

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen),
Peter Meiwald, Matthias Gastel, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/1932 –**

Auswertung der ohne Umweltprüfung und mit reduzierter Bürgerbeteiligung erstellten Baupläne für die Innenentwicklung von Städten

Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem Jahr 2007 darf in Städten und Gemeinden eine Bebauung in einem erleichterten Verfahren geplant werden. Auf die Umweltprüfung wird in diesem Verfahren weitgehend verzichtet und die Bürger werden in weit geringerem Maße an dem Plan beteiligt, als üblich. Dies gilt laut § 13a des Baugesetzbuches (BauGB) für die „Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung“. Betroffen sind nur Pläne für Grundstücke bis zu einer bestimmten Größe. Damit soll „einem Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung in angemessener Weise Rechnung getragen werden“ (§ 13a Absatz 2 Nummer 3 BauGB).

Zugleich war es ein Ziel der Gesetzgebung, den Flächenverbrauch insgesamt zu reduzieren und aus Gründen des Umweltschutzes zu vermeiden, dass Flächen im Außenbereich neu bebaut werden (Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 16/2496, S. 1).

Seit Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2007 wurde nicht überprüft, ob die beabsichtigten Wirkungen eigentlich eingetroffen sind und die dazu abgesenkten Umwelt- und Beteiligungsstandards erforderlich und zielführend waren. Auch ist nicht klar, ob der Bundesregierung bekannt ist, wie häufig und in welcher Form § 13a BauGB seit dem Jahr 2007 angewendet worden ist. Es verdichten sich Hinweise, dass seine Anwendung vielerorts zur Regel geworden ist und nicht, wie beabsichtigt, die Ausnahme für bestimmte Fallkonstellationen bleibt. So kommen Siedentopp et al. in einer Studie (Stefan Siedentopp/Katharina Krause-Junk/Richard Junesch/Stefan Fina, Forschungsbericht BWPLUS, Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? Analyse der Anwendung von § 13a BauGB in baden-württembergischen Kommunen, 2010) zu dem Schluss, dass Kommunen das vereinfachte Verfahren nach § 13a BauGB auf einer Vielzahl von Flächen, vor allem unter dem Schwellenwert von 20 000 m², angewendet wird.

Vor dem Hintergrund schrumpfender Städte mit Problemen bei der Revitalisierung ihrer Innenstädte einerseits, und wachsenden Städten mit einem hohen Nutzungsdruck auf die Innenstädte und in der Folge von stark steigenden Immobilienpreisen andererseits ist fraglich, ob die Regelung hier adäquat und mit nachhaltiger Wirkung, auch hinsichtlich eines gewissen Ausgleichs dieser auseinander driftenden Entwicklung, greift.

Ein Verfahren des Europäischen Gerichtshofs kam im Jahr 2013 zu dem Ergebnis, dass der § 13a BauGB in Verbindung mit der Heilungsvorschrift in § 214 Absatz 2a Nummer 1 BauGB nicht mit europäischem Recht vereinbar ist (Urteil des EuGH vom 18. April 2013 – Rs. C 463/11). Gemäß der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, sei die Umweltprüfung nämlich vorzunehmen. Der strittige Bebauungsplan war, so das Urteil, in unzulässiger Weise als vereinfachter Bebauungsplan der Innenentwicklung ohne Umweltprüfung aufgestellt worden, obwohl dazu gar nicht die Voraussetzungen vorlagen. Durch die Heilungsvorschrift konnte er jedoch nicht beklagt werden.

Infolge des Urteils änderte die Bundesregierung im Rahmen der Baurechtsnovelle von 2013 zur Innenentwicklung nicht etwa den § 13a BauGB, sondern löschte lediglich die Heilungsvorschrift in § 214 BauGB. In der war vorher geregelt, dass Verfahrensverstöße (wie unterlassene Umweltprüfung) unter bestimmten Umständen unerheblich seien.

Wie oft unzulässigerweise von der Umweltprüfung im beschleunigten Verfahren abgesehen wird, indem es sich um Pläne handelt, die gar nicht nach diesem Verfahren aufgestellt werden dürften, ist nicht bekannt.

Im Gesetzgebungsverfahren 2007 zum vereinfachten Verfahren der Innenentwicklung hat die Bundesregierung angekündigt, die Wirkung der Neuregelung zu überprüfen. Das ist bislang nicht erfolgt.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung erlaubt sich vorab den Hinweis, dass sie die Wertung der Fragesteller zu dem o. g. Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union nicht teilt. Die Feststellungen des Gerichtshofs der Europäischen Union beziehen sich nicht auf die Vorgaben des § 13a BauGB, sondern auf dessen Kombination mit § 214 Absatz 2a Nummer 1 BauGB über die Unbeachtlichkeit von Fehlern im Planungsverfahren. Die Bundesregierung hat auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union angemessen und rasch reagiert. Die bestandene Vorschrift des § 214 Absatz 2a Nummer 1 BauGB ist mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) aufgehoben worden.

1. Inwieweit hat die Bundesregierung, wie im Gesetzgebungsverfahren 2007 angekündigt, die Anwendung des § 13a BauGB im Hinblick auf die Erreichung der gesetzgeberischen Ziele und im Hinblick auf die Art, Weise und den Umfang der Anwendung der Regelung überprüft?
2. Wenn ja, wurde das damals erklärte Ziel der Bundesregierung, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, erreicht?
Wenn nein, warum nicht?
3. Ist nach Kenntnis der Bundesregierung insbesondere eine Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich seit dem Jahr 2007 im Vergleich zu den Vorjahren rückläufig, und inwiefern ist dies auf das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB zurückzuführen?

Die Fragen 1 bis 3 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das federführende Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit ist insbesondere durch die Beteiligung an den Fachgremien der Bauministerkonferenz und der kommunalen Spitzenverbände über Erfahrungen der Planungspraxis informiert, soweit sie in diesen Gremien thematisiert werden. Eine förmliche Evaluierungspflicht besteht nicht.

Statistische Daten zu den Wirkungen speziell zu § 13a BauGB liegen der Bundesregierung nicht vor; den Bund trifft keine Vollzugsverantwortlichkeit. Allgemein hat sich die Flächenneuanspruchnahme seit 2007 von 113 ha pro Tag auf 74 ha pro Tag im Jahr 2012 reduziert (vgl. Indikatorenbericht 2014 zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland vom Statistischen Bundesamt).

4. Inwiefern wurden nach Kenntnis der Bundesregierung die im Gesetz ausgeführten Zwecke, dass „einem Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung in angemessener Weise Rechnung getragen werden“, erfüllt?

Die Vorschrift soll den durch den zumeist hohen Anpassungsbedarf der Gemeinde ausgelösten Investitionsbedarf für den Bebauungsplan der Innenentwicklung als Planungsgrundsatz hervorheben (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2496, S. 14). Sie stellt aber keine zusätzlichen Anforderungen auf, sondern betont klarstellend, dass die Belange, die im Wege der Planung verwirklicht werden sollen, in der Abwägung berücksichtigt werden. Statistische Daten über die Berücksichtigung in der Abwägung liegen der Bundesregierung nicht vor.

5. Wie stellt sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Zweckerfüllung des § 13a BauGB angesichts der sich ungleich entwickelnden Städte und Gemeinden in Deutschland in wachsenden Regionen mit Wohnraummangel und stark steigenden Preisen und einem hohen Maß an Investitionen einerseits und schrumpfenden Regionen mit einem Überangebot an Wohnraum und niedrigen Preisen und einem Mangel an Investitionen andererseits dar?
6. Welche Wirkung hat nach Kenntnis der Bundesregierung das erleichterte Verfahren der Innenentwicklung bezüglich der sich ungleich entwickelnden Städte und Gemeinden in Deutschland (wie in Frage 4 angesprochen) erzielt?

Die Fragen 5 und 6 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen kann dem städtebaulichen Anpassungsbedarf nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich auch mit Bebauungsplänen der Innenentwicklung begegnet werden. Konkrete statistische Daten liegen der Bundesregierung nicht vor.

7. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der zu einer höheren Flächeninanspruchnahme führenden Entwicklung der Rechtsprechung (vgl. z. B. BayVerfGH, Entscheidung vom 13. Juli 2009, Vf. 3-VII-09 durch eine sehr weite Auslegung des Begriffs „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ (§ 13a Absatz 1 Satz 1 BauGB), nach welcher unter den § 13a BauGB auch Arrondierungsmaßnahmen, Innenbereichsinseln und Flächen im sogenannten Außenbereich in den Innenbereich fallen können?

8. Wie lässt sich diese Auslegung des §13a BauGB in der Praxis mit dem erklärten Ziel eines reduzierten Flächenverbrauchs sowie mit dem intendierten Ausnahmecharakter des § 13a BauGB vereinbaren?

Die Fragen 7 und 8 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Fragen verkennen nach Ansicht der Bundesregierung die gesetzgeberische Absicht. Es war nicht das gesetzgeberische Ziel, dass der Bebauungsplan der Innenentwicklung ausschließlich die Überplanung bebauter Bereiche umfasst. Auch die Inanspruchnahme nicht bebauter Flächen innerhalb des Siedlungskörpers dient – etwa unter den Gesichtspunkten der Verdichtung und der Vermeidung anderweitig erforderlicher verkehrlicher Anbindungen – der Verringerung der Flächeninanspruchnahme. Als maßgeblich erweist sich insoweit insbesondere der Zusammenhang mit dem Siedlungskörper, wie bereits im seinerzeitigen Planspiel festgestellt wurde (vgl. Difu [Hrsg.], BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, 2007, S. 26 ff.).

9. Inwieweit haben sich nach Auffassung der Bundesregierung die von § 13a BauGB eingesetzten Mittel der Zurücknahme der Umweltprüfung sowie der Bürgerbeteiligung zur Erreichung der gesetzgeberischen Ziele als geeignet erwiesen?

Der Zweck des § 13a BauGB ist es, durch Verfahrenserleichterungen für Bebauungspläne der Innenentwicklung die Inanspruchnahme von Flächen außerhalb des Siedlungsbereichs weniger attraktiv zu gestalten. Diesem Zweck dient die Vorschrift nach wie vor. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung findet nach denselben Grundsätzen wie im vereinfachten Verfahren statt.

10. Inwieweit sind nach Auffassung der Bundesregierung die Anliegen des Natur- und Umweltschutzes trotz der Verfahrenserleichterungen des § 13a BauGB ausreichend berücksichtigt geblieben?
11. Wie beurteilt die Bundesregierung den Umstand, dass § 13a BauGB allein auf die Größe des zu bebauenden Gebiets abstellt, nicht aber auf seine biologische Bedeutung und Sensibilität sowie auf die Auswirkungen einer Bebauung auf Gebiete oder Landschaften, deren Status als national, gemeinschaftlich oder international geschützt anerkannt ist (vgl. Richtlinie 2001/42/EG, Anhang II Nummer 2, 6. und 7. Spiegelstrich)?

Die Fragen 10 und 11 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Belange des Natur- und Umweltschutzes sind nach § 1 Absatz 6 Nummer 7 BauGB bei einer Planaufstellung nach § 13a BauGB immer zu berücksichtigen. Nationale Vorgaben des Naturschutzrechts, wie z. B. der gesetzliche Biotopschutz, finden Anwendung. Das beschleunigte Verfahren ist nach § 13a Absatz 1 Satz 5 BauGB ausgeschlossen, wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe b BauGB genannten Schutzgüter (Erhaltungsziele und Schutzzweck der Natura-2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes) bestehen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2496, S. 13 f.). Nationale Vorgaben des Naturschutzrechts finden Anwendung. Im Übrigen wird der bei kleinräumigen Bebauungsplänen grundsätzlich nur zu erwartenden geringen Eingriffsintensität im Sinne einer abstrakten Gesamtsaldierung gegenüber einer Stadtentwicklung „nach außen“ bewusst der Vorrang gegeben.

12. Inwiefern ist die Bundesregierung der Auffassung, dass angesichts der Herausforderungen der Stadtentwicklung, wie etwa der rasante demografische Wandel, die Anforderungen an den Umwelt- und Klimaschutz sowie dem Erfordernis von lebenswerten Städten unter starken Wachstums- oder Schrumpfungsbedingungen eine reduzierte Bürgerbeteiligung das richtige Mittel für die Stadtplanung ist?

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen. § 13 Absatz 2 BauGB, auf den § 13a Absatz 2 Nummer 1 BauGB verweist, eröffnet den Gemeinden zur Verfahrenserleichterung eine Wahlmöglichkeit zwischen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit oder der Beteiligung im Regelverfahren nach § 3 Absatz 2 BauGB. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass in jedem Fall zumindest eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit erfolgt. Den Gemeinden bleibt es unbenommen – etwa im Hinblick auf den Umfang der jeweiligen Planung – die Öffentlichkeitsbeteiligung wie im Regelverfahren durchzuführen. Verzichtet die Gemeinde auf eine frühzeitige Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Absatz 1 BauGB, sieht § 13a Absatz 3 Nummer 2 BauGB im Übrigen vor, dass bei Aufstellung des Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren ortsüblich bekannt zu machen ist, wo sich die Öffentlichkeit über die allgemeinen Ziele und Zwecke sowie die wesentlichen Auswirkungen der Planung unterrichten kann und dass sich die Öffentlichkeit innerhalb einer bestimmten Frist zur Planung äußern kann.

13. Inwiefern ist die Bundesregierung der Auffassung, dass angesichts der genannten Herausforderungen der Stadtentwicklung (s. Frage 12), der Wegfall der Umweltprüfung als Basis für Umwelt- und Grünflächenschutz in Innenstädten das richtige Mittel für die Stadtplanung ist?
14. Inwiefern teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass durch das Wegfallen der Umweltprüfung bei Flächen, die kleiner sind als 20 000 m² und die nicht der UVP-Pflicht (UVP: Umweltverträglichkeitsprüfung) unterliegen, wie etwa Wohnbauflächen, im beschleunigten Verfahren der Innenentwicklung dort keine Überprüfung der Lärmschutzbelange erfolgt und daher aufgrund fehlender Anhaltspunkte nicht adäquat vor Lärm geschützt werden kann?
15. Welche Maßnahmen erwägt die Bundesregierung bezüglich der gesenkten Umweltstandards bei der planerischen Innenentwicklung nach § 13a BauGB angesichts des von der Bundesregierung geplanten Grünbuchs Naturschutz in Städten, das die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dr. Barbara Hendricks, in ihrer Grundsatzzrede zur Umweltpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin im Mai 2014 angekündigt hat?
16. Mit welchen Maßnahmen können nach Auffassung der Bundesregierung die reduzierten Umweltstandards bei der planerischen Innenentwicklung aus umweltfachlicher und städtebaulicher Sicht an anderer Stelle aufgewogen und verbessert werden, um den Natur- und Umweltschutz in den Städten zu verbessern?

Die Fragen 13 bis 16 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Belange des Natur- und Umweltschutzes sind nach § 1 Absatz 6 Nummer 7 BauGB bei der Planaufstellung unabhängig davon zu berücksichtigen, ob eine förmliche Umweltprüfung durchgeführt wird. Hinzu kommt, dass die Stärkung der Innen- gegenüber der Außenentwicklung die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie unterstützen und dem Staatsziel Umweltschutz (Artikel 20a des Grundgesetzes) dienen soll, indem sie einer umweltpolitischen Schwäche der Bauleitplanung, nämlich dem zu hohen Verbrauch von neu ausgewiesenen Flächen, entgegenwirkt.

