

■ Editorial

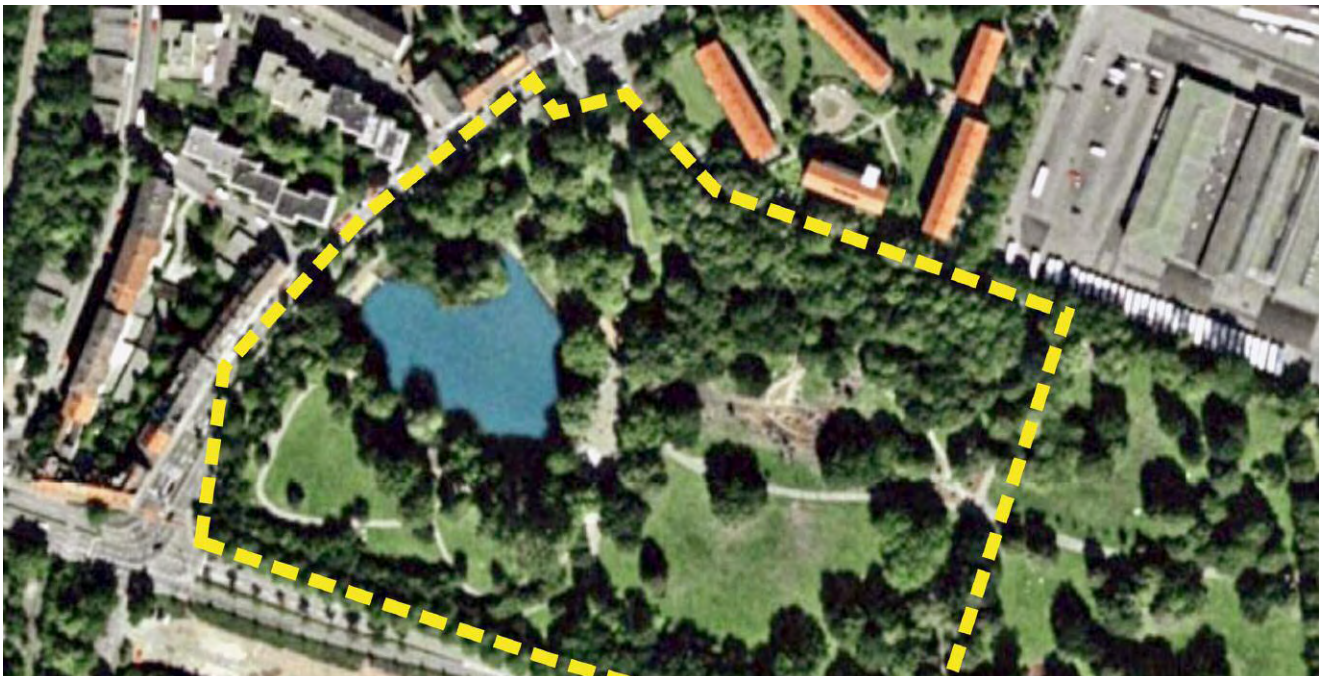
Das Baugesetzbuch (BauGB) wurde vor nunmehr gut einem Jahr umfassend novelliert. Hierbei ging es nach dem Willen des Gesetzgebers insbesondere um die „Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“. Kernstück der damaligen Novelle war die Einführung des so genannten „beschleunigten Verfahrens“ für „Bebauungspläne der Innenentwicklung“. Eigens hierzu wurde ein neuer Paragraf, der § 13 a, in das Gesetz eingefügt.

Inwieweit sich die hieran geknüpften Erwartungen erfüllen und welche Probleme sich im Zusammenhang mit der Anwendung der neuen Regelung in der Praxis immer wieder ergeben, soll Gegenstand der vorliegenden Ausgabe unserer Veröffentlichungsreihe sein. Es geht dabei nicht um eine abschließende Bewertung, sondern um den Versuch, Antworten auf häufig gestellte Fragen aus der Sicht des Planers zu geben und anhand von Beispielen zu verdeutlichen.

■ Thema

DIE ANWENDUNG DES BESCHLEUNIGTEN VERFAHRENS NACH § 13 A BAUGESETZBUCH

Erste Erfahrungen aus der Praxis – Fragen und Antworten aus Sicht der Stadtplanung



KERNPUNKTE DER GESETZESÄNDERUNG

Für die „Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ können Bebauungspläne seit etwas mehr als einem Jahr in einem „beschleunigten Verfahren“ aufgestellt werden. Ähn-

lich wie im bereits bestehenden § 13 BauGB, der die „vereinfachte“ Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans zum Gegenstand hat, kann dabei auf einen Verfahrensschritt verzichtet werden. Außerdem kann in beiden Fällen von einer Umweltprüfung abgesehen werden.

Als formale Voraussetzung für die Anwendung der neuen Vorschrift bestimmt der Gesetzgeber dem Grunde nach lediglich

■ dass nach den Festsetzungen des Bebauungsplans eine Grundfläche von weniger als 20.000 m² bebaut werden darf und

■ dass durch den Plan keine Vorhaben begründet werden dürfen, die der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen.

Was bis hierhin noch logisch und für Jedermann gut verständlich klingt, wird dann jedoch beim näheren Hinsehen etwas unübersichtlich, denn das Gesetz beinhaltet weitere Regelungen, die sich nicht alle auf den ersten Blick erschließen. So ist z.B. davon die Rede, dass bei Bebauungsplänen, nach deren Festsetzungen 20.000 bis weniger als 70.000 m² Grundfläche überbaut werden dürfen, eine „überschlägige Prüfung“ vorzunehmen ist, die nach bestimmten Kriterien, die in der Anlage 2 des Gesetzes benannt sind, durchgeführt werden muss. Eine solche „Prüfung des Einzelfalls“ war bereits einmal Gegenstand einer Gesetzesänderung. Sie ist noch heute im UVP-Gesetz (UVPG) verankert.

Außerdem wird in Absatz 1 Satz 3 ausgeführt, dass bei Bebauungsplänen, die weder eine zulässige Grundfläche, noch eine Größe der Grundfläche festsetzen „bei Anwendung des Satzes 2 die Fläche maßgeblich“ ist, „die bei Durchführung des Bebauungsplans voraussichtlich versiegelt wird.“ Der Wortlaut dieses Abschnitts lässt nicht sofort erkennen, was eigentlich gemeint ist, denn wo steckt der Unterschied zwischen der „zulässigen Grundfläche“ und der „Größe der Grundfläche, die festgesetzt ist“?

Eine Anwendung des beschleunigten Verfahrens ist auch immer dann von vorn herein ausgeschlossen, wenn Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass Schutzzüter nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b) beeinträchtigt werden könnten, das heißt im Klartext, dass keine FFH- oder Vogelschutzgebiete betroffen sein dürfen.

Eine weitere Bestimmung, die gerne übersehen wird, findet sich in Abs. 1 Nr. 1, wo es heißt, dass *„die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen sind“*.

Sind diese Hürden überwunden und es ist erst einmal klar, dass im konkreten Fall alle Anwendungsvoraussetzungen vorliegen, gelten tatsächlich erhebliche Vereinfachungen gegenüber einem „normalen“ Bebauungsplanverfahren. Besondere Bedeutung sollte dabei – so zumindest die ursprüngliche Absicht – der Entfall einer frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach den §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB, also der so genannten vorgezogenen Bürger- und Behördenbeteiligung, erlangen. Ob und inwieweit sich dies in der Praxis tatsächlich in vollem Umfang bewährt hat, wird nachfolgend erörtert.

Eine echte Verfahrenserleichterung ist unstrittig die Möglichkeit, von einer formellen Änderung des Flächennutzungsplans (FNP) abzusehen, sondern diesen – sofern seine Darstellungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans abweichen – einfach „redaktionell“ (oder wie es im Gesetzes-

text heißt *„im Wege der Berichtigung“*) anzupassen. Auch diesbezüglich folgen weitere Betrachtungen, die auf praktischen Erfahrungen beruhen.

Auf sonstige Punkte der Gesetzesänderung, die im Zuge der Planaufstellung beachtlich sein können, wird ebenfalls später noch eingegangen.

HÄUFIG GESTELLTE FRAGEN

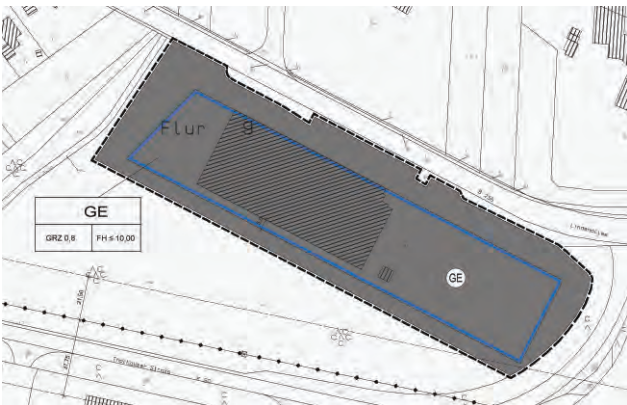
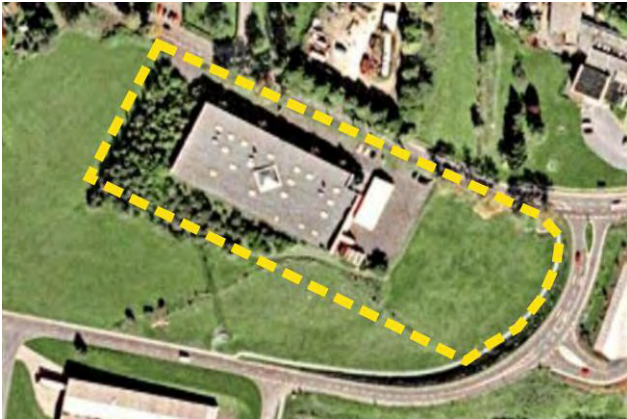
Beschließt eine Gemeinde, einen Bebauungsplan aufzustellen, wird an den Planer heute fast immer die Frage gerichtet, „können wir das nicht im beschleunigten Verfahren machen?“ Es soll Geld und auch Zeit gespart werden und dabei unterliegt in manchen Fällen der Gesetzestext durchaus erheblichen Interpretationen.

Wann liegt eine „Innenentwicklung“ vor und was ist unter „Nachverdichtung“ und „Wiedernutzbarmachung“ zu verstehen?

Was ist also überhaupt eine „Maßnahme der Innenentwicklung“, sind davon womöglich nur Wohnbauvorhaben betroffen oder können auch andere Gebietsarten festgesetzt werden? Muss sich das Vorhaben, damit es sich um eine Innenentwicklungsmaßnahme handelt, in einem Bereich befinden, der bereits zuvor nach den Bestimmungen des § 34 BauGB bebaubar gewesen wäre und setzt die „Wiedernutzung“ zwangsweise das Vorhandensein einer Brachfläche oder gar eines Gebäude(rest-)bestands voraus?

Fängt man bei der Beantwortung der Fragen mit der zuletzt gestellten an, so ist festzuhalten, dass für die Anwendung des § 13 a ganz klar auch Flächen in Frage kommen, die bislang unbeplant waren. Auch die Qualität eines Ortsteils muss nicht zwangsläufig gegeben sein. Sie müssen jedoch zuvor grundsätzlich – zumindest weitläufig – einer baulichen Nutzung unterliegen haben, wengleich hiermit keineswegs nur Wohngebäude, Fabrikanlagen o.ä. gemeint sind. Eine Wiese, ein Acker oder eine sonstige Grünfläche, die niemals zuvor baulich genutzt war, ist sicher nicht geeignet, eine Innenentwicklung zu begründen. Schuppen, Scheunen usw. erfüllen aber durchaus den Tatbestand einer baulichen Nutzung. Aus diesem Grund ist es z.B. denkbar, rückwärtige Bereiche in dörflich geprägten Gebieten, auf denen bislang keine für den Aufenthalt von Menschen bestimmte Gebäude standen, durch einen Bebauungsplan der Innenentwicklung erstmalig als Wohnbaugebiet auszuweisen, wenn dort ein substanzieller Bestand an Nebengebäuden zu finden ist.¹⁾ In diesem Fall würde man sicher auf eine beabsichtigte „Nachverdichtung“ und nicht unbedingt auf eine „Wiedernutzbarmachung“ abzielen, die eher bei brach gefallenem Gewerbeflächen o.ä. zutrifft. Das beschleunigte Verfahren kann aber auch hier angewendet werden, denn es handelt sich zweifelsfrei um eine Maßnahme der „Innenentwicklung“.

Natürlich müssen solche Bebauungspläne darüber hinaus nicht unbedingt wohnbauliche Vorhaben zu Gegenstand haben. Es kann sich auch um die Planung eines Mischgebiets, eines Gewerbegebiets oder eines Sondergebiets handeln. Der Gesetzgeber macht hier keinen Unterschied.



Auch für die Entwicklung neuer gewerblicher Nutzungen auf einem brach gefallenen Gelände am Ortsrand kann ein Bebauungsplan nach § 13 a aufgestellt werden

Was sind „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“?

Das Gesetz nennt neben der Wiedernutzung sowie der Nachverdichtung auch „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“, die die Anwendung des beschleunigten Verfahrens rechtfertigen. Was aber ist hiermit konkret gemeint?

Zu den baulichen Anlagen gehören z.B. auch Gleisanlagen. Insofern kommt die Anwendung des § 13 a für ehemalige Bahnflächen ohne Weiteres in Betracht, auch wenn hier niemals zuvor Gebäude gestanden haben. In diesem Zusammenhang erhebt sich die Frage, ab wann eine vormalige Nutzung ggf. nicht mehr als prägend anzusehen ist. Hat sich z.B. aus einer ehemaligen, längere Zeit schon nicht mehr genutzten Gleisanlage im Laufe der Jahre durch natürliche Sukzession eine Art Grünfläche entwickelt, dürfte trotzdem in aller Regel – sofern alle anderen Anwendungsvoraussetzungen vorliegen – die Aufstellung eines Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren möglich sein, denn es ist nach wie vor eine „andere Maßnahme der Innenentwicklung“. Natürlich muss sich diese Fläche im Siedlungszusammenhang oder zumindest direkt am Ortsrand befinden, denn nur dann trifft der Begriff der „Innenentwicklung“ überhaupt zu.

Kleingartenanlagen können hingegen in aller Regel *nicht* durch einen Bebauungsplan nach § 13 a einer anderen Nutzung zugeführt werden, da es sich um Flächen handelt, die einer völlig anderen Zweckbestimmung dienen und die fast immer überwiegend durch ihren Grünbestand und ihre Erholungsfunktion geprägt sind. Die dort befindlichen Lauben sind meist nur untergeordnete Nebeneinrichtungen. Gleiches

gilt im Übrigen für Parkanlagen oder sonstige zusammenhängende Grünflächen, auf denen kleinere Gebäude, wie etwa Schutzhütten, Musikpavillons, ein einzelnes Café o.ä. zu finden sind. Auch die Überplanung solcher Flächen gilt nicht als „andere Maßnahme der Innenentwicklung“. Eine Situation wie im Luftbild auf der Titelseite dargestellt, kann daher sicher nicht nach § 13 a überplant werden.

Eine Kleingartenanlage kann jedoch eine andere Qualität erlangen, wenn sich hier mit der Zeit eine immer weiter gehende Bebauung ergeben hat. Die ehemals kleinen Lauben werden schrittweise ausgebaut und durch weitere Gebäude ergänzt. Schließlich stellt sich hier – zumindest in größeren Teilbereichen – Dauerwohnen ein. Die Legalisierung eines solchen Zustands durch eine geordnete städtebauliche Überplanung kann durchaus mit Hilfe eines 13 a-Verfahrens geschehen. Wie immer sind auch hier die Grenzen, ab wann die ehemalige Kleingartenanlage ihren Charakter entsprechend verändert hat, fließend.

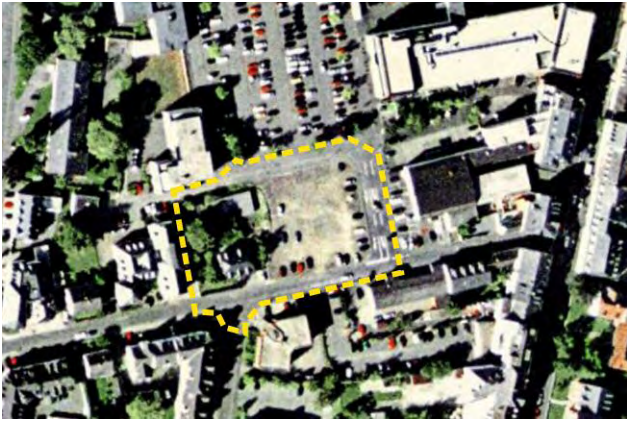
Welche Bedeutung besitzt die Regelung zu UVP-pflichtigen Vorhaben?

Da die Anwendung des § 13 a ausgeschlossen ist, wenn durch den Bebauungsplan UVP-pflichtige Vorhaben vorbereitet oder begründet werden, liegt es nahe zu vermuten, dass alle Gebiete, in denen entsprechende Vorhaben üblicherweise realisiert werden können, nicht durch einen Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren baureif gemacht werden dürfen. Diesbezügliche Diskussionen wurden anfangs mit vielen Kommunen und Kreisverwaltungen geführt und vielerorts herrscht bis heute in diesem Punkt noch erhebliche Unsicherheit.

Daher soll hier eindeutig klargestellt werden, dass eine solche Einschränkung *nicht* existiert. Träfe die Vermutung zu, dass immer dann, wenn durch einen Bebauungsplan die bloße Möglichkeit geschaffen wird, ein UVP-pflichtiges Vorhaben zu errichten, die Anwendung des § 13 a ausgeschlossen wäre, könnten z.B. Kerngebiete (MK) oder auch Industriegebiete (GI) nie nach dieser neuen Vorschrift überplant werden. In einem Kerngebiet ist beispielsweise großflächiger Einzelhandel per se zulässig. Nach den Bestimmungen des UVPG ist hierfür aber regelmäßig eine „Allgemeine Vorprüfung“ oder – beim Erreichen eines bestimmten Schwellenwertes – sogar eine umfassende Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich.²⁾ Auch Hotelanlagen, die üblicherweise in MK-Gebieten zugelassen werden können, fallen u.U. unter das UVPG.³⁾ Das gleiche gilt für Industriegebiete (oder „Industriezonen“, wie es im UVPG heißt) ab einer bestimmten Größe.⁴⁾

Die einschlägige Literatur geht aber mittlerweile davon aus, dass die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nur dann ausgeschlossen ist, wenn hierdurch die Zulässigkeit eines *ganz bestimmten* UVP-pflichtigen Vorhabens vorbereitet werden soll. Außerdem muss dieses nicht nur vorprüfungspflichtig sein, sondern einer *endgültigen* UVP-Pflicht unterliegen.⁵⁾

Schaut man sich den Wortlaut des Anhangs 1 zum UVPG einmal ganz genau an, so stellt man fest, dass im Innenbereich – und nur hier dürften ja im Regelfall Bebauungspläne der „Innenentwicklung“ aufzustellen sein – nach Nummer 18.8 alle Bebauungspläne für Vorhaben nach den Nummern



Typische Situation für die Anwendung des § 13a BauGB in einem Innenstadtbereich, trotz Ausweisung eines Kerngebietes (MK)

18.1 bis 18.7 (also z.B. auch für großflächige Einzelhandelsbetriebe, Hotelkomplexe, Industriezonen usw.) stets nur *vorprüfungspflichtig* sind, jedoch keiner generellen UVP-Pflicht unterliegen!

Die Möglichkeit, dass in einem solchen Gebiet auch ein vorprüfungspflichtiges Vorhaben im Sinne des UVP-Gesetzes errichtet werden *könnte* reicht aber als Ausschlusskriterium für die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nicht aus. Der Plan muss vielmehr für ein *ganz konkretes* Vorhaben erstellt werden, dass zum Zeitpunkt der Planaufstellung bereits hinreichend bekannt ist und das eindeutig einer UVP-Pflicht unterliegt. In der Praxis trifft dies z.B. häufig für die Planung großer Einkaufszentren mit einer Verkaufsfläche von mehr als 5.000 m² zu. Diese können auch dann nicht über einen Bebauungsplan der Innenentwicklung ermöglicht werden, wenn die insgesamt überbaubare Fläche deutlich weniger als 20.000 m² beträgt und das Vorhaben unstrittig im Innenbereich einer Stadt angesiedelt ist.

Welche Bedeutung besitzen FFH- und Vogelschutzgebiete?

Auf das beschleunigte Verfahren nach § 13a kann nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht zurückgegriffen werden, wenn sich in der Nähe des Plangebiets Schutzgebiete im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b) befinden. Wann aber kann dies tatsächlich zu einem Ausschluss dieses Verfahrens in der Praxis führen?

FFH- und Vogelschutzgebiete befinden sich meist nicht im unmittelbaren Siedlungszusammenhang. Trotzdem könnten bestimmte Schutzziele, die mit der Ausweisung verfolgt wurden, beeinträchtigt sein. Daher gilt immer dann, wenn sich ein entsprechendes Gebiet in relativer Nähe des Bebauungsplans befindet, also von dessen Realisierung betroffen sein könnte, eine diesbezügliche Prüfpflicht, um nicht einen Abwägungsfehler zu begehen. Hier reicht aber im Allgemeinen eine schlüssige verbal-argumentative Abhandlung im Rahmen der Begründung aus. Eine formale Prüfung ist nicht vorgeschrieben.

Zweckmäßiger Weise sollte man in diesem Zusammenhang zunächst den konkreten Schutzzweck bzw. die Erhaltungsziele anhand der Meldeunterlagen für das betreffende Gebiet analysieren und auf dieser Grundlage feststellen, ob möglicherweise Beeinträchtigungen gegeben sein könnten, wenn der Bebauungsplan realisiert wird. In aller Regel dürfte aufgrund der Tatsache, dass FFH- oder Vogelschutzgebiete fast ausschließlich im Außenbereich liegen, Bebauungspläne der „Innenentwicklung“ jedoch üblicherweise im Siedlungszusammenhang aufgestellt werden, kein erhebliches Konfliktpotenzial bestehen.

In der praktischen Anwendung ist der notwendige Nachweis, dass die betreffenden Schutzziele nicht beeinträchtigt werden, aber oftmals allein deshalb schwierig, weil die Meldeunterlagen nicht vollständig, nicht eindeutig oder schlicht nicht verfügbar sind. In der bisherigen Anwendung des § 13a in unserem Büro haben sich jedoch noch keinerlei Ausschlüsse durch benachbarte Schutzgebiete ergeben.

Welche Flächen sind zu berücksichtigen, wenn es um die Schwellenwertbestimmung geht?

Ob das beschleunigte Verfahren *überhaupt* angewendet werden kann, hängt u.a. auch von den Flächen ab, die später überbaut oder versiegelt werden sollen. Die entsprechenden Schwellenwerte von weniger als 20.000 bzw. 70.000 m² sind an sich unstrittig⁶⁾, in der Praxis wird aber immer wieder die Frage gestellt, was bei deren Ermittlung mitzurechnen ist. Sind es – z.B. in teilweise bereits bebauten Gebieten – nur die *neu hinzukommenden* Bauflächen oder sind es *alle* Flächen, die später als überbaubar festgesetzt werden sollen? Hierbei sollte man die auch im Gesetz getrennt aufgeführten Fälle des Absatzes 1

1. weniger als 20.000 m² Grundfläche bzw.
2. 20.000 bis weniger als 70.000 m² Grundfläche unterscheiden, denn während nach Abs. 1 Nr. 1 immer *alle* Grundflächen innerhalb des Geltungsbereichs gleichermaßen mitzurechnen sind, egal ob sie bereits bislang bebaut waren oder nicht, kann es in Fällen nach Nr. 2 durchaus einen Unterschied machen, ob diese Flächen bereits überwiegend versiegelt sind oder ob es sich hierbei bisher um unbebaute Brachflächen handelte. Zwar sind auch in diesem Fall für die Bestimmung des Schwellenwertes generell alle überbaubaren Flächen mitzurechnen, jedoch kann es im Zusammenhang mit der Frage, ob bei der Planverwirklichung in Gebieten nach Nr. 2 erhebliche Umweltauswirkungen zu befürchten sind, durchaus einen Unterschied machen, ob das Plangebiet nur „nachverdichtet“ werden soll oder ob es sich hierbei momentan um eine weitgehend unversiegelte Fläche handelt. Die Einzelfallprüfung unterliegt hier also in

der Praxis anderen Kriterien als der „Normalfall“ nach Absatz 1 Nr. 1.

Wann sind die Flächen benachbarter Gebiete bei der Schwellenwertbestimmung mitzurechnen?

Zu beachten ist in beiden zuvor beschriebenen Fallkonstellationen, dass auch die Flächen benachbarter Gebiete mitzurechnen sind, sofern diese in einem erkennbaren sachlichen oder zeitlichen Zusammenhang realisiert werden. Kann man bei der Aufstellung eines ersten Plans im Regelfall fast immer argumentieren, man wisse zum Zeitpunkt der Planaufstellung noch nichts von einem weiteren, möglicherweise ebenfalls beabsichtigten zweiten Gebiet in der Nähe, so wird dies spätestens für den zweiten Plan nicht mehr möglich sein. Wurde also bereits ein erster Plan nach § 13 a realisiert und beabsichtigt die Kommune die Aufstellung eines weiteren Plans im selben Verfahren, wird sie die Frage beantworten müssen, ob der erste sachlich, räumlich und zeitlich „in einem engen Zusammenhang“ zum neuen Plan steht. Hier existieren naturgemäß keine fixen Grenzen, jedoch liegt auf der Hand, dass bei einer Abfolge innerhalb einer kurzen Frist (z.B. ein oder zwei Jahre) durchaus ein zeitlicher Zusammenhang erkennbar ist. Ein sachlicher Zusammenhang kann z.B. dann gegeben sein, wenn für ein bestimmtes Vorhaben in einem Gebiet an anderer Stelle zusätzlich ein Parkhaus errichtet werden soll, auch wenn dieses mehrere Häuserblocks entfernt liegt und keinen direkt erkennbaren räumlichen Zusammenhang aufweist. Auch in diesem Fall sind bei der Prüfung des Schwellenwertes beide Gebiete gemeinsam zu betrachten.

Die Verknüpfung der drei Kriterien mit dem Wort „und“ macht aber klar, dass alleine ein zeitlicher oder ein räumlicher (bzw. sachlicher) Zusammenhang nicht genügt. Liegen die Plangebiete weit genug auseinander und haben keine direkte sachliche Verknüpfung, können durchaus auch mehrere Bebauungspläne der Innenentwicklung zur gleichen Zeit aufgestellt werden. Auch mehrere Gebiete, die zwar nebeneinander liegen, jedoch in einem Zeithorizont von fünf oder gar zehn Jahren nacheinander überplant werden, dürften i.d.R. keine Begründungsschwierigkeiten aufwerfen.

Wie ist eine „überschlägige Prüfung“ durchzuführen?

Führt man sich vor Augen, dass Bebauungspläne der Innenentwicklung durchaus nicht nur für kleine Plangebiete aufgestellt werden können, wird klar, dass der „überschlägigen Prüfung“ eine nicht unerhebliche Bedeutung zukommt. Geht man von der Planung eines Wohngebietes aus, können Pläne, die keiner solchen Prüfung bedürfen, bei einer angenommenen Grundflächenzahl (GRZ) von 0,4 bereits einen Geltungsbereich von immerhin 49.997,5 m², zuzüglich sonstiger, nicht versiegelter Flächenanteile (z.B. Kinderspielplatz, Grünflächen, Wasserflächen, ...) aufweisen. Vorprüfungspflichtige Pläne, bei denen ein oberer Schwellenwert von „weniger als 70.000 m²“ gilt, können z.B. bei der selben Gebietsart bereits eine Größe von insgesamt 174.997,5 m², zuzüglich sonstiger Flächenanteile (s.o.), haben. Bei Plangebieten mit einer Größe von rund 18 ha handelt es sich durchaus nicht nur um „Arrondierungsflächen“, sondern um substantielle, eigenständige Entwicklungsbereiche. Das macht klar, dass der Gesetzgeber hier tatsächlich eine spürbare Er-

leichterung für die Innenentwicklung der Städte im Sinn gehabt haben muss, denn sonst hätte er die Grenzen anders gezogen.



Trotz der Größe des Plangebiets kann hier ein Bebauungsplan der Innenentwicklung aufgestellt werden, da sich in der Umgebung keine weiteren, aktuell zu überplanenden Flächen befinden.

Die potenziellen Umweltauswirkungen sind bei Plänen nach § 13 a Abs. 1 Nr. 2 formalisiert zu prüfen und zu bewerten. Hierzu wurde eigens ein entsprechendes Schema eingeführt, das als Anlage 2 zum BauGB einen detaillierten Prüfkatalog vorgibt. Eine weitergehende Auseinandersetzung mit der Umwelthematik ist nicht erforderlich, denn das Gesetz spricht bewusst von einer „überschlägigen Prüfung“.

In der Praxis hilft die Anlage 2 zum BauGB aber nur bedingt weiter, denn hier ist nur davon die Rede, welche Kriterien bei der Prüfung anzuwenden sind. Für denjenigen, der die Prüfung vornimmt, ist es deutlich einfacher, die dort im Fließtext – teilweise recht abstrakt – formulierten Punkte so umzustellen, dass daraus konkrete Fragen werden, die möglichst mit einem einfachen „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten sind. Beispielsweise könnte die Frage zu Punkt 2.4 der Anlage 2 *„Merkmale der möglichen Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in Bezug auf den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen;“* folgendermaßen lauten:

„Haben die durch den Bebauungsplan ausgelösten Auswirkungen einen besonderen Umfang oder eine besondere räumliche Ausdehnung? Gehen sie also insoweit über die Auswirkungen anderer (vergleichbarer) Bebauungspläne hinaus?“

Wird eine solche Frage mit „Ja“ beantwortet, steht allerdings fest, dass der Bebauungsplan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird und insofern nicht im beschleunigten Verfahren – also auch nicht ohne Umweltprüfung – aufgestellt werden kann.

Prof. Schmidt-Eichstaedt schreibt in diesem Zusammenhang, dass *“im Rahmen einer solchen Vorprüfung nach bestem Wissen und Gewissen, zugleich aber mutig und entschlossfreudig“* zu antworten ist.⁷⁾ Er spricht auch davon, dass eine solche Fragenliste *“vollständig, objektiv begründbar und subjektiv ehrlich beantwortet und danach aktenkundig“* gemacht werden sollte, damit die Voraussetzungen des § 214 Abs. 2 a Nr. 3 BauGB erfüllt sind.⁸⁾ Für den Praktiker bedeutet dies, dass die „überschlägige Prüfung“ dann als ordnungsgemäß durchgeführt gilt, wenn sie nach den Vorgaben der Anlage 2 schrittweise abgearbeitet wurde und dabei keine gravierenden Umweltauswirkungen zu Tage traten. Weitergehende Prüfungen sind dann entbehrlich. Der Plan kann in solchen Fällen im beschleunigten Verfahren durchgeführt werden.

ERSTE SCHLUSSFOLGERUNGEN NACH EINEM JAHR DER PRAKTISCHEN ANWENDUNG

Mittlerweile wurden in unserem Büro eine ganze Reihe von Bebauungsplänen nach den neuen Vorschriften des § 13 a aufgestellt oder befinden sich gerade in einem entsprechenden Verfahren. In manchen Fällen konnte die Planung dabei wirklich beschleunigt werden, in anderen brachte die vermeintlich schnellere Abwicklung nicht den gewünschten Effekt.

Was sich in diesem Zusammenhang positiv und was sich negativ bemerkbar gemacht hat und welche Schlussfolgerungen hieraus – zumindest vorläufig – gezogen werden können, wird nachfolgend kurz zusammengefasst.

Was bringt der Verzicht auf eine frühzeitige Unterrichtung und Erörterung?

Der Wegfall des Verfahrens nach den §§ 3 Abs. 1 und 4 Abs. 1 BauGB hat bislang nicht maßgeblich zur Beschleunigung beitragen können. Ausschlaggebend hierfür war in aller Regel, dass im Zuge der Offenlage so viele Anregungen vorgebracht wurden, dass eine zweite Offenlage erforderlich wurde. Wäre der Plan im „normalen“ Verfahren vorab an die Träger öffentlicher Belange (TöB) versandt worden, hätten die meisten Probleme sicher vorab geklärt werden können. Auch beim Aufwand für den Bearbeiter, der sich letztendlich in der Honorarkalkulation niederschlägt, unterscheiden sich Bebauungspläne der Innenentwicklung kaum von bisherigen Bebauungsplänen. Ob der Plan eine frühzeitige Beteiligungsphase durchläuft und danach offen gelegt wird, oder ob die erste Phase entfällt, dafür aber zwei Offenlagen erforderlich werden, bleibt sich weitgehend gleich.

Zumindest bei größeren Plangebietem empfiehlt es sich auf jeden Fall, ein informelles „Scoping-Verfahren“ vorzuschalten und die wichtigsten TöB über die Planaufstellung zu informieren und diese nach ihren Vorgaben und nach möglichen Bedenken zu befragen. Da dies keiner besonderen Fristen bedarf und auch keinerlei offizielle Verfahrensschritte, keine Beschlüsse o.ä. erfordert, kann hierdurch u.U. die

beabsichtigte Beschleunigung erreicht werden. Eine frühzeitige Bürgerbeteiligung erscheint jedoch in den meisten Fällen entbehrlich, wengleich der Aufwand für eine Informationsveranstaltung andererseits auch nicht sehr groß ist und insofern überlegt werden sollte, ob auch dieser Schritt – freiwillig – durchgeführt wird, ohne hierbei wiederum an Fristen oder Formalien gebunden zu sein. Im Falle einer solchen Handhabung ist eine schnellere Verfahrensabwicklung durchaus realistisch.

Wie kann der Flächennutzungsplan „im Wege der Berichtigung“ angepasst werden?

Weicht der aufzustellende Bebauungsplan nach § 13 a von den Darstellungen des FNP ab, so kann dieser nach dem Wortlaut des Gesetzes *„im Wege der Berichtigung“*⁹⁾ geändert bzw. angepasst werden. In der Begründung zur Gesetzesänderung ist davon die Rede, dass es sich hierbei um einen rein „redaktionellen“ Vorgang handelt. In einschlägigen Kommentierungen heißt es, dass eine „nachrichtliche“ Berichtigung des FNP genüge und die Anpassung rein verwaltungsintern, als ohne entsprechenden Beschluss, ohne Bekanntmachung usw. vollzogen werden könne.¹⁰⁾ Denkt man dies konsequent zu Ende, könnte im Zeitalter der EDV womöglich der zuständige Sachbearbeiter den Auftrag seines Vorgesetzten erhalten, die aktuelle Fassung des Plans auf elektronischem Wege *„auf den neuesten Stand zu bringen“*. Schließlich bedarf es ja keinerlei „Ausfertigung“, keiner Bekanntmachung und erst recht keiner Genehmigung.

Die zuvor beschriebene Vorgehensweise wirft aber die Frage auf, ob der Gesetzgeber tatsächlich so weit gehen wollte und sie birgt zudem das Problem, dass der Vorgang letztlich in keiner Weise mehr dokumentiert und damit äußerst schwer nachzuvollziehen ist, besonders dann, wenn in einer Kommune mehrere Bebauungspläne der Innenentwicklung erstellt worden sind und der FNP mehrfach „berichtigt“ werden musste. Wer hat wann welchen Auftrag zur Berichtigung erteilt? Wurde dieser auch tatsächlich ausgeführt? Entspricht die vorliegende FNP-Fassung damit tatsächlich dem aktuellsten Stand und wurden alle Bebauungspläne der Innenentwicklung korrekt eingearbeitet? Schon diese simplen Fragen zeigen, dass ein solches, völlig von Formalien abgekoppeltes Berichtigungsverfahren recht unübersichtlich werden kann. Andererseits hat aber der Gesetzgeber auch in diesem Punkt zweifellos eine Vereinfachung gewollt, insofern ist zu klären, wie diese zweckmäßigerweise zu erreichen ist, ohne dabei den Überblick zu verlieren.

In der Praxis bieten sich mehrere Wege an, die – je nach Wunsch der betreffenden Stadt oder Gemeinde – beschriftet werden könnten:

1. Der Sachverhalt wird in der Begründung zum Bebauungsplan abgehandelt. Hierbei sind der ursprüngliche Ausschnitt des FNP für den betreffenden Bereich sowie die vorzunehmende Änderung zu beschreiben und abzubilden. In einer Art „Vorher-Nachher-Vergleich“ kann die Berichtigung zeichnerisch dargestellt und zudem textlich beschrieben werden, soweit dies notwendig ist.

Im einfachsten Fall wird dieser Vorgang in Kopie zu den FNP-Akten genommen und dort mit einem entsprechenden Vermerk (z.B.: Berichtigung des FNP durch den Bebauungsplan XY in Kraft getreten mit Bekanntmachung

des Bebauungsplans XY am ...) versehen und durch den zuständigen Beamten unterschrieben.

2. Der Sachverhalt wird – wie zuvor beschrieben – dokumentiert. Gleichzeitig wird die Verwaltung mit dem Satzungsbeschluss des Bebauungsplans durch die zuständigen Gremien (z.B. Stadt- oder Gemeinderat) beauftragt, den FNP-Ausschnitt des betreffenden Bereichs in der geänderten Fassung neu bekannt zu machen. Diese Bekanntmachung kann parallel mit der des Bebauungsplans erfolgen.

Diese Methode ist zwar vom Gesetzgeber nicht zwingend vorgeschrieben, die Kommune ist damit aber auf jeden Fall „auf der sicheren Seite“, was besonders im Streitfall von Vorteil sein dürfte. Zweckmäßig ist es in diesem Zusammenhang auch, den FNP-Ausschnitt der geänderten Teilfläche gleichzeitig mit dem Bebauungsplan sowie allen formalen FNP-Änderungen zur Einsicht bereit zu halten.

Der Bekanntmachungstext kann wiederum mit dem des Bebauungsplans veröffentlicht und quasi in diesen eingebettet werden, wie folgendes Beispiel zeigt:

„Gleichzeitig mit der Bekanntmachung des Bebauungsplans XY wird auch bekannt gemacht, dass der FNP der Stadt/Gemeinde ... im Wege der Berichtigung an die Festsetzungen des Bebauungsplans angepasst wurde. Der berichtigte FNP kann ebenso wie der Bebauungsplan XY in der Zeit von ... bis ... im Rathaus der Stadt/Gemeinde ... eingesehen werden.“

3. Der FNP wird nach Maßgabe des Bebauungsplans angepasst, wobei der Plan in der dann gültigen (berichtigten) Fassung *als Ganzes* neu bekannt gemacht wird. Dies setzt natürlich die Ausfertigung einer vollständigen, neuen Planurkunde voraus.

Dieses Verfahren hat zweifellos den Vorteil, dass der FNP immer in Gänze – mit allen Änderungen und Ergänzungen – zur Verfügung steht und nicht erst mühsam gesucht und herausgefunden werden muss, welche der (möglicherweise zahlreichen) Ergänzungen denn nun den aktuellen Stand wiedergibt. Der Nachteil liegt im Aufwand der Reproduktion sowie den damit verbundenen Kosten. Formal kann dieses Verfahren ähnlich gehandhabt werden, wie das zuvor beschriebene. Ein Auftrag der zuständigen Gremien der Kommune an die Verwaltung genügt, den FNP gleichzeitig mit dem Bebauungsplan zu berichtigen und dies durch die Bekanntmachung eines dergestalt geänderten bzw. ergänzten Plans zu dokumentieren. Der „neue“ FNP kann dann z.B. folgendermaßen bezeichnet und bekannt gemacht werden:

„Flächennutzungsplan der Stadt/Gemeinde/Verbandsgemeinde ... in der Fassung vom (Datum der erstmaligen Bekanntmachung und Fundstelle hierzu), geändert durch (ggf. Änderungsbeschlüsse mit ortsüblicher Bekanntmachung, Datum, Fundstelle) **zuletzt geändert durch Berichtigung gemäß § 13 a Abs. 2 Nr. 2 BauGB nach Maßgabe des Bebauungsplans XY der Stadt/Gemeinde ..., in Kraft gesetzt durch Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses vom ... (Datum, Fundstelle).**“

Um dieses Verfahren zu vervollständigen ist es sinnvoll, auch die Bekanntmachung des FNP durch eine weitere Ergänzung der Verfahrensvermerke formal zu dokumen-

tieren. Hierzu genügt beispielsweise folgender Satz: „Der Flächennutzungsplan wird hiermit in seiner geänderten und berichtigten Fassung gemäß § 6 Abs. 6 BauGB neu bekannt gemacht.“ (Beschluss des Stadt-Gemeinderates vom ..., Datum, Unterschrift).

Wie bereits eingangs erläutert, ergibt sich aus dem Gesetzestext keinerlei Verpflichtung, ein formales Verfahren zur FNP-Berichtigung durchzuführen. Es erscheint aber zweifelhaft, ob es wirklich sinnvoll ist, allein der Verwaltung (ohne jeglichen Beschluss und ohne irgendeine Legitimation) zuzumuten, die Berichtigung in eigener Verantwortung durchzuführen. Zumindest entspräche ein solches Verfahren in keiner Weise der ansonsten doch stark formalisierten Vorgehensweise bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen. Ob es wirklich notwendig ist, bei jeder Berichtigung den kompletten FNP im Sinne der Nr. 3 neu bekannt zu machen ist indes ebenfalls fraglich, denn der damit verbundene Aufwand ist doch erheblich. In der praktischen Anwendung dürften daher vor allem die Verfahren nach Nr. 1 und 2 in Frage kommen.

Als Besonderheit in Rheinland-Pfalz spielt die Tatsache eine Rolle, dass der Träger der Planungshoheit für die Bebauungspläne die jeweilige Ortsgemeinde ist, während für die Aufstellung (und damit auch für die Änderung oder die Berichtigung) des FNP die Verbandsgemeinde zuständig ist. Insofern kann – anders als bei größeren Städten, bei denen vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung in einer Hand liegen – die Ortsgemeinde gar keinen Beschluss über die Berichtigung des FNP fassen. Hierfür ist nämlich der Verbandsgemeinderat zuständig. Aus diesem Grund kommt hier wohl am ersten ein Vorgehen wie zuvor unter Nr. 1 beschrieben in Betracht, in dem der Ortsgemeinderat mit dem Beschluss über den Bebauungsplan die Verwaltung der Verbandsgemeinde auffordert, die Berichtigung des FNP durchzuführen und diesen Vorgang in geeigneter Weise zu dokumentieren.

Was bringt die Überleitung laufender Bebauungspläne in das 13 a-Verfahren?

Bei verschiedenen Plänen, insbesondere solchen mit längerer Laufzeit, ergab sich Anfang des Jahres 2007 die Frage, ob es möglich ist, ein bereits laufendes Bebauungsplanverfahren noch auf eine Vorgehensweise gemäß § 13 a umzustellen. Dem Wortlaut des Gesetzes ist diesbezüglich nichts Gegenteiliges zu entnehmen. Auch die einschlägige Literatur sagt hierzu, dass dem Grunde nach nichts dagegen spricht, einen „normalen“ Bebauungsplan in ein beschleunigtes Verfahren zu überführen, wenn die Anwendungsvoraussetzungen gegeben sind.

Ist es aber auch praktisch und für die Kommune sinnvoll dies zu tun? Hierzu ist sicher keine allgemeingültige Aussage möglich, vielmehr kommt es – wie so oft in baurechtlichen Fragen – auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an.

Formal bedarf es auf jeden Fall zunächst einmal eines Beschlusses zur Umstellung des Verfahrens, der durch die zuständigen Gremien der Stadt oder Gemeinde zu fassen ist. Hierzu kommt beispielsweise ein Ergänzungsbeschluss folgenden Wortlauts in Betracht:

„In Ergänzung des Aufstellungsbeschlusses der Stadt/Gemeinde zum Bebauungsplan XY vom ... beschließt der Rat

der Stadt/Gemeinde hiermit, dass der Bebauungsplan XY nunmehr im beschleunigten Verfahren nach § 13 a BauGB aufgestellt wird.“

Hierbei ist jedoch darauf zu achten, dass gleichzeitig auch darauf hingewiesen werden muss, dass auf die Durchführung einer Umweltprüfung verzichtet wird. Insofern sollte der Text wie folgt ergänzt werden:

„Es wird darauf hingewiesen, dass der Bebauungsplan nach § 13 a ohne Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB aufgestellt wird.“

Auch dieser Beschluss ist natürlich ortsüblich bekannt zu machen. 11) Vorteile kann die Umstellung in der Praxis vor allen Dingen dann haben, wenn eine Umweltprüfung noch nicht durchgeführt oder begonnen wurde. In diesem Fall ergeben sich sowohl zeitliche, als auch finanzielle Einsparungspotenziale für die Kommune. Aber auch dann, wenn die Ergebnisse der Umweltprüfung bereits vorliegen, kann es in Einzelfällen sinnvoll sein, das Verfahren noch zu wechseln, denn der Entfall der Verpflichtung zum Ausgleich von Eingriffen kann ebenfalls zu Zeit- und vor allen Dingen zu Kosteneinsparungen führen. Eine Umstellung ist grundsätzlich bis zum Satzungsbeschluss zu jedem Zeitpunkt möglich.

Kann im beschleunigten Verfahren auf die Prüfung der Umweltbelange vollständig verzichtet werden?

Eine oft gestellte Frage bei entsprechenden Verfahren ist die nach der Notwendigkeit, sich *überhaupt* mit den einschlägigen Umweltbelangen auseinander zu setzen. Gewarnt sei an dieser Stelle vor der Auffassung, dass der Entfall einer formalen Umweltprüfung auch davon entbindet, die Umweltbelange sachgerecht zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen. Dies ist definitiv nicht der Fall!

Die Einbeziehung der Umweltbelange ist auf jeden Fall notwendig, um keinen Abwägungsfehler zu begehen. Aus diesem Grund sollte im Normalfall auch nicht auf eine landespflegerische Bestandsaufnahme (Biotoptypenkartierung) und Bewertung verzichtet werden. Auch wenn kein Ausgleichserfordernis besteht, so gilt doch das Minimierungsgebot. Eine Minimierung von Eingriffen im Zuge der Durchführung der Planung ist aber nur dann möglich, wenn der Bestand zum Zeitpunkt der Planung bekannt ist. Wie könnte der Planer sonst – so weit es möglich und im Sinne einer gerechten Interessenabwägung vertretbar und angemessen ist – hierauf reagieren und ggf. Planungsalternativen ausarbeiten und prüfen? Die Kommune tut also gut daran, nicht am falschen Ende sparen zu wollen und dabei womöglich einen Abwägungsfehler zu begehen.

Auch andere Umweltbelange sind natürlich, sofern erkennbar ist, dass diese betroffen sein könnten, zu untersuchen. Als Beispiel hierfür sei das mittlerweile in vielen Fällen erforderliche Lärmgutachten erwähnt, auf das nicht einfach verzichtet werden kann, weil man sich ja in einem beschleunigten Verfahren befindet und hierbei die Umweltbelange vermeintlich keine Bedeutung besitzen. Bei gleicher Sachlage ist eine solche Untersuchung in einem Verfahren nach § 13 a ebenso erforderlich, wie in einem normalen Bebauungsplanverfahren. Gleiches gilt natürlich auch für andere Aspekte, wie etwa Gerüche, Altlasten usw.

Nur in den seltensten Fällen, z.B. bei sehr kleinen Baugebieten, die bereits zuvor überwiegend versiegelt waren, dürfte

es möglich sein, auf die Ermittlung der Umweltbelange gänzlich zu verzichten. Aber auch in solchen Gebieten sollte zumindest eine Ortsbegehung durchgeführt und dokumentiert werden, dass hierbei z.B. keine beachtlichen Grünbestände festgestellt wurden. Auch die anderen Umweltaspekte sind in der Begründung kurz darzustellen, und wenn es dazu dann z.B. nur heißt, „eine Beeinträchtigung des Plangebiets durch Lärm ist auszuschließen, da sich in der Umgebung lediglich Wohnbauflächen und Grünflächen befinden und die erschließende XY-Straße eine Belastung von weniger als 500 Kfz pro Tag aufweist.“

Anmerkungen

1. Bebauungspläne nach § 13 a gehen aus den geschilderten Gründen weiter, als Ergänzungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB. Sie können sich durchaus auch auf bauliche „Abrundungen“ am Siedlungsrand oder auf „Außenbereichsinseln“ im Innenbereich erstrecken. Dabei ist es unerheblich, ob die dort befindlichen baulichen Anlagen dem Aufenthalt von Menschen dienen oder je gedient haben. Grundsätzlich können alle Flächen, die nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 „abgerundet“ werden können, auch mittels eines Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren überplant werden.
2. In der Anlage 1 zum UVP-Gesetz (UVP-G) ist dazu unter Nummer 18.6 bestimmt, dass beim Bau eines Einkaufszentrums, eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes oder eines sonstigen großflächigen Handelsbetriebes im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 der Baunutzungsverordnung, für den im bisherigen Außenbereich im Sinne des § 35 des Baugesetzbuchs ein Bebauungsplan aufgestellt wird, bei einer zulässigen Geschoßfläche von 5.000 m² oder mehr eine generelle UVP-Pflicht besteht und dass bei entsprechenden Vorhaben ab 1.200 m² eine allgemeine Vorprüfung vorzunehmen ist. Nach Nummer 18.8 gilt die Pflicht einer allgemeinen Vorprüfung auch überall sonst, also nicht nur für den ehemaligen Außenbereich.
3. vgl. Anlage 1 zum UVP-G, Nummer 18.1 i.V.m. 18.8.
4. ebenda Nummer 18.5 i.V.m. 18.8.
5. vgl. hierzu ausführlich z.B.: Prof. Dr. jur. Gerd Schmidt-Eichstaedt, Berlin, in: BauR 7/2007; Erste Fragen und Antworten zur praktischen Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13 a BauGB 2006/2007, Seite 1148 ff
6. Der Gesetzestext spricht im Zusammenhang mit der Ermittlung des Schwellenwertes von der „zulässigen Grundfläche im Sinne des § 19. Abs. 2 BauNVO“. Hiermit ist klar, dass Nebenanlagen im Sinne des § 19 Abs. 4 BauNVO *nicht* mitzurechnen sind.
7. a.a.O., Seite 1151
8. ebenda
9. § 13 a Abs. 2 Nr. 2
10. vgl. hierzu z.B.: Battis/Krautzberger/Löhr, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“) in: NVwZ 2007, 121, 125
11. Bei Plänen, die den Schwellenwert von 20.000 m² überschreiten und bei denen auf Grund einer „überschlägigen Vorprüfung“ festgestellt wurde, dass auf eine Umweltprüfung verzichtet werden kann, müssen auch die wesentlichen Gründe hierfür bekannt gemacht werden.

Impressum: isu-aktuell ist eine Veröffentlichung des Planungsbüros isu. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung des Büros isu.

Herausgeber: isu – Immissionsschutz, Städtebau, Umweltplanung
Am Tower 14 · 54634 Bitburg/Flugplatz
Telefon (0 65 61) 94 49 01 · Telefax (065 61) 94 49 02
E-Mail: info-bit@i-s-u.de

Redaktion: Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation: BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright: Inhalte, Konzept und Layout unterliegen dem Urheberrecht.