

STELLUNGNAHME DES BEIRATS FÜR RAUMENTWICKLUNG

beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in der 19. Wahlperiode
vom 17.09.2021

Wiederaufnahme des § 13b BauGB im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes

Die sparsame Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist ein herausragendes Ziel der Raumordnung wie auch der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Zugleich besteht vor allem in den wachsenden Ballungsräumen ein dringender Bedarf zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen, dessen Erfüllung für den künftigen gesellschaftlichen Zusammenhalt in diesen Städten und Regionen eine außerordentliche Bedeutung hat. Dafür ist die Ausweisung von Baugebieten vielfach unvermeidlich. In diesem Spannungsfeld gilt es, mit entsprechenden planerischen Instrumenten den Wohnraumbedarf zu decken, ohne das Flächensparziel aus dem Blick zu verlieren. Dieser Zielsetzung ist grundsätzlich auch das am 23. Juni 2021 in Kraft getretene Baulandmobilisierungsgesetz verpflichtet. Allerdings ist aus Sicht der Raumordnung die damit verbundene erneute Aktivierung des §13b BauGB kritisch zu bewerten: Zum einen zeigen empirische Studien, dass bisher der §13b BauGB eher in kleineren Städten und Gemeinden in ländlichen Räumen angewandt wurde, womit kaum zur erforderlichen Schaffung kostengünstiger Wohnungen in Ballungsräumen beigetragen wurde. Zum anderen ist umstritten, ob die Aussetzung der Umweltprüfung bei Anwendung des §13b BauGB europarechtskonform ist.

Vor diesem Hintergrund und aufbauend auf früheren ausführlichen Empfehlungen zur Siedlungsentwicklung (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2019) hat sich der Beirat erneut mit §13b BauGB befasst.

Er empfiehlt,

- die Anwendung des 13 BauGB mit einer bundesweiten, repräsentativen empirischen Untersuchung (Evaluierung) zu begleiten;
- §13b BauGB nach dem 31. Dezember 2024 nicht weiter zu verlängern, wenn diese Evaluierung die bisher problematischen Tendenzen bei der Anwendung (insbesondere in ländlichen Räumen, weniger in Stadtregionen mit dringendem Wohnraumbedarf) bestätigt;
- Besonderes Augenmerk auf die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden zu legen und dabei eine einfache, beschleunigte, aber umweltverträgliche Ausweisung von zusätzlichen Wohnbaumöglichkeiten zu unterstützen;
- bei der Innenentwicklung noch stärker als bisher Klimawandel und Klimaanpassung zu berücksichtigen sowie Auswirkungen auf die Bodenpreisentwicklung zu begrenzen;
- den Bedarf an kostengünstigen Wohnungen in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten durch vielfältige Maßnahmen zu decken (siehe auch den Maßnahmenkatalog in Beirat für Raumentwicklung 2019).



Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt:

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus / Bundesallee 216 – 218 / 10719 Berlin

E-Mail: HIII1@bmi.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung

Wiederaufnahme des § 13b BauGB im Rahmen des
Baulandmobilisierungsgesetzes

Berlin, September 2021

19. Legislaturperiode

Diese Stellungnahme wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 17.9.2021 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Wiederaufnahme des § 13b BauGB im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes“ vorbereitet:

Prof. Dr. Rainer Danielzyk (Leitung)

Prof. Dr. Jörg Knieling

Prof. Dr. Axel Priebes

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Dr. Holger Schmitz

Berlin, September 2021



Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt:

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirats für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

BMI Außenstelle Bundeshaus / Bundesallee 216 – 218 / 10719 Berlin

E-Mail: HIII1@bmi.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

Inhalt

Einleitung	1
1. Zur Reaktivierung des § 13b BauGB	1
2. Empirische Erkenntnisse zur Anwendungspraxis des § 13b BauGB	3
3. Ausgesetzte Umweltprüfung bei Anwendung von § 13b BauGB	6
4. Fazit	9

Einleitung

Anlässlich der erneuten „Aktivierung“ des §13b BauGB mit dem Baulandmobilisierungsgesetz vom 23. Juni 2021 sieht sich der Beirat veranlasst, zu dieser Thematik noch einmal Stellung zu nehmen. Dies geschieht vor allem deshalb, weil aus der Perspektive der Raumordnung und Raumentwicklung mit großer Besorgnis festzustellen ist, dass die gesetzlich vorgegebenen und politisch allgemein geteilten Zielvorstellungen einer reduzierten Flächenneuanspruchnahme und eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden angesichts der gegenwärtig empirisch feststellbaren Tendenzen – gerade auch bei der Anwendung des §13b BauGB – kaum zu verwirklichen sind. Daher wird auf den aktuellen Diskussionsstand zu der Thematik eingegangen, ehe empirische Erkenntnisse zur bisherigen Anwendungspraxis des §13b BauGB zusammenfassend vorgestellt werden. Anschließend wird die aus europarechtlicher Sicht problematische Aussetzung der Umweltprüfung bei der Anwendung von §13b BauGB diskutiert, bevor konkrete Handlungsempfehlungen formuliert werden.

1. Zur Reaktivierung des § 13b BauGB

Im Rahmen des am 23. Juni 2021 in Kraft getretenen Baulandmobilisierungsgesetzes wurde der zuvor schon befristet im Baugesetzbuch enthaltene § 13b BauGB erneut für einen befristeten Zeitraum (Einleitung des entsprechenden Aufstellungsverfahrens für einen Bebauungsplan muss bis zum 31.12.2022 erfolgen) aktiviert.

Damit soll gemäß der Gesetzesbegründung vor allem in wachsenden Ballungsräumen mit „dringendem Wohnraumbedarf“ zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen eine Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das vereinfachte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen für „kleine Gebiete“ ermöglicht werden, die wegen „des begrenzten Ausmaßes und ihres räumlichen Anschlusses an bereits bestehende im Zusammenhang bebaute Ortsteile voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lassen“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/24838, S. 26). Die Baulandkommission hatte empfohlen, dazu eine begleitende Evaluierung durchzuführen.

Der Beirat für Raumentwicklung hat sich bereits in seiner Empfehlung vom 15.01.2019 umfassend und grundsätzlich mit der Siedlungsentwicklung in Deutschland sowie Strategien zur Verwirklichung eines sparsamen Umgangs mit Flächen befasst. Der Beirat bekräftigt und unterstreicht seine damaligen grundsätzlichen Ausführungen, zumal die Zielvorstellung

einer sparsamen Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke unverändert dringlich ist. Er verweist auch noch einmal ausdrücklich auf das dort aufgeführte Spektrum von Instrumenten und Maßnahmen zur Realisierung einer Bodennutzung, die die Neuinanspruchnahme von Flächen deutlich reduziert.

In der genannten Empfehlung hat sich der Beirat für Raumentwicklung auch intensiv mit der damals gültigen Fassung des § 13b BauGB befasst (Beirat für Raumentwicklung 2019, S. 10/11) und die vom Gesetzgeber verfolgte Intention der schnellen Schaffung von Wohnraum in Gebieten mit dringendem Wohnraumbedarf grundsätzlich positiv kommentiert:

„Tatsächlich wird die Regelung des § 13b BauGB vor allem, aber nicht nur in wachsenden Ballungsräumen genutzt, um in einem erleichterten Verfahren schnell Wohnungen insbesondere im ‚Speckgürtel‘ der Städte zu mobilisieren. Die Regelung kann insoweit dazu beitragen, den Bedarf an bezahlbaren Wohnungen zu decken.“

Gleichzeitig empfahl der Beirat jedoch,

„insbesondere aus Gründen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Falle einer vom Gesetzgeber angestrebten möglichen Verlängerung des § 13b BauGB über Ende 2019 hinaus bzw. einer Entfristung der Regelung inhaltlich eine Einengung und Präzisierung der Norm vorzunehmen. Dieses kann insbesondere durch die Aufnahme des Tatbestandmerkmals ‚dringender Wohnraumbedarf‘ erfolgen. Dabei muss das Tatbestandsmerkmal des dringenden Wohnraumbedarfs zusätzlich konkretisiert werden. Denn es werden auch viele Gemeinden in ländlichen Räumen, die mit Leerständen zu kämpfen haben und über Flächenreserven verfügen, gestützt auf ihren Eigenentwicklungsbedarf auf die Dringlichkeit des Wohnraumbedarfs verweisen. Vermeidbar und kontrollierbar ist ein kommunaler Wettlauf um zusätzliche Flächenangebote im Freiraum, der im Widerspruch zu dem bundesgesetzlichen Grundsatz zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (...) stehen würde, nur, wenn dieses Tatbestandsmerkmal a) konkretisiert wird, indem Kriterien zur Bestimmung der Dringlichkeit (...) festgelegt werden und b) auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung eine räumliche Differenzierung vorgenommen wird, indem bestimmte Städte oder Ballungsräume, für die anhand der genannten Kriterien ein dringlicher Wohnraumbedarf festzustellen ist (...), festgelegt werden (...)“ (a.a.O., S. 11).

Der Beirat sieht nach wie vor die Notwendigkeit, in wachsenden Regionen mit dringendem Wohnraumbedarf kostengünstigen Wohnraum zu schaffen. Dieses Ziel hat, gerade auch

im Hinblick auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, große politische Bedeutung. Es ist jedoch zweifelhaft, ob der § 13b BauGB dafür hilfreich ist. Vielmehr hat sich, wie nachfolgend zu belegen ist, die Anwendungspraxis des § 13b BauGB deutlich in eine andere Richtung entwickelt.

Vor diesem Hintergrund geht der Beirat für Raumentwicklung nachfolgend – ausdrücklich aufbauend auf seinen Empfehlungen von 2019 – auf

- inzwischen vorliegende empirische Erkenntnisse zur Anwendung des § 13b BauGB und zur Frage, ob dieser tatsächlich vor allem in wachsenden Ballungsräumen mit „dringendem Wohnraumbedarf“ zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen genutzt wurde,
- die mit der Anwendung des § 13b BauGB verbundene Aussetzung einer Umweltprüfung und
- die Präzisierung der Anwendungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Bedarf an bezahlbarem Wohnraum in wachsenden Städten

ein.

2. Empirische Erkenntnisse zur Anwendungspraxis des § 13b BauGB

Nachdem der § 13b BauGB über mehrere Jahre Eingang in die Praxis der Siedlungsentwicklung von Städten und Gemeinden gefunden hat, liegen erste Auswertungen vor, in welchem Umfang dies erfolgt ist und inwiefern die Regelung entsprechend der gesetzlich intendierten Zielsetzung vor allem in wachsenden Ballungsräumen mit dringendem Wohnraumbedarf zur Schaffung bezahlbarer Wohnungen herangezogen wurde.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes wurde 2020 eine qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB herausgegeben, die eine bundesweite Auswertung von insgesamt 250 Bebauungsplänen aus 242 Gemeinden sowie eine darauf aufbauende anonyme Online-Befragung der anwendenden Kommunen umfasste (UBA 2020)¹.

¹ UBA (2020): Umweltbundesamt (Hrsg.). Frerichs, S., Hamacher, K., Simon, A., Prenger-Berminghoff, K., Witte, A., Groth, K.-M.: Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB. Texte 93/2020. Dessau-Roßlau. Die Recherche der § 13b-Bebauungspläne erfolgte internetbasiert mit Datenstand Juni 2019 in allen Bundesländern. Ausgewertet wurden 250 Bebauungspläne aus allen Flächenländern. Die zusätzliche Online-Befragung der anwendenden Städte und Kommunen hatte eine Rücklaufquote von ca. 20 %.

Das Ergebnis zeigt, dass § 13b BauGB vor allem von kleinen, vielfach ländlich geprägten Gemeinden genutzt wurde und nur 2,8 % der Anwendungsfälle des § 13b BauGB auf Großstädte entfielen. Der größte Teil der § 13b- Bebauungspläne – insgesamt 83,6 % – wurde in Kleinstädten und Landgemeinden aufgestellt, allein fast die Hälfte (45,2 %) in Landgemeinden mit weniger als 5.000 EW. Mehr als die Hälfte der § 13b-Bebauungsplanverfahren wurden in Städten und Gemeinden mit rückläufigen und stagnierenden Bevölkerungszahlen durchgeführt, wobei als Gründe für eine Nutzung des § 13b BauGB vor allem angegeben wurde, Bauflächen für die Eigenentwicklung bereitstellen zu wollen. Diese empirischen Befunde belegen insofern nicht, dass § 13b BauGB tatsächlich in substanzieller Weise Wohnungsengpässe in Regionen mit einem angespannten Wohnungsmarkt mindern konnte. Die Intention des Gesetzgebers und die damalige Hoffnung des Beirats für Raumentwicklung, durch die Verfahrenserleichterungen des § 13b BauGB zu einer vermehrten Ausweisung von Wohnbauland in den Ballungsräumen mit besonders dringlichem Wohnungsbedarf zu kommen, wurden nach dieser Untersuchung so noch nicht realisiert, wobei Gründe dafür zu eruieren wären.

In über 80 % der untersuchten Anwendungsfälle des § 13b BauGB (vgl. UBA 2020) wurden zudem landwirtschaftliche Nutzflächen neu in Anspruch genommen, in nur 10 % Flächen mit einer baulichen Vornutzung oder Brachflächen. Insgesamt mindert § 13b BauGB damit den baurechtlichen Schutz des Außenbereiches und steht auch der Intention des § 13a BauGB entgegen, einer Innenentwicklung Vorrang vor einer Inanspruchnahme des Außenbereiches einzuräumen. Ein Beitrag zur Erfüllung der durch § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG gebotenen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme sowie des durch § 1a Abs. 2 BauGB gebotenen sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden wurde insofern mit § 13b BauGB nicht geleistet. Das belegt auch eine (unveröffentlichte) Abfrage des BMI bei den Ländern, die ergab, dass sich die so erarbeiteten Bebauungspläne in der Regel durch eine geringe bauliche Dichte auszeichnen.

In nur etwas mehr als einem Drittel der im Rahmen der UBA-Stichprobe (2020) untersuchten Bebauungspläne konnte zudem sichergestellt werden, dass sie aus dem Flächennutzungsplan und damit einer integrierten Planungsgrundlage der Siedlungsentwicklung hergeleitet wurden.

Auch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) hat 2018 eine bundesweite Internetrecherche zur Umsetzung von Vorhaben nach § 13b BauGB durchgeführt und diese durch Datensätze von Planungsbehörden und telefonische Befragungen von Behörden und Planungsbüros

ergänzt. Analysiert wurden 105 Bebauungspläne. Im Ergebnis zeigt die Untersuchung (BfN 2019: S. 349)²:

- „Eine signifikant häufigere Anwendung in Verdichtungsregionen und damit in Regionen mit aktuell hohem Wohnraumbedarf kann nicht konstatiert werden.
- Die Hälfte der untersuchten Kommunen, in denen Bebauungspläne nach § 13b BauGB zur Anwendung kommen, weisen eine Einwohnerzahl von ≤ 5 000 Personen auf (...). 13 % sind Gemeinden mit 5 001 bis 10 000 Einwohnerinnen und Einwohnern und 23 % Gemeinden mit 10 001 bis 20 000. Das Verfahren kommt damit primär in kleineren Gemeinden und Kleinstgemeinden zur Anwendung.
- Auffällig war, dass besonders viele Gemeinden ein sehr kleines Plangebiet genehmigten, in dem z. B. nur 2-3 neue Häuser gebaut wurden. (...)
- Hinsichtlich der überplanten Nutzungstypen im Außenbereich wurde bei etwa der Hälfte der Bebauungspläne Grünland überplant (59 der 105 Bebauungspläne, (...). Inwieweit es sich hierbei um naturschutzfachlich hochwertiges Grünland handelte, konnte aus den Angaben der Bebauungspläne nicht entnommen werden. Bei 34 Bebauungsplänen wurden Ackerflächen in Anspruch genommen (...).“

Vor diesem Hintergrund gelangt das BfN zu folgenden Einschätzungen:

„Der Beitrag des Instruments zur Verringerung des Wohnraummangels muss als gering bewertet werden. Es werden in den untersuchten Bebauungsplänen größtenteils Ein- und Zweifamilienhäuser ausgewiesen. Diese leisten durch den geringen Anteil an Wohneinheiten pro in Anspruch genommener Fläche einen eher geringen Beitrag zur Verringerung des Wohnraummangels. (...) Mit der Einführung des § 13b BauGB wird die Flächenneuanspruchnahme gefördert. Kommunen bekommen mit dem Paragraphen die Möglichkeit, ihre Gemeindeflächen zu arrondieren und Neubauvorhaben im Außenbereich voranzutreiben. Das Flächensparziel, das so genannte 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung, wird somit gefährdet“ (BfN 2019, S. 351).

Die Ergebnisse der Studien von UBA und BfN werden durch eigene Daten der Länder und Planungsregionen unterstrichen. Beispielsweise ergab eine Umfrage bei 347 Kommunen

² BfN 2019: Schmauck, S., Tautenhahn, C.: Berücksichtigung von Umweltwirkungen im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Außenbereich, Natur und Landschaft 94 (8), S. 346-352.

in Hessen, dass nach § 13b BauGB im Zeitraum von 2017 bis 2029 85 Bebauungspläne in Kraft getreten waren und sich 157 im Aufstellungsverfahren befanden. Von der Gesamtfläche dieser Bebauungspläne waren 82 ha im Ballungsraum und 130 ha im ländlichen Raum (HMWEVW 2020)³.

Erwähnenswert ist, dass in Hamburg, einem der prosperierenden Länder mit hoher Nachfrage nach neuen Wohnungen, 2017 ausdrücklich auf die Anwendung von § 13b BauGB verzichtet wurde. Nach einer entsprechenden Aufforderung durch die Bürgerschaft, das Hamburgische Landesparlament, hat der Senat als Landesregierung „verbindlich beschlossen, dass die Möglichkeiten des beschleunigten Verfahrens nach § 13b BauGB in Hamburg nicht angewandt werden“⁴; als Begründung dienten die eingeschränkte Beteiligung der Öffentlichkeit und der Verzicht auf eine Prüfung der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen.

3. Ausgesetzte Umweltprüfung bei Anwendung von § 13b BauGB

Bebauungspläne nach § 13b BauGB bedürfen keiner Umweltprüfung und keiner Eingriffsregelung. Zwar sind Umweltbelange grundsätzlich auch in Verfahren nach § 13b BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen. Allerdings war in der Hälfte der in der UBA-Studie (2020) untersuchten 250 Anwendungsfälle (ca. 51 %) der Begründung des jeweiligen Bebauungsplanes nicht zu entnehmen, dass tatsächlich eine Auseinandersetzung mit den Umweltbelangen im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB stattgefunden hatte. Wesentliche Elemente zur Qualitätssicherung der Bebauungsplanung und einer sachgerechten Abwägung werden somit durch den Verzicht auf die Umweltprüfung und die Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt.

Der Beirat hat den Verzicht auf die Umweltprüfung schon 2019 kritisch gesehen, musste aber akzeptieren, dass der Europäische Gerichtshof 2016 entschieden hatte, dass ein Mitgliedsstaat für „kleine Gebiete auf lokaler Ebene“ festlegen kann, dass von einer Umweltprüfung abgesehen werden kann. Allerdings wies der Beirat darauf hin (Beirat für Raumentwicklung 2019, S.10), dass es sich um einen relativen Größenfaktor handelt,

„(...) weshalb es nach dieser Rechtsprechung ausgeschlossen sein dürfte, dass kleine Gemeinden ohne großen Siedlungsdruck gestützt auf § 13b BauGB mehrfach

³ HMWEVW 2020: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen: Antwort des HMWEVW auf die Kleine Anfrage zu Flächenverbrauch in Folge der Anwendung des § 13b Baugesetzbuch (BauGB) in Hessen vom 17.02.2020, LT-Drs. 20/1726.

⁴ Drucksache 21/11339: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft vom 12.12.2017.

im Jahr eine Bruttofläche von ca. 2-3 ha ohne Umweltprüfung ausweisen dürfen. Denn der EuGH hat betont, dass das Kriterium der Nutzung „kleiner Gebiete“, das zusätzlich zu dem des Erlasses auf lokaler Ebene erfüllt sein muss, „im Verhältnis zu diesem räumlichen Zuständigkeitsgebiet eine geringe Größe“ aufweisen muss (so ausdrücklich EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-444/15, ABl. EU 2017, Nr. C 53,15 = juris Rn. 73).

Da der Verzicht auf die Umweltprüfung auf vielfältige Kritik, nicht nur seitens der Umweltverbände, gestoßen ist (auch für den Hamburger Senat war dies – wie erwähnt - einer der Gründe für den Beschluss zur Nicht-Anwendung des § 13b im Hamburgischen Staatsgebiet), wurde das Thema auch in den jüngsten Diskussionen zur erneuten Aktivierung des § 13b wieder aufgegriffen. Deswegen hat der „Fachbereich Europa“ des Deutschen Bundestags im März 2020 ausführlich „Zur Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ Stellung genommen. Er kommt zu folgendem Ergebnis:

„Ob eine Verlängerung des Anwendungszeitraums des § 13b BauGB mit den Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie vereinbar ist, lässt sich nicht abschließend beantworten. Zum einen fehlt es (bisher) an klaren rechtlichen Beurteilungsmaßstäben zur Frage, wann von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen ist bzw. wann solche verneint werden können. Nur im letztgenannten Fall kann von der Durchführung einer Umweltprüfung nach der genannten Richtlinie abgesehen werden (vgl. Art. 3 Abs. 3 bzw. 4 Plan-UP-RL). Blickt man allein auf den Regelfall erheblicher Umweltauswirkungen (vgl. Art. 3. Abs. 2 Plan-UP-RL), so fehlt es an diesem für Pläne im Sinne des § 13b BauGB. Ob allein die auf Grundlage dieser Vorschrift mögliche Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen erhebliche Umweltauswirkungen begründet bzw. ausschließt, bedarf zum anderen naturwissenschaftlicher (Umwelt-)Expertise. Eine Darlegung der Gründe, die den Gesetzgeber bei der Einführung des § 13b BauGB bewogen haben, für die davon erfassten Bebauungspläne von einer Umweltprüfung abzusehen, ist nicht erfolgt, obgleich hierzu nach Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL die Pflicht bestanden hätte. Ob der Gesetzgeber dieser Pflicht im Fall einer Verlängerung des

Anwendungszeitraums des § 13b BauGB nachkommen würde, bleibt abzuwarten. Eine Missachtung könnte die Unanwendbarkeit des § 13b BauGB nach sich ziehen.“⁵

Eine detaillierte Erläuterung zum Verzicht auf die Umweltprüfung ist auch der Begründung des Entwurfes des Baulandmobilisierungsgesetzes (Drucksache 19/24838 vom 30.11.2020) nicht zu entnehmen, so dass zu prüfen ist, ob hier ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL vorliegt.

Die Europarechtskonformität von § 13b BauGB wird vor dem Hintergrund des Wegfalls der UVP-Pflicht äußerst kontrovers diskutiert. Soweit teilweise hervorgehoben wird, § 13b BauGB entspreche den Vorgaben durch das EuGH-Urteil vom 21. Dezember 2016 (a.a.O.), da entsprechende Gebiete durch das quantitative Höchstmaß von 10.000 qm und die Beschränkung auf Wohnnutzungen als „klein“ anzusehen seien und es sich bei der für den Bebauungsplan zuständigen Gemeinde um eine „lokale Behörde“ handele⁶, verbleiben nach Überzeugung des Beirats an der Europarechtskonformität gewichtige Zweifel.⁷ Denn dem besagten Urteil des EuGH ist auch zu entnehmen, dass das den Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL eingeräumte Ermessen insoweit eingeschränkt wird, als Pläne und Programme, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Merkmale, ihrer Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, eine Umweltprüfung vorzunehmen ist.⁸ Diesem Maßstab wird § 13b BauGB nicht gerecht, denn er regelt eine Überplanung von Außenbereichsflächen und trifft die pauschale Freistellung, dass erhebliche, in der planerischen Abwägung zu berücksichtigende

⁵ Deutscher Bundestag, Unterabteilung Europa, Fachbereich Europa: Ausarbeitung „Zur Vereinbarkeit einer Verlängerung des § 13b BauGB mit der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (Aktenzeichen: PE 6 – 3000 – 010/20, Abschluss der Arbeit: 2. März 2020)

⁶ Vgl. Hofmeister, A./Mayer, C.: Die Erstreckung des beschleunigten Verfahrens auf die Überplanung von Außenbereichsflächen für Wohnnutzungen gemäß § 13b BauGB 2017 – Anwendungsvoraussetzungen, Rechtsfolgen und ausgewählte Anwendungsprobleme, ZfBR 2017, S. 551 (557); Kerkmann, J.: Das Ende des beschleunigten Verfahrens nach den §§ 13a und 13b BauGB?!, EurUP 2019, S. 206 (214); Scharmer, E. in Brügelman, BauGB Kommentar, 117. Lieferung Januar 2021, § 13b Rn. 9; Rieger, W. in Schrödter, BauGB Kommentar, 9. Auflage 2019, § 13b Rn. 13; Uechtritz, M.: Die BauGB-Novelle 2017 – Neue planerische Handlungsmöglichkeiten und offene Fragen, BauR 2018, S. 1631 (1647). Im Ergebnis ebenso Mayer, C.: Die neue EuGH-Rechtsprechung betreffend den SUP-Befreiungstatbestand des Art. 3 Abs. 3 Alt. 1 RL 2001/42/EG und ihre Auswirkungen auf das nationale Bauplanungsrecht, NuR 2017, S. 687 (691 f); VGH München, Urteil vom 9. Mai 2018 – 2 NE 17.2528, BeckRS 2018, 10027.

⁷ Vgl. Arndt, M./Mitschang, S.: Bebauungspläne nach § 13b BauGB, ZfBR 2017, S. 737 (745, 748); Bovet, J.: Kommunalen Ressourcenschutz – Auf der Zielgeraden beim Flächensparen?, ZUR 2020, S. 31 (36 f); Faßbender, K.: Die Strategische Umweltprüfung – Anspruch und Wirklichkeit, ZUR 2018, S. 323 (325); Grotefels, S.: Bebauungspläne nach § 13b BauGB versus Boden- und Flächenschutz?, UPR 2018, S. 321 (329 f); Schink, A.: Vereinbarkeit von baulandschaftaffendenden Satzungen mit Europarecht, UPR 2019, S. 201 (207 f); Jarras, H. /Kment, M., BauGB Kommentar, 2. Aufl. 2017, § 13b Rn. 1. Kritisch zur Regelung auch Albrecht, J.: Die Stadt im Klimawandel: Handlungsfelder, Rechtsinstrumente und Perspektiven der Anpassung (climate resilient cities), ZUR 2020, S. 12 (15); Edenharter, A.: Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse: Steuerung durch Raumordnungsplanung, insbesondere Regionalplanung, ZUR 2020, S. 71 (75 f); Manssen, G.: Die BauGB-Novelle 2017 – geänderte Zielvorstellungen für die städtebauliche Entwicklung?, ZfIR 2017, S. 809 (811 f); Battis, U./Mitschang, S./Reidt, O.: Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt (BauGB-Novelle 2017), NVwZ 2017, S. 817 (820).

⁸ Vgl. EuGH, Urteil vom 21. Dezember 2016, C-444/15, ABl. EU 2017, Nr. C 53,15 = juris Rn. 53 f.

Umweltbeeinträchtigungen in aller Regel ausgeschlossen sind. Namentlich hat der Gesetzgeber die qualitativen Unterschiede zwischen Innen- und Außenbereich nicht adäquat berücksichtigt. Denn das Freihalten des Außenbereichs ist grundsätzlich schützenswert; § 13b BauGB widerspricht gerade diesem Leitbild des Vorrangs der Innenentwicklung. Nach Auffassung des Beirats ist im Anwendungsbereich der Vorschrift des § 13b BauGB daher in besonderem Maße von erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt auszugehen.

4. Fazit

Der Beirat für Raumentwicklung sieht weiterhin die Notwendigkeit, kostengünstigen Wohnraum in den Regionen mit dringendem Wohnraumbedarf zu schaffen. Dazu hat der § 13 b BauGB bisher in dieser Form aber überwiegend nur im eher ländlichen Raum beigetragen. Dabei hat er – im Widerspruch zu allen Flächensparzielen – die Flächeninanspruchnahme im Außenbereich erleichtert. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Beirat für Raumentwicklung,

- die aktuelle Wiederaufnahme des § 13 b BauGB mit einer bundesweit repräsentativen Evaluierung zu begleiten;
- § 13 b BauGB nach dem 31. Dezember 2024 nicht weiter zu verlängern, sollte die Evaluierung die o.g. Tendenzen bestätigen;
- besonderes Augenmerk auf die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden zu legen und zu prüfen, wie hier eine einfache und beschleunigte, zugleich aber umweltverträgliche Ausweisung von mehr Wohnbauland gelingen kann (vgl. Beirat für Raumentwicklung 2019);
- in der künftigen Ausgestaltung der Innenentwicklung auch klimatische Aspekte stärker zu berücksichtigen („doppelte“ Innenentwicklung im Sinne von Siedlungsverdichtung und Freiraumqualifizierung) und Modellprojekte zu initiieren, die Flächensparen und Klimaanpassung vereinen;
- die Deckung des Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum durch ein vielfältiges Maßnahmenbündel – siehe Stellungnahme des Beirates für Raumentwicklung (2019) – zu unterstützen.

Es besteht mithin erheblicher Handlungsbedarf und es bedarf deutlich stärkeren Einsatzes des Bundes und der Länder, um das Defizit an bezahlbarem Wohnraum in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten abzubauen. Es handelt sich dabei – weit jenseits der

fachlichen Debatte – um gesellschaftspolitische Aufgaben von besonderer Dringlichkeit, die eines umfassenden Bündels von Maßnahmen bedürfen. Dabei reicht es nicht, einfach nur den Leitsatz „Innen- für Außenentwicklung“ zu betonen. Gute Innenentwicklung muss auch die dringend erforderlichen Freiraumqualitäten fördern und möglichen Steigerungen der Bodenpreise begegnen. Innenentwicklung hat die Aufgabe, in großen wie kleinen Städten und Dörfern der weiteren Ausdehnungen der Siedlungsflächen an den Rändern entgegenzuwirken. Ihre Umsetzung erfordert zusätzliche Planungskapazitäten, weshalb die personelle Ausstattung der Kommunen in diesem Bereich zu verbessern ist. Dabei sei auch noch einmal die Bedeutung einer ökonomische, ökologische und soziale Aspekte berücksichtigenden Bauleitplanung betont, die Qualitäten und Investitionssicherheit schafft.

Der § 13 b BauGB unterstützt in seiner aktuellen Fassung und Anwendung, wie die empirischen Ergebnisse zeigen, wenig dabei, in den (Stadt-) Regionen mit besonders dringendem Bedarf kostengünstigen Wohnraum zu schaffen. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass seine Anwendung eine weitere Ausdehnung der Siedlungsflächen ohne Beachtung der innerörtlichen Entwicklungspotenziale fördert, was den Leitvorstellungen der Raumordnung und Raumentwicklung widerspricht.

Quelle

Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Siedlungsentwicklungsflächen sparen. Empfehlung des Beirates für Raumentwicklung vom 15.01.2019, Berlin