

Sündenfall §13b Baugesetzbuch

- ein Dambruch im Baurecht

In der EG-Richtlinie (2001/42/EG) hat die europäische Union festgelegt, dass bestimmte Pläne einer „strategischen Umweltprüfung“ unterzogen werden müssen. Dazu gehören auch Bebauungspläne. In Deutschland erfolgte die Umsetzung zum einen durch das Gesetz über die Strategische Umweltprüfung (SUPG), das das UVPG ergänzt hat¹, und durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau), das die SUP für die Bauleitplanung in das Baugesetzbuch (dort als sog. „Umweltprüfung (UP)“) integriert hat². Seither muss für jeden Bebauungsplan ein Umweltbericht erstellt werden. Die Pflicht zur Kompensation von mit Bebauungsplänen verbundenen Eingriffen war schon 1998 in das Baugesetzbuch aufgenommen worden.

Bei einer Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) im Jahr 2007 wurde der § 13a eingeführt. Seither entfällt für Bebauungspläne der Innenentwicklung die Pflicht zum Ausgleich und zur Vorlage eines Umweltberichtes. Seitens der Umweltverbände wurde das kritisch gesehen, da es eine Abkehr vom Ziel war, keinen Nettoverlust an Biotopwert hinzunehmen („no net loss“).

Später kam es im Zeichen des Wohnungsmangels in Ballungsräumen und der Flüchtlingskrise zum Dambruch. Der Bundestag beschloss eine Ände-

rung des Baugesetzbuches, die am 12. Mai 2017 in Kraft trat und nach heutiger Gesetzeslage am 31.12.2019 ausläuft.

Die Regelungen des § 13a, nach denen für bestimmte Bebauungspläne bestimmte Regelungen nicht gelten (sogenanntes „beschleunigtes Verfahren“), wurde damit auch auf den Außenbereich ausgedehnt. Bedingungen sind:

- Es werden nicht mehr als 1 ha bebaubare Fläche am Stück geschaffen. Bei einer Grundflächenzahl von 0,25 kann so ein Bebauungsplan 4 ha groß werden.
- Der Bebauungsplan muss der Wohnnutzung dienen
- Er muss sich an bereits überplante Fläche anschließen
- Die Erleichterungen für Verfahren nach § 13b sind:
- Es gilt nicht die Verpflichtung zum Ausgleich von Eingriffen in den Naturhaushalt
- Es muss keine formale Umweltprüfung erfolgen und kein Umweltbericht erstellt werden
- Der Plan muss nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden.
- Es gelten reduzierte Bürgerbeteiligungspflichten

Der Bundestagsbeschluss erfolgte entgegen dem Beschluss des Bundesrates, der argumentativ schlüssig diese Regelung ablehnte, die auch die Idee des § 13a (Vorrang für Innenentwicklung)

¹ (Gesetz vom 24. Juni 2005; in Kraft seit dem 29. Juni 2005 – [BGBl. I S. 1746](#))

² (von 24. Juni 2004; in Kraft seit dem 20. Juli 2004 – [BGBl. I S. 1359](#))

konterkariere. Treiber war die CDU/CSU-Fraktion. Die SPD hatte Skrupel, stimmte aber letztlich aus Koalitionsdisziplin zu.

Bereits vor Erlass dieses Paragraphen machte das Deutsche Institut für Urbanistik ein Planspiel unter Beteiligung von Kommunen, welches die Auswirkungen dieses Paragraphen simulieren sollte.

Die befristete Einbeziehung der Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren wird als verständlich, in ihrer Wirkung jedoch übereinstimmend als kritisch bewertet, da sie im Widerspruch zum grundsätzlichen planerischen Ziel der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ steht und Ausgleichserfordernisse auf Flächen entfallen, auf denen noch nie ein baulicher Eingriff stattgefunden hat.

Über diese Bedenken setzten sich Bundesregierung und Bundestag völlig begründungs- und argumentfrei hinweg.

Es handelt sich bei dem § 13b um eine Initiative aus Bayern, übrigens nicht die erste, die bei der Umweltpolitik auf Bundesebene erheblichen Umweltschaden angerichtet hat (z.B. Verhinderung des Umweltgesetzbuches). Die Rechtfertigung war, dass angesichts der Wohnungsnot und der Flüchtlingskrise Hemmnisse beseitigt werden müssen, die die beschleunigte Bereitstellung von Wohnraum behindern. Das sollte man im Hinterkopf behalten, wenn weiter unten dargestellt wird, was tatsächlich mit dem Paragraph 13b gemacht wurde.

Mittlerweile gibt es gewichtige Stimmen, die den §13b entfristen wollen, also für dauerhaft gültig erklären. Das wäre ein Dambruch, nicht nur für den Naturschutz, sondern auch für den Städtebau insgesamt. Er würde alle Bemühungen um eine Begrenzung des Flächenverbrauchs und den Vorrang der Innenentwicklung der letzten Jahre konterkarieren.

Der LNV und weitere Umweltverbände halten diese Regelung wegen des Wegfalls der Umweltprüfung für EU-Rechts-widrig und haben eine EU-Beschwerde eingelegt. Leider wurde sie von der EU auch nach über einem Jahr immer noch nicht bearbeitet.

Wichtiger noch die rechtlichen sind die inhaltlichen Argumente. Wir bestreiten, dass die Pflicht zur

Erstellung eines Umweltberichtes und zum Ausgleich von Eingriffen bei korrekter Planung zu wesentlichen Verzögerungen oder Kostensteigerungen bei Bebauungsplänen führt, die einem akuten Wohnraummangel abhelfen sollen. Der Verzicht auf einen Ausgleich von Eingriffen ist ein Systembruch mit der bisherigen Gesetzgebung, die dem Prinzip des „no-net-loss“ bei verpflichtet war. Mittlerweile klagen Flächenagenturen, dass sie auf ihren Ökopunkten sitzen bleiben, weil viele Gemeinden nur noch §13b-Bebauungspläne machen. Viele Millionen Ökopunkte, die ja reale Aufwertungen in der Landschaft entsprechen, werden plötzlich nicht mehr benötigt.

Und schließlich bemängelten die Verbände, aber auch andere Akteure der Raumplanung, dass der § 13b keinerlei inhaltliche Qualifizierung enthält. Vorgesehen zur Bekämpfung der Wohnungsnot, wäre zu fordern, dass seine Anwendung auf Gebiete mit akuter Wohnungsnot (Ballungsräume) und Bauformen, die zu deren Bekämpfung geeignet sind (verdichtet).

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, zu wissen, wie bisher der § 13b in Anspruch genommen wurde. Für Baden-Württemberg hat das Wirtschaftsministerium durch eine Umfrage bei den Regierungspräsidien Daten erhoben. Danach waren bis August 2018 261 Bebauungspläne rechtskräftig oder im Verfahren. Etwa 20 % der Gemeinden hatten bis dahin das Instrument genutzt, manche für bis zu 5 Bebauungspläne. Die Pläne umfassten etwa 450 ha (Stand August 2018, Quelle Wirtschaftsministerium BW).

Der absolute Schwerpunkt mit 164 Plänen und 342 ha Fläche liegt im Regierungsbezirk Tübingen, also genau der Region, die auch bisher schon durch besonders großzügigen Flächenverbrauch aufgefallen ist (statistisches Landesamt BW). Nur etwa ein Drittel der Bebauungspläne wurde dort aus dem Flächennutzungsplan entwickelt. Zwei Drittel liegen auf Flächen, die (aus gutem Grund?) außerhalb der gültigen Flächennutzungspläne liegen.

Anwendungsfälle nach Raumkategorien (entsprechend Landesentwicklungsplan)

Raumkategorie		Anzahl Planverfahren nach § 13b BauGB	davon im Regierungsbezirk...		
Ländlicher Raum	Ländlicher Raum (im engeren Sinne) <i>= Großflächige Gebiete mit zumeist deutlich unterdurchschnittlicher Siedlungsverdichtung und hohem Freiraumanteil</i>	174	S	21	
			KA	11	
			F	45	
			TÜ	97	
		Verdichtungsbereich im Ländlichen Raum <i>= Stadt-Umland-Bereiche mit engen Verflechtungen und erheblicher Siedlungsverdichtung</i>	14	S	8
		KA		-	
	F	6			
Verdichtete Raumkategorien	Randzonen um die Verdichtungsräume <i>= an Verdichtungsräume angrenzende Gebiete mit erheblicher Siedlungsverdichtung</i>	38	S	8	
			KA	11	
			F	11	
			TÜ	8	
		Verdichtungsraum <i>= großflächige Gebiete mit stark überdurchschnittlicher Siedlungsverdichtung und intensiver innerer Verflechtung</i>	35	S	25
		KA		4	
	F	2			
			TÜ	4	

Quelle: Wirtschaftsministerium BW

Betrachtet man den Stand Mai 2019, so ist die Entwicklung mit hoher Dynamik weitergegangen:

§ 13b- Bebauungspläne		Zahl	Fläche in ha
Stand Herbst 2018	ohne Nordwürttemberg	196	345
Stand Mai 2019	ohne Nordwürttemberg	340	571
Stand Herbst 2018	Gesamt BW	261	460
Stand Mai 2019	Gesamt BW	453	761

Zahlen für Gesamt BW hochgerechnet

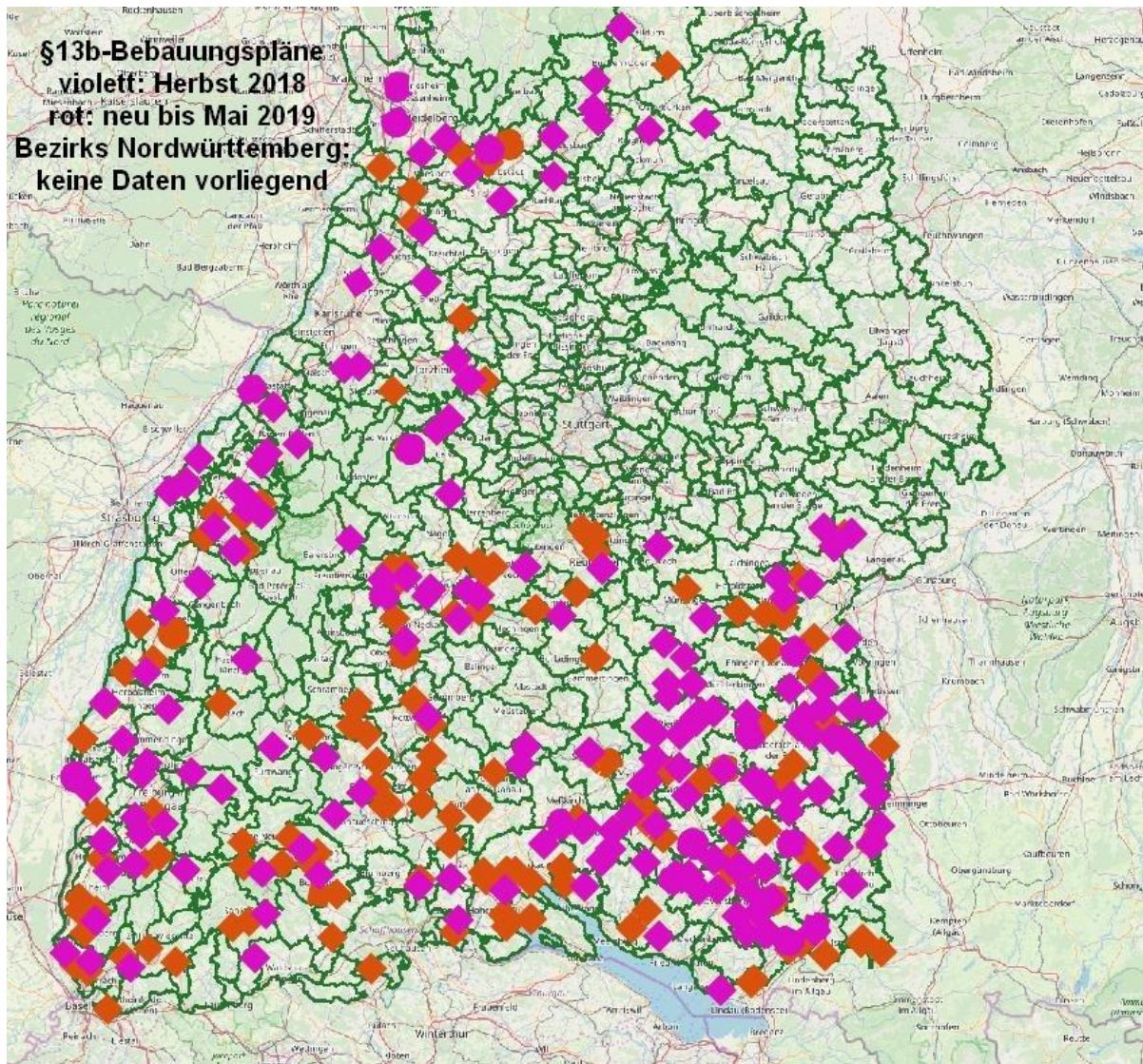
Manche Gemeinden haben bereits im normalen Verfahren befindliche Bebauungspläne gestoppt und auf § 13b umgestellt – nicht um beschleunigt Wohnraum bereitzustellen, sondern um sich Umweltprüfung und Ausgleich zu sparen.

Zwei Drittel der §13b-Bebauungspläne liegen im „ländlichen Raum im engeren Sinne“, also dort, wo es zwar Nachfrage nach Wohnraum, aber keine Wohnungsnot gibt, sondern riesige ungenutzte Potenziale für bauliche Innenentwicklung.

Innerhalb des Regierungsbezirks Tübingen liegt der Schwerpunkt in den Landkreisen Biberach und Ravensburg. Beispielhaft soll hier der Kreis Ravensburg dargestellt werden:

Bis November 2018 haben 26 Gemeinden 44 Verfahren nach § 13b abgeschlossen oder eingeleitet. Die Fläche beträgt 108 ha. Die Grundflächenzahl

liegt im Schnitt bei 0,23. Diese Zahl belegt, dass es sich ganz überwiegend um reine Einfamilienhausgebiete - zudem auf riesigen Grundstücken - handelt.



§13b-Bebauungspläne
 violett: Herbst 2018
 rot: neu bis Mai 2019
 Bezirks Nordwürttemberg:
 keine Daten vorliegend

Karte erstellt unter Verwendung von Daten aus dem Automatischen Raumordnungskataster (AROK) Baden-Württemberg (Stand Mai 2019). Hintergrund: OpenStreetMap

Solche Bebauungspläne sind eigentlich – ganz unabhängig vom § 13b – bereits ein Verstoß gegen § 1a des Bundesbaugesetzes, das u. a. festlegt

§ 1a BauGB

Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz

(1) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die nachfolgenden Vorschriften zum Umweltschutz anzuwenden.

(2) 1. Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.

2. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. 3 Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. 4 Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.

Wie die Daten zeigen, wird mit dem § 13b überwiegend also kein Geschosswohnungsbau abgewickelt, wie hier:



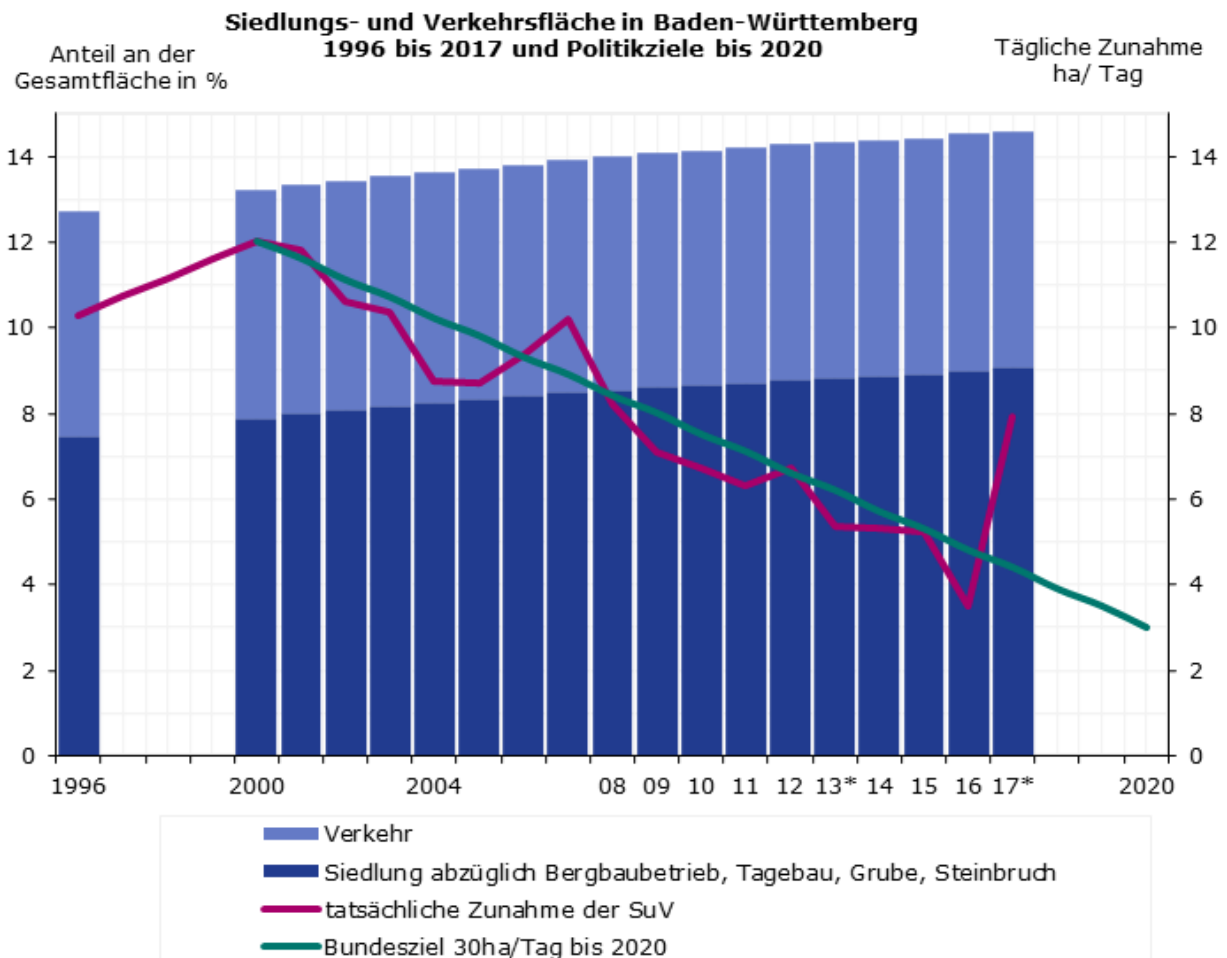
sondern großzügige Einfamilienhausgebiete:



Manche Gemeinden meinen, mit dem §13b fielen alle Umweltauforderungen an einen Bebauungsplan weg. Mitnichten! Der Artenschutz muss uneingeschränkt berücksichtigt werden. Und auch alle Umweltauswirkungen des B-Planes müssen schon nach Baurecht ermittelt und mit anderen Belangen abgewogen werden. Unterbleibt dies, ist der Plan rechtswidrig.

Der LNV und andere Umweltverbände lehnen die unter anderem von den kommunalen Spitzenverbänden angestrebte Entfristung des § 13 b vehement ab. Festzuhalten bleibt

- § 13b wird ganz überwiegend nicht dort angewendet, wo Wohnungsnot herrscht, sondern in Gebieten mit vergleichsweise entspanntem Wohnungsmarkt (siehe z. B. Regierungsbezirk Tübingen)
- Ganz überwiegend werden im Rahmen von § 13b Bauweisen realisiert, die nicht den Wohnungsbedarf finanziell Schwächerer bedienen (Geschosswohnungsbau), sondern die Nachfrage Gutsituierter nach repräsentativen Einfamilienhäusern.
- Raumordnerische Grundsätze wie die Planungshierarchie Regionalplan – Flächennutzungsplan – Bebauungsplan werden unterlaufen und drohen bei einer Entfristung gänzlich marginalisiert zu werden.
- § 13b verhindert den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung



*) 2013 durch Interpolation geschätzt.

2017 Sondereffekte durch nachgetragene Änderungen und Flurbereinigungen

Datenquelle: Flächenerhebung

© Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2018

Ungeachtet der Diskussion um die sicher in Ballungsräumen bestehenden Wohnungsnot bleibt der Flächenverbrauch ein erstrangiges Umweltproblem gerade im Zuwanderungsländle BW. Wir reißen da gerade alle Grenzen, wie die Daten des statistisches Landesamtes belegen:

Für die Schaffung neuen Wohnraums hat der ländliche Raum genügend Innenpotenziale. Und was auch im Ballungsraum möglich ist, wenn man will und sich keine Denkverbote auferlegt, zeigt Boris Palmer in Tübingen.

Stuttgart 03.06.2019

gez. Dr. Gerhard Bronner

LNV-Vorsitzender

www.lnv-bw.de