnehin erforderlich. Aus rechtlicher Sicht sei es darüber hinaus unproblematisch, einen Investor über einen städtebaulichen Vertrag einen Ausgleich vornehmen zu lassen.

Vorprüfung des Einzelfalls

Für Bebauungspläne, deren Grundfläche 2 bis 7 ha beträgt, ist zunächst eine Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen. Das beschleunigte Verfahren darf nur angewendet werden, wenn im Ergebnis die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan keine erheblichen Umweltauswirkungen hat,

die in der Abwägung zu berücksichtigen wären. Die Vorprüfung des Einzelfalls soll anhand des Kriterienkatalogs der Anlage 2 des Baugesetzbuchs erfolgen. Ein zentraler Diskussionspunkt bei der Vorprüfung des Einzelfalls ist die Frage, wie detailliert diese zu erfolgen hat. Während Umwelt- und Naturschutz die hohe Komplexität des Prüfgegenstands und die daraus resultierende Erfordernis einer sorgfältigen Untersuchung betonen, wird auf der anderen Seite argumentiert, dass die Prüfung laut Gesetz nur „überschlägig“ zu erfolgen habe und demnach leicht und schnell durch einen Stadtplaner zu leisten sei. Zudem würden die Fachbehörden ja beteiligt werden. Weitestgehend einig ist man sich aber darin, dass es insgesamt zu einer Verfahrensverzögerung kommen werde, sobald nach der Vorprüfung des Einzelfalls das Normalverfahren durchgeführt wird. Dieser Umstand könnte ein Grund dafür sein, dass – wie sich in der Gemeindebefragung herausstellte – die Fallgruppe 2 nur 15% aller angegebenen nach § 13a BauGB durchgeführten Verfahren ausmacht.

Heilungsvorschriften

Im beschleunigten Verfahren sind gemäß § 214 Abs. 2a BauGB einige Verfahrensfehler unbeachtlich. Dies betrifft eine unzutreffende Beurteilung der Anwendungsvoraussetzungen, unterbliebene Hinweise nach § 13a Abs. 3 BauGB, Fehler bei der Vorprüfung des Einzelfalls, wenn die Vorgaben des § 13a Abs.1 Satz 2 Nr. 2 BauGB berücksichtigt wurden und das Ergebnis nachvollziehbar ist, sowie Fehler bei der Beurteilung, ob aufgrund des Bebauungsplans ein UVP-pflichtiges Vorhaben zulässig ist, sofern kein Vorhaben nach Spalte 1 Anlage 1 UVPG vorliegt.

Die Heilungsvorschriften werden von verschiedenen Workshop-Teilnehmern kritisiert. So könne die Tatsache, dass ein aufgrund der fehlerhaften Annahme des Vorliegens von Innenentwicklung durchgeführtes beschleunigtes Verfahren Rechtsbestand hat, zu einer Reduzierung des rechtsstaatlichen Bewusstseins in der Bauleitplanung führen. Weiterhin wird hinsichtlich der Nachvollziehbarkeitskontrolle kritisiert, dass bewusste Fehler der Gemeinde im Sinne einer gezielten Flächeninanspruchnahme außerhalb von Ortslagen schwer nachweisbar seien.

Das beschleunigte Verfahren insgesamt

Auch die Frage, wie sinnvoll das 2007 eingeführte beschleunigte Verfahren insgesamt ist, wurde auf dem Workshop kontrovers diskutiert. Als ein Zwischenergebnis des Forschungsprojekts wurde präsentiert, dass nur ein recht geringer Teil der Innenentwicklungsbebauungspläne tatsächlich auch materiell Innenentwicklung zum Inhalt haben. Mit „materieller“ Innenentwicklung ist hier gemeint, dass die Pläne neue Baurechte schaffen oder die bestehenden Baurechte ausweiten. Es wurden ca. 100 als Stichprobe gezogene, nach § 13a BauGB durchgeführte Bebauungspläne nach fünf Typen unterschieden. Den größten Anteil an der Summe der Fläche aller Geltungsbereiche hat mit 45 % dabei der Typ „Bestandssicherung“. Der Typ „Neunutzung“ hat immerhin einen Anteil an der Gesamtfläche von 12%. Die Typen „Umnutzung“, „Nachverdichtung“ und „Wiedernutzbarmachung“ haben Flächenanteile von 14, 15 und 14%. Zusammen genommen wurde damit nur auf etwa 43% der mit § 13a BauGB überplanten Fläche Innenentwicklung im engeren Wortsinne betrieben.

Insbesondere von Seiten des Umwelt- und Naturschutzes, teilweise aber auch aus der Planungspraxis wird der geringe Anteil „klassischer“ Innenentwicklungsfälle kritisch bewertet. Weiterhin wird auf dem Workshop von einer steigenden Tendenz der Anwendung des Instruments berichtet, verbunden mit der Befürchtung, dass sich der § 13a BauGB in der Praxis zum normalen Bebauungsplanverfahren wandeln könnte und das derzeitige Regelverfahren dann nur noch in Sonderfällen mit speziellen Anforderungen angewendet werde. Auch in telefonischen Befragungen zeigte sich, dass der § 13a BauGB sehr pragmatisch angewendet wird. Die Verfahrensvereinfachungen werden „mitgenommen“, wo es möglich erscheint. Es entstand der Eindruck, dass der Paragraph keinerlei Anreizwirkung für Planungsakteure entfaltet, stärker auf Innenentwicklung zu setzen.

Für eine nachhaltige Innenentwicklung sei ohnehin ein sorgfältiges Verfahren wichtiger als ein schnelles. Gerade die Beteiligung verhindere spätere Konflikte. Wende man den § 13a BauGB im Innenbereich an, so sei eine Verfahrensbeschleunigung laut einiger Workshop-Teilnehmer aufgrund der komplexen Gemengelage auch oft nicht evident. Es handele sich möglicherweise mehr um einen psychologischen Effekt. Beispielsweise in Stuttgart wird der § 13a BauGB grundsätzlich nicht angewendet, wenn es sich um kritische Planungen handelt. Dennoch werde hier vorrangig Innenentwicklung betrieben, zum einen aufgrund des politischen Entschlusses hierzu, zum anderen auch als Folge des Mangels an Entwicklungsflächen im Außenbereich. Städte seien oft zu Innenentwicklung gezwungen.

Auf der anderen Seite wird von anderen Workshop-Teilnehmern durchaus von Zeit- und Kostensparnissen im beschleunigten Verfahren berichtet. Hervorgehoben werden hierbei Kommunen, die Planungsleistungen „einkaufen“ müssten. Insbesondere in kleinen ländlichen Gemeinden sei das Verfahren nach § 13a BauGB sehr sinnvoll. Wie von der kritischen Seite befürchtet wird an dieser Stelle tatsächlich gefordert, grundsätzlich nur noch das beschleunigte Verfahren anwenden zu können. Weiterhin wurde vorgeschlagen, dass die Anwendbarkeit des § 13a BauGB in Streusiedlungen weniger eng beurteilt werden sollte als in größeren Gemeinden. Aufgrund der hier typischen Siedlungsstruktur und geringeren Konfliktpotentiale seien beispielsweise höhere Flächenobergrenzen bei den Fallgruppen wünschenswert.

Innenentwicklung im Allgemeinen

Der Beitrag des § 13a BauGB zu einer Stärkung der Innenentwicklung wird von den Teilnehmern des Workshops überwiegend als gering eingeschätzt. Neben der Diskussion über die Anwendungspraxis des beschleunigten Verfahrens wurde deswegen auch über mögliche ergänzende Schritte diskutiert, die der Innenentwicklung zugutekämen. So seien verschiedene Schutzgüter im Innenbereich besonders hohen Konflikten ausgesetzt. Wolle man Innenentwicklung fördern, müsse man also verschiedene materielle Schranken herabsetzen. Innenentwicklung scheitere heute oft an den Themen Artenschutz, Altlasten und Lärm. Der Artenschutz könne dazu führen, dass rechtskräftige Bebauungspläne nicht umgesetzt werden dürfen. Infolge hoher Lärmgrenzwerte seien Gewerbegebiete ferner teilweise nur noch als eingeschränkte Gewerbegebiete zu beurteilen, für die sich schwer Betriebe finden ließen und sich so negativ auf deren Effektivität auswirke; und ein Heranrücken von Wohngebieten

an Gewerbegebiete sei oft nur mit der Auflage möglich, dass die Fenster der Wohnhäuser geschlossen bleiben müssen. Es wird die Parallele zum sog. Schienenbonus gezogen und ein „Innenentwicklungsbonus“ vorgeschlagen. Um eine stärkere Innenentwicklung zu erreichen, sei ein neues Planungsverständnis erforderlich. Solche Forderungen werden teilweise allerdings auch als zu weitreichend empfunden. Zum einen würden beispielsweise Artenschutzkonflikte oft auch nur vorgeschoben werden, zum anderen müsse man derartige Konflikte am Einzelfall lösen und nicht problematisieren.

Fotos



Workshop-Programm

ab 09.15 Uhr Anmeldung und Kaffee

Begrüßung und Einführung

09.45 – 10.15 Uhr **Hans Schmid** | Stadt Ludwigsburg
Stefan Gloger | Umweltministerium Baden-Württemberg
Martin Rist | Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

Block 1 Bebauungsplanung der Innenentwicklung – Ziele, Ausgestaltung und Konfliktlinien

10.15 – 10.45 Uhr **Prof. Dr. Hans Büchner** | Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Die rechtlichen Regelungen des § 13a BauGB – ein Beitrag zur Effektivierung der Innenentwicklung?

10.45 – 11.15 Uhr **Klaus-Peter Gussfeld** | BUND Landesverband Baden-Württemberg
Der beschleunigte Bebauungsplan nach § 13a BauGB - Kritik aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes

11.15 – 11.45 Uhr **Diskussion**

11.45 – 12.30 Uhr Mittagsimbiss

Block 2 Bebauungsplanung der Innenentwicklung in der kommunalen Praxis

12.30 – 13.15 Uhr **Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop** | IREUS Universität Stuttgart
*Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung –
Überblick über die Zwischenergebnisse eines laufenden BWPLUS- Projekts*

13.15 – 13.30 Uhr Kaffeepause

13.30 – 15.30 Uhr **Paneldiskussion: „Der § 13a BauGB in der Anwendung – Beitrag zu einer nachhaltigen Innenentwicklung?“**

Karl-Josef Schmitz | Stadt Emmendingen

Martin Kurt | Stadt Ludwigsburg

Wolfgang Maier | Stadt Stuttgart

Christian Sammel | Büro fahlestadtplaner

Klaus-Peter Gussfeld | BUND Landesverband Baden-Württemberg

Prof. Dr. Hans Büchner | Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

15.30 – 16.00 Uhr **Abschlussdiskussion und Verabschiedung**

16.00 Uhr Ende der Veranstaltung

Teilnehmer

Bercher	Peter	Stadt Oberkirch Stadtbauamt
Bogusch	Wolfgang	NABU Kreisverband Rems-Murr Ortsgruppe Rudersberg
Bohrmann	Silke	Forschungszentrum Karlsruhe GmbH Bereich Baden-Württemberg Programme
Boltzmann	Werner	Stadt Esslingen am Neckar Stadtplanungs- und Stadtmessungsamt
Braun	Markus	Stadt Wernau (Neckar) Baurechtsamt
Brekle	Werner	Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg e.V.
Brunner	Yvonne	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Prof. Dr. Büchner	Hans	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg , Allgemeines Verwaltungsrecht / Baurecht
Dihm	Benjamin	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg Infrastruktur, Städtebau, Bauplanungsrecht
Dreßler-Uetz	Ute	Stadt Ludwigsburg Team Integrierte Stadtentwicklung
Ewald	Ralf	Landratsamt Göppingen Umweltschutzamt
Dr. Fahle	Bernd	Fahle Stadtplaner, Freiburg
Fuhrmann	Jens	Landratsamt Schwäbisch Hall Bau- und Umweltamt
Geng	Florian	Gemeinde Neuhausen auf den Fildern Ortsbauamt
Gloger	Stefan	Umweltministerium Baden-Württemberg
Griesser	Edgar	Landratsamt Rottweil Bau-, Naturschutz- und Gewerbeaufsichtsamt

Gussfeld	Klaus-Peter	BUND Landesverband Baden-Württemberg
Güthler	Daniel	Große Kreisstadt Winnenden Stadtentwicklungsamt
Hausiel	Michael	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg Infrastruktur, Städtebau, Bauplanungsrecht
Hausmann	Andreas	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Heesen	Ruth	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Hollatz	Angelika	Gemeinde Reichenbach an der Fils Ortsbauamt
Jesinger	Renate	Stadt Esslingen am Neckar Stadtplanungs- und Stadtmessungsamt
Jouaux	Christine	Ingenieurteam Michael Jouaux, Grünsfeld
Dr. Karst	Sandra	Landratsamt Göppingen Bauamt
Kirchholtes	Hermann J.	Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Umweltschutz
Kluge	Reinhard	Stadt Aalen Grünflächen- und Umweltamt
Krause-Junk	Katharina	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung
Krauß	Manuel	Universität Stuttgart Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft
Kurt	Martin	Stadt Ludwigsburg Fachbereich Stadtplanung und Vermessung
Lehle	Manfred	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
Maier	Wolfgang	Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung
Minnich	Lukas	Universität Stuttgart

Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung

Neukamm	Anja	Stadt Backnang Stadtplanungsamt
Noller	Eva	Stadt Göppingen Fachbereich Stadtentwicklung / Stadtplanung
Rist	Martin	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg Infrastruktur, Städtebau, Bauplanungsrecht
Schmid	Matthias	Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung
Schmid	Hans	Stadt Ludwigsburg Bürgermeister Dezernat III - Bauen, Technik, Umwelt
Schmitz	Karl-Josef	Stadt Emmendingen Stadtplanung, Stadtentwicklung und Umwelt
Schmücker	Benjamin	DB Services Immobilien GmbH Karlsruhe Raum- und Umweltplanung
Schreck-Thoma	Marianne	Landratsamt Main-Tauber-Kreis Bauamt
Schuler	Rudolf	Gemeinde St. Peter Bürgermeister
Schulz	Michael	Landratsamt Main-Tauber-Kreis Bauamt
Schumann	Rudolf	Landratsamt Main-Tauber-Kreis Bauamt
Schweinstetter	Carmen	Gemeinde Steinheim Bauamt
Prof. Dr. Siedentop	Stefan	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung
Siegl	Günter	Landratsamt Main-Tauber-Kreis Bauamt
Sigel	Hans-Georg	Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg Infrastruktur, Städtebau, Bauplanungsrecht
Steiger	Holger	Informationsdienst Umweltrecht e.V., Frankfurt Rechtsanwalt

Steiner	Harald	Stadt Fellbach Stadtplanungsamt
Steinerstauch	Britta	Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung
Stingl	Johannes	BUND Landesverband Baden-Württemberg
Straßer	Martina	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung
Torns	Fabian	Regionalverband Südlicher Oberrhein
Ulshöfer	Daniela	Stadt Ludwigsburg Fachbereich Stadtplanung und Vermessung
Varszegi	Andor	Stadt Weil der Stadt GIS und Planung
Wahl	Josef	Gemeinde Neuhausen auf den Fildern Ortsbauamt
Walter	Daniela	Regierungspräsidium Karlsruhe

6.3.2 Expertengespräch am 15. Oktober 2009

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? – Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen“ fand am 15. Oktober 2009 ein Expertengespräch statt, dessen Ziel eine Spiegelung der Analyseergebnisse sowie eine Diskussion über die mögliche Ausgestaltung des zu erstellenden kommunalen Handlungsleitfadens war.

Die Expertenrunde begann um 13.00 Uhr und endete um 16.30 Uhr. Sie war in drei Blöcke strukturiert, in denen jeweils zu Beginn die Forschungsergebnisse (Blöcke 1 und 2) bzw. das Grobkonzept für den Handlungsleitfaden (Block 3) vorgestellt und anschließend diskutiert wurden.

Block 1: Anwendungsbereich des § 13a BauGB

Zu Beginn des ersten Blocks werden die zentralen Analyseergebnisse zum Anwendungsbereich des § 13a BauGB vorgestellt. Wie der Innenentwicklungsbebauungsplan in Baden-Württemberg angewendet wird, wird dabei anhand der folgenden fünf Fragestellungen beantwortet:

- Plantypen: Wie verändert der Bebauungsplan die (zulässige) Nutzung?
- Zulässige Grundfläche: Wie verändert der Plan die zulässige Grundfläche auf der Fläche?
- Vorheriger Rechtsstatus: Wie weit geht die Planung über den Innenbereich hinaus?
- Integration: Wie sehr ist die Fläche in direkter Nachbarschaft von Besiedlung umgeben?
- Lage im Siedlungsbereich: Wie sehr liegt die Fläche „innen“?

Hierauf werden zunächst einige Anregungen für die Untersuchungsmethodik geäußert. So wird vorgeschlagen, bei der Unterscheidung der Plantypen (siehe 1.) „Umnutzung“ und „Wiedernutzbarmachung“ der aktuellen Rechtsprechung zum Bestandsschutz zu folgen. Die genannten Typen werden bislang durch die Zeitspanne zwischen Nutzungsaufgabe und Neuplanung unterschieden, die für den Typ „Umnutzung“ bis 2 Jahre beträgt und für „Wiedernutzbarmachung“ über 2 Jahre. Als andere Alternative wird eine Unterscheidung danach angeregt, ob der alte Gebäudebestand durch die neue Nutzung übernommen werde oder nicht. Die Frage, ob es sich um Innen- oder Außenbereich handelt, könne in der Praxis nicht über eine quantitative Grenze entschieden werden. Allerdings sei es legitim, auf diese Art und Weise, so wie unter Punkt 3 geschehen, Verdachtsfälle zu identifizieren.

Die Teilnehmer der Expertenrunde sind überwiegend der Auffassung, dass der Anwendungsbereich des § 13a BauGB nicht über den Innenbereich hinaus gehen sollte. Hintergrund ist auf der einen Seite die Überzeugung, dass ein sich vom Innenbereich unterscheidender Innenentwicklungsbereich zusätzliche rechtliche Abgrenzungsprobleme hervorrufe. Auf der anderen Seite wird eine solche Begrenzung aus umweltpolitischer Sicht für erforderlich gehalten. Als Grenzfall wird die rückwärtige Bebauung so genannter Handtuchgrundstücke genannt, die nicht grundsätzlich Innenentwicklung darstelle. Herr Gussfeld als Vertreter des BUND lehnt die Anwendung des § 13a BauGB für entspre-

chende Handtuchbebauungen grundsätzlich ab. Der engen Interpretation des Anwendungsbereichs steht allerdings eine von Herrn Prof. Büchner, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, zitierte Entscheidung des bayrischen Verfassungsgerichtshofs (Vf. 3-VII-09) entgegen, in dem der § 13a BauGB für als auch im so genannten Außenbereich im Innenbereich anwendbar erklärt wird. Weiterhin verweist Herr Mielke, Regierungspräsidium Freiburg, auf einen nach § 13a BauGB durchgeführten Bebauungsplan, der 2 Hektar Wald überplane. Sowohl die Naturschutzbehörde des Landratsamts als auch das Wirtschaftsministerium hielten den § 13a BauGB hier für anwendbar.

Der Innenentwicklungsbebauungsplan werde aber grundsätzlich begrüßt, nach Frau Schreck-Thoma, Bauamt Landratsamt Main-Tauber-Kreis hätte er die positive Auswirkung, dass in kleinen Gemeinden nun vergleichsweise mehr Bebauungspläne aufgestellt würden und weniger einfach über § 34 BauGB geregelt werde. Auch für Flächen mit bestehendem Bebauungsplan biete der § 13a BauGB einen hohen Planungsanreiz, so Frau Neukamm, Stadtplanungsamt der Stadt Backnang. Kurz nach Einführung des § 13a BauGB habe es nach Schilderungen Herrn Ewalds, Umweltschutzamt Landratsamt Göppingen, einige krasse Missbrauchsfälle gegeben, mittlerweile sei dies aber nicht mehr der Fall. Dafür ließen die Innenentwicklungsbebauungspläne häufig an Qualität zu wünschen übrig, Umweltaspekte seien häufig in der Begründung kaum abgehandelt. Herr Gussfeld äußert die Befürchtung, dass häufig gerade konfliktträchtige Verfahren nach § 13a BauGB durchgeführt würden, um das Naturschutzrecht auszuhebeln.

Block 2: Verfahrensgestaltung und Berücksichtigung von Umweltaspekten

Zu Beginn des zweiten Blocks werden ebenfalls zunächst die zentralen Analyseergebnisse vorgestellt. Die Praxis der Verfahrensgestaltung und die Berücksichtigung von Umweltaspekten dabei werden anhand der folgenden vier Gesichtspunkte dargestellt, die das Verfahren des § 13a BauGB im Wesentlichen vom Normalverfahren unterscheiden:

1. Vorprüfung des Einzelfalls
2. Verzicht auf Umweltprüfung
3. Verzicht auf Beteiligung
4. Verzicht auf Eingriff-Ausgleich

In der darauf folgenden Diskussion wird insbesondere der Verzicht auf die Umweltprüfung und auf den Eingriff-Ausgleich erörtert. Herr Maier, Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung der Landeshauptstadt Stuttgart, führt aus, dass der Verzicht auf einen Umweltbericht seiner Auffassung nach keine große Zeitersparnis bringen dürfte. Die Umweltprüfung sei vielmehr nur als Trägerverfahren konzipiert. Allerdings würden Umweltberichte heute häufig zu lang ausfallen. Es sei ferner widersprüchlich, dass der Gesetzgeber sowohl bei der Einführung der Umweltprüfung als auch bei ihrer Abschaffung für den § 13a BauGB von Zeitersparnissen spricht. Herr Prof. Büchner merkt hierzu an,

dass der Verzicht auf die Umweltprüfung gegenüber einer ansonsten fremd beauftragten Umweltprüfung durchaus einen Zeitvorteil bringe.

Nach Herrn Prof. Büchner seien die Umweltbelange im Verfahren nach § 13a BauGB weiterhin weniger genau zu ermitteln als im normalen Verfahren, für das eine Umweltprüfung durchzuführen ist. Dies ergebe sich aus § 2 Abs. 4 BauGB. Dieser Auslegung widerspricht Herr Gussfeld. Unter anderem von Herrn Ewald wird in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, dass aber gerade im Innenbereich höhere Anforderungen an die Abwägung der Schutzgüter bestünden, insbesondere das Schutzgut Mensch sei hier besonders zu betrachten.

Der Verzicht auf Eingriff-Ausgleich im § 13a-Verfahren führe laut Herrn Maier mittelfristig möglicherweise dazu, dass kommunale Ausgleichflächenpools durch abnehmende nachrückende Finanzierung gefährdet würden. Zwar wird von Herrn Prof. Büchner darauf hingewiesen, dass Investoren problemlos vertraglich zur Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen herangezogen werden könnten und er auch eine entsprechende Praxis bestätigen könne, jedoch zweifeln einige andere Teilnehmer der Runde an, dass Investoren sich tatsächlich darauf einließen. Nur bei entsprechend hohem Interesse an dem Standort sei dies realistisch. Bezüglich Festsetzungen wie Maßnahmenflächen, Anpflanz- oder Erhaltungsgeboten, die in der Dokumentenanalyse erhoben und als zumindest teilweise interne Kompensation der Eingriffe angeführt wurden, wird angemerkt, dass diese zum einen mittlerweile selbstverständlich seien und zum anderen oft auch nicht umgesetzt würden.

Insgesamt wird von einigen Teilnehmern bezweifelt, dass die Verfahrenserleichterungen in der Summe zu relevanten Beschleunigungen führten. Ist das Gebiet ohnehin schon vollständig bebaut, stellen Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriff-Ausgleich zwar schon Erleichterungen dar, wenngleich darauf hingewiesen wird, dass für den Innenbereich häufig eine mangelnde Datenlage zu Zeitverzögerungen führe. Auch die lediglich redaktionelle Änderung des Flächennutzungsplans wird als Beschleunigungspotential benannt. Dennoch wird vermutet, dass es sich teilweise nur um einen psychologischen Beschleunigungseffekt handelt.

Block 3: Handlungsleitfaden

Zu Beginn des dritten Blocks wird das Grobkonzept für den kommunalen Handlungsleitfaden vorgestellt. Hieran anschließend werden verschiedene Empfehlungen und Kommentare abgegeben.

Der Handlungsleitfaden insgesamt solle sowohl in einem kürzeren Teil die Bürgermeister- und Amtsleiterebene als auch in einem detaillierteren Teil die Sachbearbeiterebene ansprechen. Herr Gussfeld regt darüber hinaus an, den Leitfaden auch an Umweltgruppen und –verbände zu adressieren.

Es wird darüber diskutiert, wie sich der Leitfaden gegenüber offenen Rechtsfragen positionieren sollte. Von Seiten des Umweltschutzes wird gefordert, dass sich der Handlungsleitfaden durchaus auf konkrete Rechtsauslegungen festlegt, auch weil dies von anderer Stelle alsbald nicht zu erwarten sei. Andere Teilnehmer, so auch das IREUS, vertreten hingegen die Auffassung, dass sich der Leitfaden am Willen des Gesetzgebers zu orientieren habe. Da bislang allerdings nur ein Urteil zu § 13a BauGB

existiert (siehe oben), das sich zur Konkretisierung der Rechtsvorschrift heranziehen lässt, und sonst nur Kommentarliteratur vorliegt, könnten hinsichtlich einiger strittiger Anwendungsfragen im Handlungsleitfaden keine klaren Anweisungen formuliert werden. Stattdessen wird dazu geraten, im Leitfaden bestehende umweltpolitische Zielsetzungen aufzugreifen und zu verdeutlichen, wie der § 13a BauGB diese umsetzen kann. Vor diesem Hintergrund könnten durchaus auch konkrete Empfehlungen ausgesprochen werden. Darüber hinaus sollte der Handlungsleitfaden für rechtlich strittige Fälle das Normalverfahren beraten.

Die rechtlichen Streitpunkte, beispielsweise wie weit der Anwendungsbereich reicht oder wie die relevante Grundfläche zu ermitteln ist, könnten in dem Leitfaden durch eine prägnante Beschreibung der möglichen Auslegungen oder durch Hinweis auf bestehende Unsicherheiten aufgegriffen werden. Allerdings wird davon abgeraten, dies zu detailliert zu gestalten, sonst würden die Planungsakteure nur verunsichert werden.

Die Handlungsempfehlungen könnten nach Vorschlag Herrn Gussfelds und Herrn Maiers auch an den fünf im Forschungsprojekt von einander abgegrenzten Plantypen orientiert werden. Beispielsweise sei es ja für den Plantyp „Bestandssicherung“ in der Regel unschädlich, Umweltbelange nur sehr knapp abzuhandeln. Die Typen „Nachverdichtung“, „Umnutzung“ und „Wiedernutzbarmachung“ hingegen würden eine unvoreingenommene Prüfung aller Schutzgüter erfordern. Vom Typ „Neunutzung“ könne unter Verweis auf umweltpolitische Zielvorstellungen vollständig abgeraten werden.

Zur Veranschaulichung könne im Leitfaden sinnvoll auf Beispiele zurückgegriffen werden. Hier seien sowohl Best- als auch Worst-Practice-Beispiele sinnvoll. Auf diese Weise müssten auch keine konkreten Grenzen des Anwendungsbereichs genannt werden, was aus genannten Gründen problematisch sei.

Teilnehmer

Bertling	Ellen	Landkreistag Baden-Württemberg
Prof. Dr. Büchner	Hans	Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg , Allgemeines Verwaltungsrecht / Baurecht
Ewald	Ralf	Landratsamt Göppingen Umweltschutzamt
Frey	Stefan	Umweltministerium Baden-Württemberg
Gussfeld	Klaus-Peter	BUND Landesverband Baden-Württemberg

Dr. Junesch	Richard	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung
Krause-Junk	Katharina	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung
Maier	Wolfgang	Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung
Mielke	Otto	Regierungspräsidium Freiburg
Minnich	Lukas	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung
Neukamm	Anja	Stadt Backnang Stadtplanungsamt
Ruf	Dietmar	Gemeindetag Baden-Württemberg
Schreck-Thoma	Marianne	Landratsamt Main-Tauber-Kreis Bauamt
Prof. Dr. Siedentop	Stefan	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung
Straßer	Martina	Universität Stuttgart Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung

Leider konnten das Wirtschaftsministerium und die Stadt Heidenheim der Einladung zu der Expertenrunde aus terminlichen Gründen nicht folgen.