

Baden-Württembergische Position zur schnelleren Anpassung von Bebauungsplänen

10 Erwartungen an eine BauGB-Novelle der künftigen Bundesregierung

1. Endlich die Neue Leipzig-Charta umsetzen

Die Neue Leipzig-Charta beschreibt seit 2007 die Zielsetzung der Stadtentwicklung in Deutschland. Durch eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungspolitik, den flächenschonenden Städtebau sowie die Stärkung der Handlungsfähigkeit der Kommunen sollen vielfältige, lebenswerte und nachhaltige Städte entstehen. Die bisherigen Planungsinstrumente und gesetzlichen Anforderungen scheinen jedoch zu träge und zu eng, um die Ziele der Leipzig-Charta tatsächlich erreichen zu können. Die Charta definiert fünf Prinzipien für eine gute und wirkungsvolle Stadtentwicklung: die Gemeinwohlorientierung, den integrierten Ansatz, die Beteiligung und Koproduktion, die Mehrebenenkooperation sowie den ortsbezogenen Ansatz.

2. Gute Ansätze des BauGB-Referentenentwurfs der Ampel aufgreifen

Der Referentenentwurf der Ampelregierung zur Novellierung des BauGB wies politisch nachvollziehbare Ansätze zur Beschleunigung und Entbürokratisierung des Bauplanungsrechts, insbesondere für den Wohnungsbau, auf.

In diesem Entwurf ist es jedoch nicht gelungen, einen Kompromiss zwischen weitgehenden Befreiungen von Grundzügen der Planung und dem Grundsatz der kommunalen Planungshoheit herzustellen.

Dies zeigt sich beispielsweise am sogenannten „Bauturbo“ (§ 246e BauGB). Dieser erscheint vor allem verfahrenstechnisch ungeeignet. Eine geordnete und nachhaltige städtebauliche Entwicklung vor dem Hintergrund des demografischen und des klimatischen Wandels ist mit diesem Instrument nicht möglich. Es würden städtebauliche Strukturen geschaffen, die die Grundzüge der Planung grundlegend verändern und somit auch die weitere städtebauliche Entwicklung beeinträchtigen oder gar verhindern. Die Ziele der Leipzig-Charta sind dann hinfällig, die kommunale Planungshoheit außer Kraft gesetzt.

Die politischen Motive für den „Bauturbo“ und andere Erleichterungen bei Befreiungen sind nachvollziehbar, heilen aber ausschließlich die Symptome von zu komplizierten Bebauungsplanverfahren. Befreiungen bleiben ein wichtiges Mittel für Einzelfallentscheidungen – die Gedanken in der BauGB-Novelle der Ampel sollten dahingehend wieder aufgegriffen werden. Das eigentliche Problem liegt jedoch in der Regelungsdichte bei der Aufstellung, Änderung und Aufhebung von Bebauungsplänen. Viele dieser Regeln verursachen einen Aufwand, dem kein nennenswerter qualitativer Mehrwert entgegensteht. Je nach Bebauungsplan werden nur rund 17 % der Ressourcen in einem Aufstellungs- oder Änderungsverfahren in den Städtebau investiert. Den größten Aufwand mit etwa 50% verursacht die Umweltberichterstattung. Auch die Öffentlichkeitsbeteiligung bindet einige Kapazitäten. Oftmals hat diese im Vorfeld des Bebauungsplanverfahrens bereits stattgefunden und muss dann dennoch wiederholt werden. Hier ließen sich bis zu 15 % des Aufwands einsparen.

Daher schlagen die Verbände die folgenden Punkte zur Verschlankeung der Bebauungsplanverfahren vor, um die Ziele der Neuen Leipzig-Charta schneller zu erreichen und zügiger neuen Wohnraum schaffen zu können. Der Grundgedanke dahinter ist grundsätzlich an der Bauleitplanung wie bisher

festzuhalten, dabei jedoch das Verfahren erheblich zu verschlanken und anschließend dort, wo nötig, Befreiungsmöglichkeiten für Einzelfallentscheidungen ausweiten.

3. Das beschleunigte Verfahren als Regelverfahren

Veraltete Bebauungspläne manifestieren vielerorts „Grundzüge der Planung“, die aktuellen gesellschaftlichen Anforderungen nicht mehr gerecht werden. Aufwändige Bebauungsplanverfahren verhindern, dass Innovation und zeitgemäßer Städtebau flächendeckend in Bebauungspläne überführt werden.

Es ist ein **Paradigmenwechsel** angezeigt – eine am vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB orientierte Bebauungsplanung mit reduziertem Prüfkanton sowie Berichts- und Auslagepflichten zum Regelverfahren im Innenbereich zu machen. So würden Bebauungsplanverfahren wesentlich beschleunigt und vergünstigt. Verfahren, in denen stets alle Belange gleichrangig abgewogen werden, müssen zur Ausnahme werden.

Für Änderungen und Aufhebungen sind eigenständige Verfahren nach diesem Vorbild einzuführen. Die rechtlichen Anforderungen an Änderungen und Aufhebungen von Bebauungsplänen sind auf die Belange zu reduzieren, die sich durch die Anpassung tatsächlich neu verhalten.

4. Anreize für die Durchführung einer informellen Planung

Die „informelle Planung“ ist ein Schlüssel zu einer schnellen und erfolgreichen Bebauungsplanung. Sie ist einem förmlichen Bebauungsplanverfahren vorgeschaltet und kann dynamisch und bedarfsorientiert eingesetzt werden. Die hierbei entwickelten städtebaulichen Konzepte adressieren frühzeitig mögliche Konflikte und verhindern Verzögerungen während des eigentlichen Planungsprozesses. Aufgrund der frühzeitigen Einbindung von Betroffenen wird zudem die Akzeptanz der Planung erhöht und die Qualität gesichert.

Überzeugende Anreize für die Nutzung dieses Instruments könnte eine Reduktion von bereits behandelten Belangen im Ermittlungs- und Abwägungsprozess des eigentlichen Bebauungsplanverfahren sein, sowie die Bereitstellung von Fördermitteln.

5. Mehr Abwägungskompetenz für die Gemeinden

Den Gemeinden und Städten sollten grundsätzlich wieder mehr Kompetenzen und Eigenverantwortlichkeit eingeräumt werden. Die Kommunen wissen am besten, welche Belange eigenständig ermittelt und bewertet werden können und an welcher Stelle die Einholung eines Fachgutachtens erforderlich ist.

Der Anspruch fachspezifische Belange bei der Aufstellung von Bebauungsplänen stets bestmöglich und in jedem Falle rechtssicher zu ermitteln, führt zu einer zeitintensiven und kostspieligen Übererfüllung der Berichtspflichten. Aufwand und Erkenntnisgewinn aus den vielen Gutachten stehen zu oft keinem qualitativen Mehrwert gegenüber. Sofern eine Gemeinde der Ansicht ist, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind ausreichend sachkundig für Entscheidung ohne Zuzug externer Expertise, sollte dieses Vorgehen auch rechtssicherer möglich sein.

6. Projektspezifische, und zielgenaue Abwägungen

Unabhängig davon, welche Besonderheiten eine zu beplanende Fläche aufweist, regelt § 1 Absatz 6 BauGB in Form einer (nicht abschließenden) Auflistung, welche Belange in jedem

Bebauungsplanverfahren zwingend zu ermitteln und schließlich auch abzuwägen sind. Eine Auswahl oder Schwerpunktsetzung ist nicht möglich. Es müssen alle Belange gleichrangig behandelt werden – selbst, wenn einzelne absehbar nicht ins Gewicht fallen. Dies verursacht in der Praxis unnötige Verfahrensschritte, Kosten und Komplexität unter anderem durch viele, teils nicht widerspruchsfreie Gutachten.

Eine wesentliche Beschleunigung würde erreicht, indem den Kommunen eine flexiblere Handhabung der abzuwägenden Belange ermöglicht wird, sodass Verfahren vorhabenspezifisch angepasst werden können. Geeignet und rechtlich geprüfte Arbeitshilfen, an denen sich die Kommunen orientieren können, könnten eine Vereinfachung bewirken

7. Die Anwendung der aktuellen Baunutzungsverordnung ermöglichen

Nach derzeitiger Rechtslage ist stets die Baunutzungsverordnung (BauNVO) anwendbar, die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bebauungsplans geltendem Recht entspricht. Damit werden politisch gewollte Entwicklungen, die sich in der BauNVO niederschlagen, in der Umsetzung behindert. Neue innovative Gebietsformen und höhere Maße der baulichen Nutzung, die den aktuellen gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen, finden keine Anwendung auf bestehende Bebauungspläne, sondern können lediglich bei Neuaufstellungen berücksichtigt werden.

Es braucht daher eine Regelung, die es ermöglicht, die jeweils aktuelle Baunutzungsverordnung anwenden zu können, ohne ein vollumfängliches Bebauungsplanverfahren durchführen zu müssen.

8. Beschleunigungsbooster Planreife und Planerhalt

Ein weiteres Instrument, das zur Beschleunigung von Bauvorhaben beitragen kann und in der Praxis zu zögerlich oder gar nicht angewendet wird, ist der Eintritt der Planreife (§ 33 BauGB). Ab dem Zeitpunkt eines hinreichend sicheren Planungsstandes können bereits vorab Baugenehmigungen erteilt werden. Eine Stärkung der Voraussetzungen für den Eintritt sowie den Bestand der Planreife kann daher dazu beitragen, Prozesse erheblich zu beschleunigen. Insbesondere müsste präzisiert werden, in welchen Fällen nach Abs. 1 Nr. 2 anzunehmen ist, dass ein Vorhaben den künftigen Festsetzungen eines Bebauungsplanes entspricht.

Abwägungsprozesse ziehen sich nicht selten deshalb in die Länge, weil die Planaufstellenden Sorge vor rechtlichen Schritten und im Zweifelsfall der Unwirksamkeit des gesamten Plans haben. Um dem entgegenzuwirken, sollten die Planerhaltungsvorschriften (§§ 214, 215 BauGB) eine Ausweitung erfahren, um eine weitergehende Heilung von sowohl formellen als auch materiellen Fehlern im Rahmen der Planaufstellung zu gewährleisten. Beispielsweise sollen Fehler in der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials nur dann erheblich sein, wenn sie ganz offensichtlich Auswirkungen auf das Abwägungsergebnis gehabt hätten.

9. Befreiungen nur dort, wo vereinfachte Verfahren nicht helfen

Die Unterzeichnenden werben für eine grundsätzliche Vereinfachung von Bebauungsplanverfahren für schnelleren Wohnungsbau und eine zukunftsfeste Stadtplanung. Es wird dennoch auch weiterhin Fälle geben, bei denen Befreiungen als angemessene Reaktion auf die Umstände des Einzelfalls notwendig sein werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass aufgrund steigender Komplexität häufiger auf geordnete Planung verzichtet werden kann.

Befreiungen über den Einzelfall hinaus würden bei schnelleren Bebauungsplanverfahren häufig obsolet werden. Solange einfachere Verfahren nicht möglich sind, sollte *übergangsweise* das Instrument der Befreiungen gestärkt werden – im Referentenentwurf der Ampel-Regierung zum BauGB sollte dies beispielsweise in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt ermöglicht werden. Wie die bisherige Praxis zeigt, finden Befreiungen über die Grundzüge der Planung oder über den Einzelfall hinaus in der Praxis jedoch kaum Anwendung. Einmal geschaffene Präzedenzfälle können im Zweifelsfall dazu führen, dass auch Dritte einen Anspruch auf Gleichbehandlung geltend machen und ebenfalls eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans einfordern. Hierdurch kann der gesamte Bebauungsplan faktisch außer Kraft gesetzt werden.

Dies könnte dadurch abgefedert werden, dass solchen Befreiungen qualitätssichernde Maßnahmen vorgeschaltet werden, beispielsweise mittels städtebaulichem Konzept und Zustimmung der Gemeinde per Gemeinderatsbeschluss, um den befreienden Baurechtsbehörden ein argumentatives Fundament als Sicherheit zu geben

10. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen auch für kleine Flächen

Gemeinden, die den Mut hatten, auf das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff. BauGB) zurückzugreifen, berichten positiv davon. Würden sie auch für kleinteiligere Vorhaben als Instrumente für Neuordnung oder Neuerschließung städtischer Entwicklungsgebiete geöffnet, wäre sie ein probates Mittel, um zügig und unkompliziert Baulücken oder Leerstände anzugehen

