

Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB

Ergänzungsbericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011 / 2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien“

Forschungskennzahl 3716151010

Erstellt von Stefan Frerichs und André Simon, BKR Aachen Noky & Simon

Factsheet: Ergänzungsbericht – Abschluss: Oktober 2019¹

1 Ziele und Inhalte des § 13b BauGB

In vielen Städten und Regionen stehen die Wohnungsmärkte durch den Zuzug einer großen Anzahl neuer Bürger*innen unter Druck. In der Folge steigen die Preise für Wohnbauland und Wohnraum. Viele Menschen haben Probleme, sich mit Wohnraum zu versorgen. In dieser Situation wird in der öffentlichen Diskussion unter anderem (u. a.) gefordert, dass die Städte mehr und schneller Wohnbauland bereitstellen sollen. Dabei wird in dieser Diskussion häufig angemahnt, dass die Dauer von Bebauungsplanverfahren zu lang sei, um das notwendige Baurecht für den Neubau von Wohnraum zu schaffen. Jedoch wird in der Diskussion oft vernachlässigt, dass vielfältige Aspekte Einfluss auf die Baulandmobilisierung haben können, wie beispielsweise (bspw.) fehlendes Personal in Planungsämtern, zum Teil hohe Grundstückspreise, keine Bereitschaft von Eigentümer*innen zur Veräußerung bebaubarer Privatgrundstücke im Innenbereich oder auch der zusätzliche Flächenbedarf für die erforderliche Erweiterung sozialer und technischer Infrastrukturen.

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt wurde zum 04.05.2017 der § 13b neu und befristet in das Baugesetzbuch eingeführt.

Mit der Einführung des §13b BauGB erfolgte das Aussetzen von materiellen und verfahrensmäßigen Anforderungen in der verbindlichen Bauleitplanung. Die Einführung dieser Regelung hatte zum Ziel, der starken Dynamik im Wohnungsmarkt vor allem in den wachsenden Groß- und Universitätsstädten entgegenzuwirken². Über eine schnellere Ausweisung von Bauland sollten die zum Teil deutlichen Mietpreissteigerungen und die gestiegenen Baulandpreise sowie der Wohnraumangel insgesamt gemindert werden.

Zwei Jahre nach Einführung des § 13b BauGB sind bundesweit zahlreiche Anwendungsfälle des § 13b BauGB bekannt geworden. Ihre Untersuchung zeigt, dass sich die Erwartungen an die Einführung der Regelung, auf Kosten von materiellen und Verfahrensstandards schnell und in substantiellem Umfang Wohnbauland zur Minderung der Wohnungsnot zu schaffen, nicht erfüllt haben. Gerade die einwohnerstarken Städte mit hohem Wohnraumbedarf und angespannten Wohnungsmärkten wenden die neuen Regelungen gar nicht an.

¹ Das Factsheet fasst wesentliche Ergebnisse des Ergänzungsberichts zusammen. Der Bericht ist verfügbar unter: [Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB | Umweltbundesamt](#)

² Ebd. S. 18 ff.

Die Nutzung des § 13b BauGB erfolgt vielmehr in kleineren und kleinsten Gemeinden, häufig ohne besonderen Wohnraumbedarf. Und so lässt sich sogar in vielen Fällen feststellen, dass der Flächenverbrauch für Siedlungszwecke unnötig verstärkt wird und viele Gemeinden Wohnbauland, das aktuell nicht benötigt wird, auf Vorrat produzieren. Damit einher geht eine unnötige Belastung von Umwelt und Natur.

Ziel dieses Factsheets ist es zu zeigen, wo und mit welchen Folgen die Regelungen des § 13 b BauGB auf der Grundlage der qualitativen Stichprobenuntersuchung angewendet werden.

Darüber hinaus werden zusätzlich ausgewählte Hinweise und Anstöße gegeben, welche – besseren – Wege es gibt, eine geordnete und umweltverträgliche Wohnbaulandentwicklung in den Städten und Gemeinden, insbesondere kleineren Kommunen, planerisch zu ermöglichen.

1.1 Die Regelungen des § 13b BauGB

Mit der Einführung des § 13b BauGB wurden die bisherigen Regelungen des § 13a BauGB auf Flächen übertragen, die bauplanungsrechtlich dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind.

Abbildung 1: Wesentliche materielle und verfahrensmäßige Anforderungen an die Aufstellung eines Bebauungsplanes werden durch §13b BauGB aufgehoben



Quelle: BKR Aachen

Bei Anwendung des § 13b BauGB gilt u. a. (siehe Abbildung 1):

- ▶ Der Anwendungsbereich des § 13b BauGB erstreckt sich auf Bebauungspläne, in denen auf einer Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmetern „...die Zulässigkeit von Wohnnutzungen [...] begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen...“.
- ▶ Der Bebauungsplan nach § 13b BauGB muss nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden.
- ▶ Ein förmlicher Umweltbericht ist nicht erforderlich.
- ▶ Die Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 BauGB wird auf die Berücksichtigung von Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen beschränkt.

- ▶ Auf die frühzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 1 BauGB sowie die frühzeitige Unterrichtung der Behörden und Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB kann verzichtet werden.
- ▶ Von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, wird abgesehen.
- ▶ Eine zusammenfassende Erklärung nach § 10a BauGB über die Ergebnisse der Abwägung der Umweltbelange und der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung muss nicht erstellt werden.
- ▶ Auf das Monitoring nach § 4c BauGB kann verzichtet werden.

§ 13b BauGB ist nicht anwendbar bei Vorhaben,

- ▶ die einer UVP-Pflicht unterliegen,
- ▶ die Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten vermuten lassen,
- ▶ bei denen Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind

Die Vorschriften des Besonderen Artenschutzes nach §§ 44 ff. BNatSchG sind auch bei Verfahren nach § 13b BauGB anzuwenden. Auch wenn der Umweltbericht nicht erstellt werden muss, sind grundsätzlich die Abwägungsgrundlagen nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB zusammenzustellen, inhaltlich zu prüfen und im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

1.2 Fachliche Kritik an § 13b BauGB

Bereits 2015 stellte das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“³ fest: *„Dabei gibt es in Deutschland keine flächendeckende Wohnungsknappheit. In vielen Regionen, vor allem im ländlichen Raum, gibt es Leerstand, stagnieren die Mieten oder gehen sogar zurück. Davon können die Wohnungssuchenden in den Wachstumsregionen leider nicht profitieren. Notwendig sind dort mehr Wohnungen, vor allem im bezahlbaren Segment. [...] Eine zentrale Forderung des Bündnisses ist die Bereitstellung von Brachen oder sonstigen Bauflächen im innerstädtischen Bereich (Baulandmobilisierung). Um bezahlbare Wohnungen dort zu schaffen, wo sie am dringendsten benötigt werden – in den Innenstädten sowie den innenstadtnahen Quartieren – müssen Kommunen für eine zügige Baulandbereitstellung mit dem Fokus auf Nachverdichtung sorgen und dabei die Prinzipien der Nutzungsgemischten europäischen Stadt sichern.“*

Im Gesetzgebungsprozess war die Einführung von § 13b BauGB aus vielen Gründen höchst umstritten. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass durch die vereinfachte Ausweisung von Wohnbauland im Außenbereich die grundsätzlichen EU-rechtlichen Anforderungen zur Durchführung einer formalen Umweltprüfung (siehe Abbildung 1) beschränkt und die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung zum Flächenschutz⁴ und zur Förderung der Biodiversität konterkariert werden.

³ Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen: Kernempfehlungen und Maßnahmen. Auftraggeber: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) & Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Stand: 25. November 2015: [BMI – Homepage – Kernempfehlungen und Maßnahmen \(bund.de\)](#)

⁴ Im Rahmen der Neuauflage 2016 der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurde das Ziel formuliert, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf weniger als 30 Hektar zu begrenzen: [Siedlungs- und Verkehrsfläche | Umweltbundesamt](#)

1.3 Die Untersuchung der kommunalen Anwendungspraxis

Im Jahr 2019 hat das Umweltbundesamt eine bundesweite Untersuchung zur Anwendungspraxis des § 13b BauGB beauftragt. Diese Stichprobenuntersuchung basiert auf Vorarbeiten des Bundesamtes für Naturschutz (Februar / März 2018) sowie Dr. Hartl / Planungsbüro Stadtgrenze und erweitert diese. Untersucht wurde anhand von 250 Planungsfällen aus 242 Gemeinden und einer darauf aufbauenden anonymen Online-Befragung der anwendenden Gemeinden (Teilnahme: insgesamt 50 Kommunen), wie die Gemeinden die Vereinfachungen gemäß § 13b BauGB nutzen, welche materiellen und Verfahrensstandards eingehalten und welche Planungsergebnisse erreicht werden.

Die Landesentwicklungspläne und -programme der 16 Bundesländer wurden hinsichtlich ihrer Spielräume zu Flächenausweisungen für die Eigenentwicklung von Kommunen ausgewertet, insbesondere in Bezug auf Kommunen ohne zentralörtliche Funktionen. Zur qualitativen Einschätzung der regionalplanerischen Steuerungs- und Monitoring-Möglichkeiten von §13b BauGB wurden zusätzlich sechs Expert*innen aus Regionalplanungsbehörden befragt.

Die Erkenntnisse aus der Untersuchung zeigen, dass die Verfahren nach § 13b BauGB von vielen anwendenden kleineren Gemeinden als deutliche Vereinfachung und Entlastung von den verfahrensmäßigen und materiellen Anforderungen positiv eingeschätzt werden.

Allerdings werden die mit Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen, substantiell neues Wohnbauland zur Minderung der Wohnungsnot in Wachstumsregionen zu schaffen, letztendlich nicht erreicht. Tatsächlich werden Verfahren auf Basis von § 13b BauGB vor allem von kleineren Gemeinden genutzt.

Die Verfahren sind mit teilweise großen Eingriffen in den Naturhaushalt verbunden. In den Verfahren werden wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung mit dem vollständigen Verzicht auf die Prüfung von Umweltbelangen sowie die Nicht-Anwendung des Vermeidungs- und Minderungsgebotes der Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt. Sofern Untersuchungen zur Ermittlung von Abwägungsmaterial durchgeführt werden, basiert dies einerseits auf fachrechtlichen Vorgaben oder dient der nachbarschützenden Konfliktvermeidung.

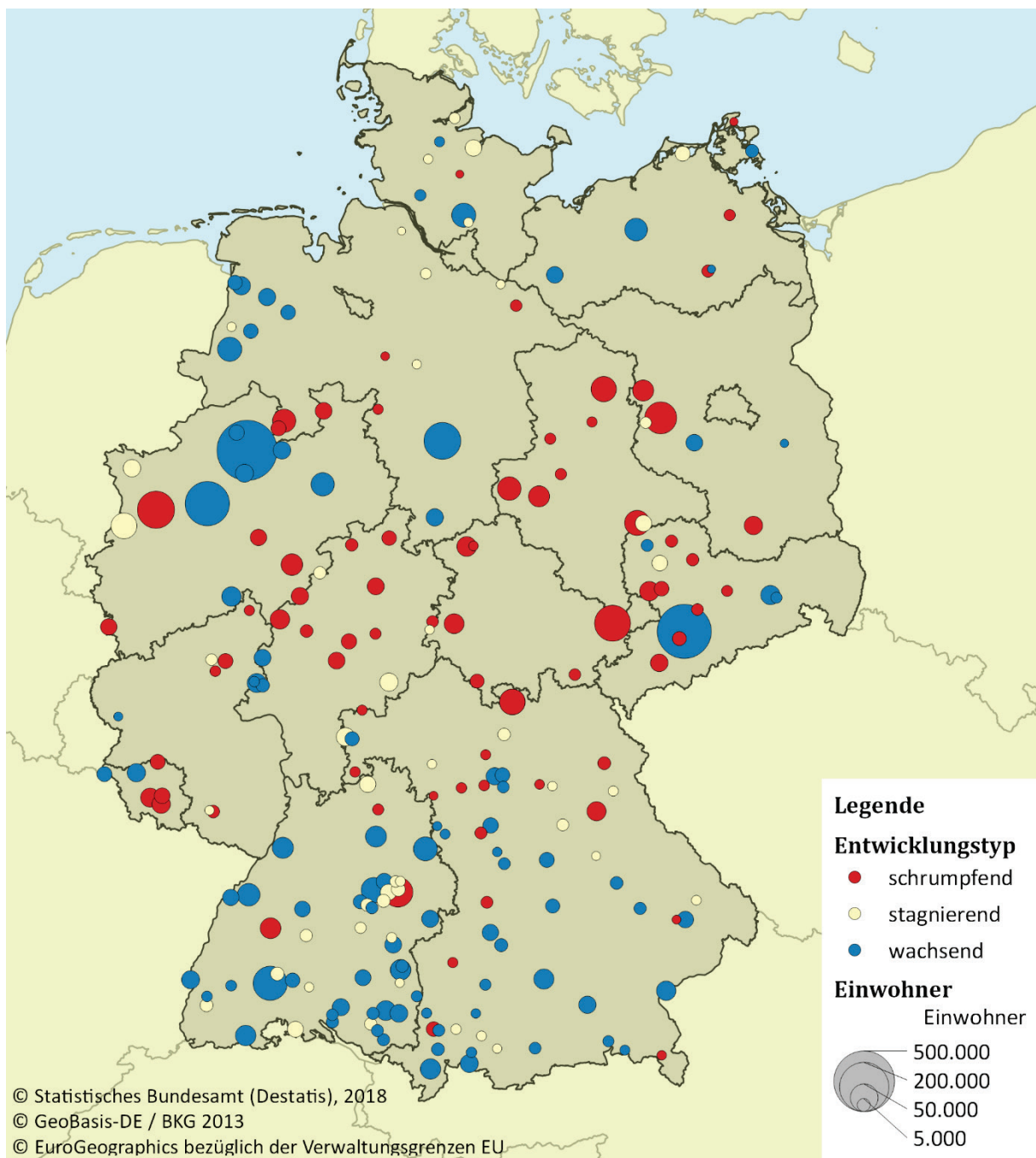
2 Anwendung des § 13b BauGB in Städten und Gemeinden

Der § 13b BauGB wird bundesweit in Städten und Gemeinden angewendet. Auffällig ist, dass es vor allem kleine Gemeinden sind, die die Verfahrenserleichterungen in Anspruch nehmen (siehe Abbildung 2), von denen viele zu den stagnierenden und schrumpfenden Gemeinden zu zählen sind (siehe Abbildung 3).

Insgesamt zeigt die räumliche Verteilung der im Rahmen dieser qualitativen Stichprobe untersuchten Anwendungsfälle eine deutliche räumliche Dreiteilung (siehe Abbildung 3):

- ▶ Im süddeutschen Raum finden sich die meisten Anwendungsfälle, die überwiegend kleine und mittlere Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohner*innen mit Wachstumstendenzen umfassen. Diese sind zumeist nicht auf die Wachstumskerne der Regionen orientiert, sondern verteilen sich mehr oder weniger in der Fläche. So konnte bspw. im Rahmen dieser Untersuchung im Umland von München kaum Anwendungsfälle identifiziert werden.
- ▶ Die Mitte Deutschlands weist ebenfalls zahlreiche Anwendungsfälle auf. Diese liegen hier eher in tendenziell größeren Kommunen als im Süden vor, wobei die meisten dieser Kommunen mit bis zu 50.000 Einwohner*innen zudem Schrumpfungstendenzen aufweisen.

Abbildung 2: Zusammenfassende Übersicht über die räumliche Lage, Gemeindegröße und Entwicklungstyp der ermittelten Gemeinden mit Anwendungsfällen des § 13b BauGB



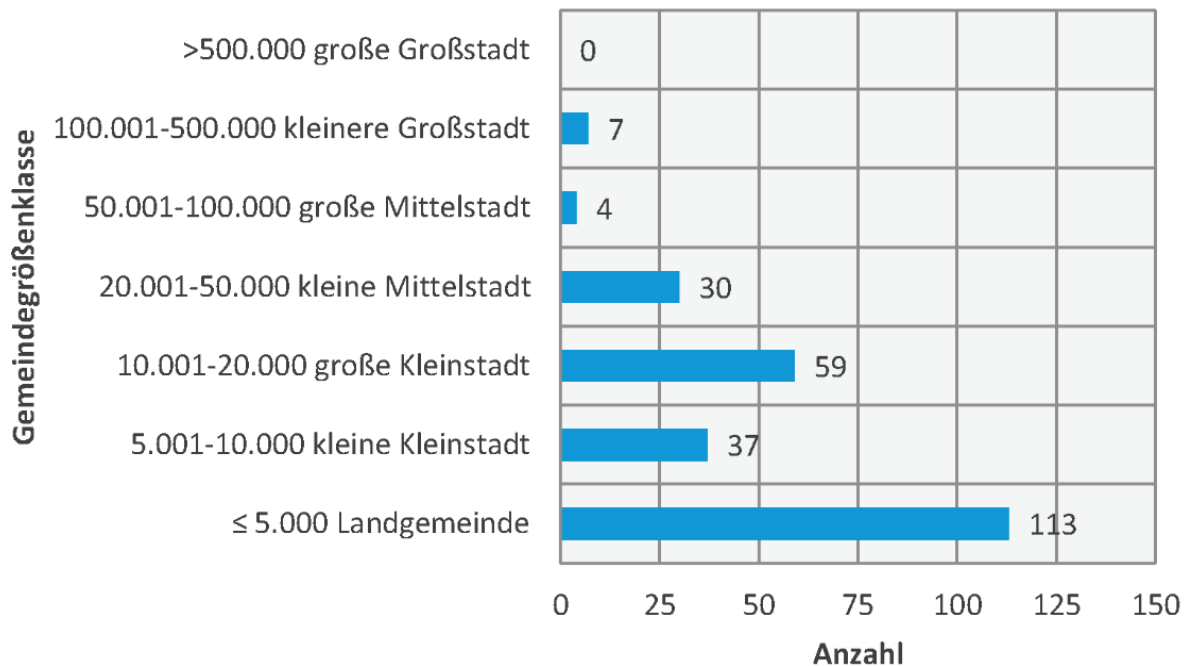
Quelle: Daten und Kartenunterlagen: wie in der Karte angegeben; Darstellung: BKR Aachen

- Im Norden und Nordwesten finden sich gegenüber den beiden erst genannten Regionen eher weniger Anwendungsfälle in tendenziell größeren Gemeinden mit 50.000 und mehr Einwohner*innen, die häufig Wachstumstendenzen aufweisen.

2.1 Das Problem: Kommunen mit Wohnraummangel und der Beitrag des § 13b BauGB zum Wohnungsbau

Welchen Beitrag leisten die untersuchten Anwendungsfälle zur Minderung der Wohnungsnot? Um diese Frage beantworten zu können, ist an die Größe der anwendenden Gemeinden zu erinnern: Es handelt sich zumeist um kleine, ländliche Gemeinden, häufig mit stagnierender oder

Abbildung 3: Größenklassen der anwendenden Kommunen



Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche, BKR Aachen (nach BBSR-Klassifizierung von Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland)

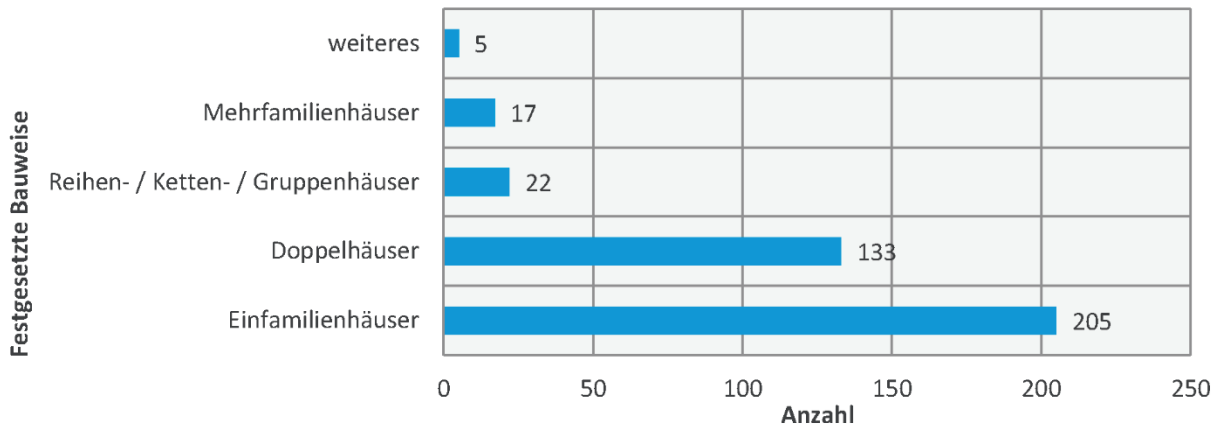
schrumpfender Bevölkerung, die vielfach auch einen Leerstand von Gebäuden und Wohnungen in den historischen Ortskernen aufweisen. Im Gegensatz dazu nutzen Regionen mit einem hohen Bedarf an Wohnungsneubau die Regelungen von § 13b BauGB ganz überwiegend nicht. Denn: Bebauungspläne gemäß § 13b BauGB lassen aufgrund ihrer eingeschränkten Grundfläche von weniger als 10.000 Quadratmetern überhaupt keinen substantiell bedeutsamen Wohnungsbau zu.

Tatsächlich lag bei allen untersuchten Bebauungsplänen nach § 13b BauGB die Größe der festgesetzten maximalen Grundfläche bei der Hälfte der Fälle, die dazu Angaben machen, unter 2.800 m², im Mittelwert bei 3.900 m² – und damit ganz deutlich unterhalb der zulässigen Größe von 10.000 m². Entsprechend lag die Fläche des Geltungsbereiches des Bebauungsplans in rund 45 % der Anwendungsfälle unter einem Hektar, bei weiteren rund 26 % unter zwei Hektar Fläche. Die Plangröße ist in mehr als der Hälfte der Fälle mehr als viermal so groß wie die zulässige Grundfläche.

Es werden – wie Abbildung 4 und Abbildung 5 belegen – Einfamilienhausgebiete entwickelt, die maximal Reihen-, Ketten- oder Gruppenhäuser ermöglichen, deren Geschossigkeit in den meisten Fällen auf maximal zwei Vollgeschosse beschränkt ist. Mehrfamilienhäuser sind nur sehr untergeordnet zulässig. Dies entspricht durchaus der städtebaulichen Struktur der anwendenden überwiegend kleinen Gemeinden und der Lage der Plangebiete an den Ortsrändern.

Diese Erkenntnisse machen aber deutlich, dass die Bauleitpläne nach § 13b BauGB überwiegend nicht für die Entwicklung kompakter Baugebiete genutzt werden, sondern für kleinere Siedlungserweiterungen ohne besondere Bedeutung für den örtlichen Wohnungsmarkt. Die disperse räumliche Verteilung der Stichprobenuntersuchung veranschaulicht, dass eine Deckung des Neubaubedarfs zur Linderung der Wohnungsnot in Ballungsgebieten kaum erfolgt.

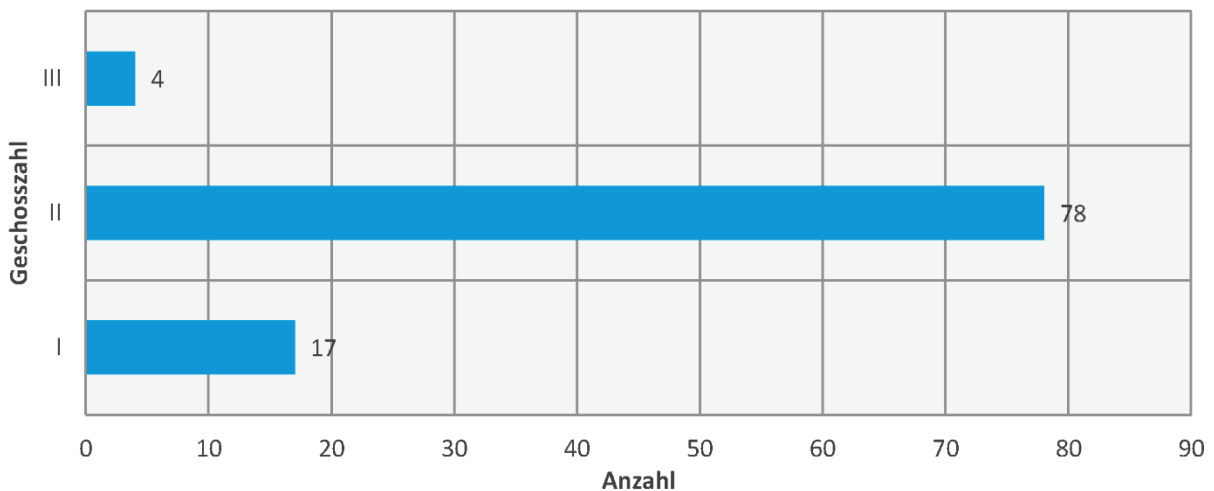
Abbildung 4: Festsetzungen zur zulässigen Bebauung / Bauweise



Mehrfachnennungen möglich. Unter „weiteres“ verbergen sich bspw. Einrichtungen für Seniorenwohnen.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche, BKR Aachen

Abbildung 5: Festsetzungen zur zulässigen Geschossigkeit



Anzahl zulässiger Vollgeschosse, Mehrfachnennungen möglich. Nicht alle untersuchten Bebauungspläne enthielten Festsetzungen zu zulässigen Geschossigkeiten

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche, BKR Aachen

2.2 Verfahrensaspekte

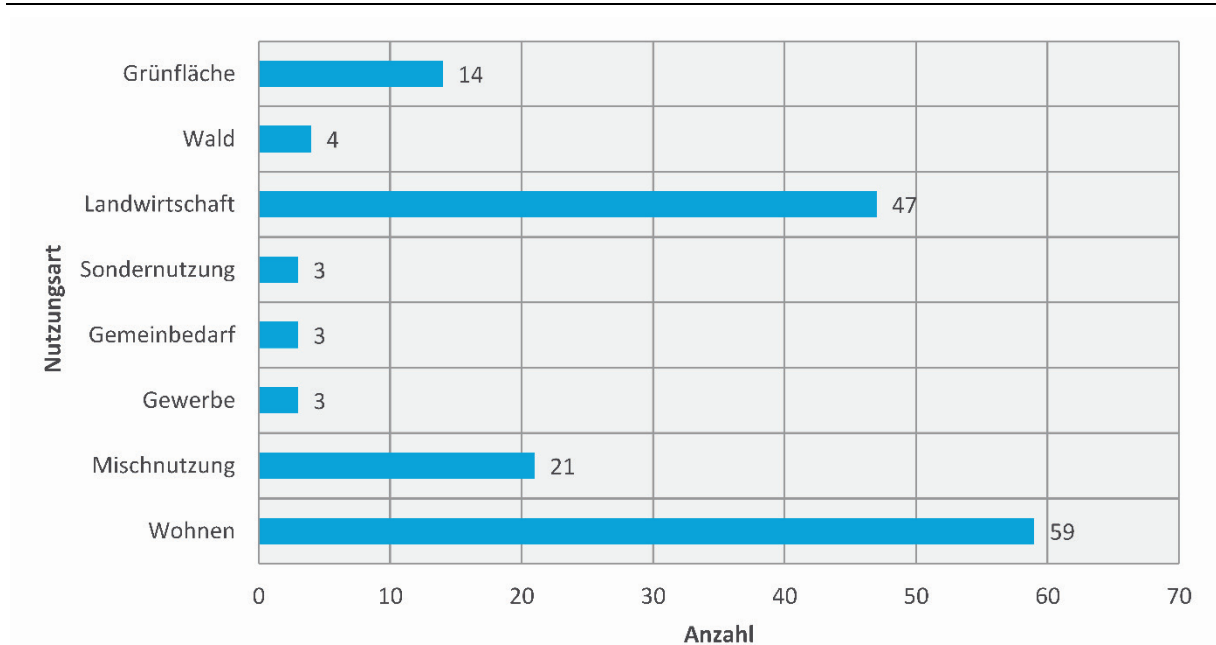
Ableitung aus dem Flächennutzungsplan

Festzustellen ist, dass bei 89 von 250 Anwendungsfällen die baulichen Nutzungen zumindest teilweise durch den rechtswirksamen Flächennutzungsplan vorbereitet sind (siehe Abbildung 6). In den meisten dieser Fälle werden bereits Wohnbauflächen dargestellt, daneben auch häufig gemischte Bauflächen.

65 untersuchte Fälle weisen hingegen zumindest in Teilen eine Darstellung von Freiraum auf (Grünflächen, Flächen für Wald oder Landwirtschaft).

In den übrigen 96 Anwendungsfällen enthalten die Begründungen zu den Bebauungsplänen keine Hinweise auf die jeweilige Darstellung im Flächennutzungsplan.

Abbildung 6: Bisherige Darstellung im Flächennutzungsplan



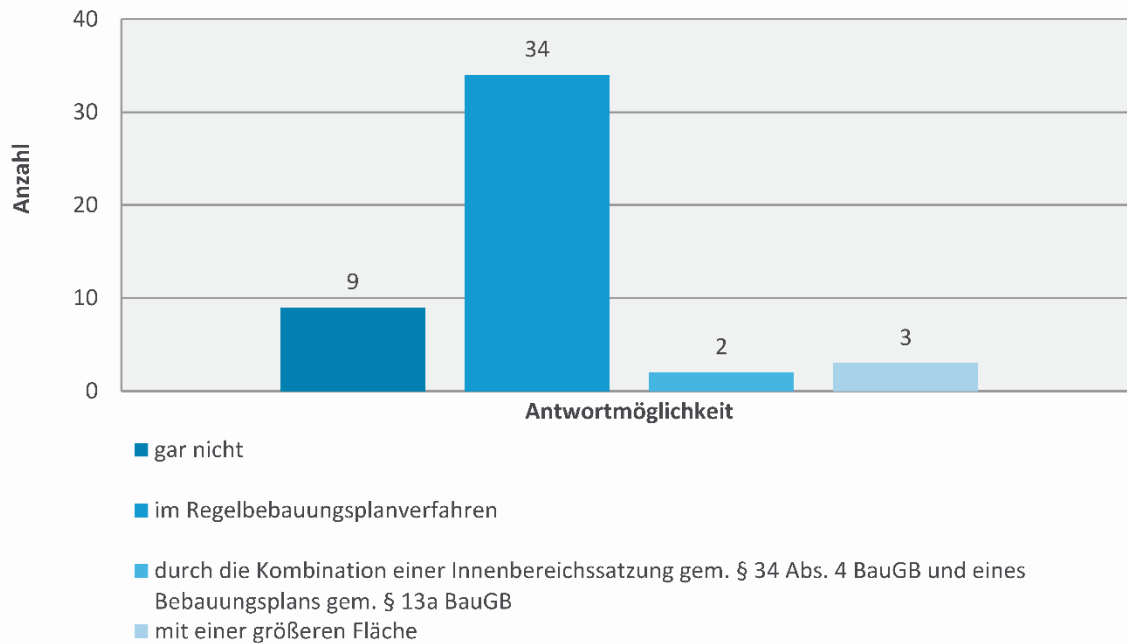
Mehrere Nutzungsarten je Bebauungsplan möglich

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Internetrecherche, BKR Aachen

Alternative Verfahrensart zur Anwendung von § 13b BauGB

Darüber hinaus wurde in der Online-Befragung vertiefend die Verfahrensart ermittelt, die die Kommunen gewählt hätten, wenn § 13b BauGB nicht zur Verfügung gestanden hätte. Wie Abbildung 7 zeigt, hätten die meisten Kommunen die Flächen im Regelbebauungsplanverfahren entwickelt. In neun Fällen wären die entsprechenden Flächen allerdings gar nicht entwickelt worden.

Abbildung 7: Potenzielle Verfahrensalternativen zur Anwendung von § 13b BauGB



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung, BKR Aachen

Um einschätzen zu können, wie aktuell die jeweiligen Flächennutzungspläne (FNP) in den befragten Kommunen sind, wurden die Umfrageteilnehmer*innen gebeten, das jeweilige Jahr anzugeben, in dem der FNP beschlossen wurde. Nur in zwei der an der Umfrage teilgenommenen Kommunen liegt kein wirksamer FNP vor. Der älteste FNP stammt von 1974, viele FNPs wurden Ende der 1990er Jahre beschlossen. Die überwiegende Anzahl von FNP in den Gemeinden aus einer Zeit, in der die Umweltprüfung noch nicht den Anforderungen EU-RL zur Umweltprüfung bei Plänen und Programmen entsprach (2004)⁵.

Raumordnerischer Kontext

Die meisten der deutschen Flächen-Bundesländer haben in ihren aktuellen Landesentwicklungsplänen/-programmen Regelungen zur Eigenentwicklung von kleinen Ortsteilen in der Form von Zielen oder Grundsätzen festgelegt. Bei der Festlegung der Ziele und Grundsätze ist zumeist das Konzept der zentralörtlichen Gliederung zu beachten, mit dem raumordnerisch die Sicherung und Stärkung der Infrastrukturausstattung in den Gemeinden durch eine ausreichend tragfähige Bevölkerung verfolgt wird sowie der Verkehrsaufwand in der Fläche gemindert werden soll.

Grundsätzlich sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – auch nach § 13b BauGB – die Regelungen des § 1 Abs. 4 BauGB anzuwenden („Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“). Daher wurden für alle Flächen-Bundesländer (außer den Stadtstaaten Bremen und Hamburg) die aktuellen Landesentwicklungspläne untersucht. Bei der Festlegung der Ziele und Grundsätze ist zumeist das Konzept der zentralörtlichen Gliederung zu beachten, mit dem raumordnerisch die Sicherung und Stärkung der Infrastrukturausstattung in den Gemeinden durch eine ausreichend tragfähige Bevölkerung verfolgt wird sowie der Verkehrsaufwand in der Fläche gemindert werden soll.

Ergänzend wurden zur qualitativen Einschätzung der regionalplanerischen Steuerungs- und Monitoring-Möglichkeiten Expert*innen ausgewählter Regionalplanungsbehörden befragt. Nach Einschätzung der Regionalplanungsexpert*innen nutzen die anwendenden Kommunen des §

⁵ Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG in deutsches Recht über das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 20.07.2004

13b BauGB die damit verbunden Verfahrenserleichterungen. Gleichzeitig wird konstatiert, dass eine planungsrechtliche Vorbereitung der Bauflächen ohne Anwendung des § 13b BauGB im Regelverfahren stattgefunden hätte. Initiator*innen der Anwendung des § 13b BauGB waren in den bei den Regionalplanungsbehörden bekannten Fällen zumeist die kommunalen Verwaltungen, untergeordnet auch die Kommunalpolitik oder Flächeneigentümer*innen bzw. Investor*innen.

2.3 Beteiligung der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange

Ein Teil der untersuchten Gemeinden hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf die frühzeitigen Beteiligungen der Öffentlichkeit und der Träger öffentlicher Belange zu verzichten. Sie argumentieren, dass dies zu Zeitersparnis führe, aber auch, dass eine Beteiligung nicht erforderlich sei, weil die Planung „klein“ (im Sinne eines kleinen Geltungsbereiches) und der Eingriff somit „nur gering“ (im Sinne möglicher Umwelt- und anderer Auswirkungen) sei und nur geringe Betroffenheiten auslöse.

Gleichwohl haben aber auch einige Kommunen eine frühzeitige Beteiligung durchgeführt. Ihre Argumente zur Durchführung der frühzeitigen Beteiligungen sind:

- ▶ Erhöhung der Rechts- und Planungssicherheit,
- ▶ Sammlung von Informationen und Erkenntnissen zum Planungsgebiet, die bei der Planung eine wichtige Rolle spielen,
- ▶ Bürgerfreundlichkeit insbesondere im Sinne einer transparenten Planung,
- ▶ Förderung der Akzeptanz,
- ▶ Vermeidung einer erneuten Offenlage aufgrund wesentlicher Planänderungen durch relevante Stellungnahmen der Öffentlichkeit oder der Träger öffentlicher Belange.

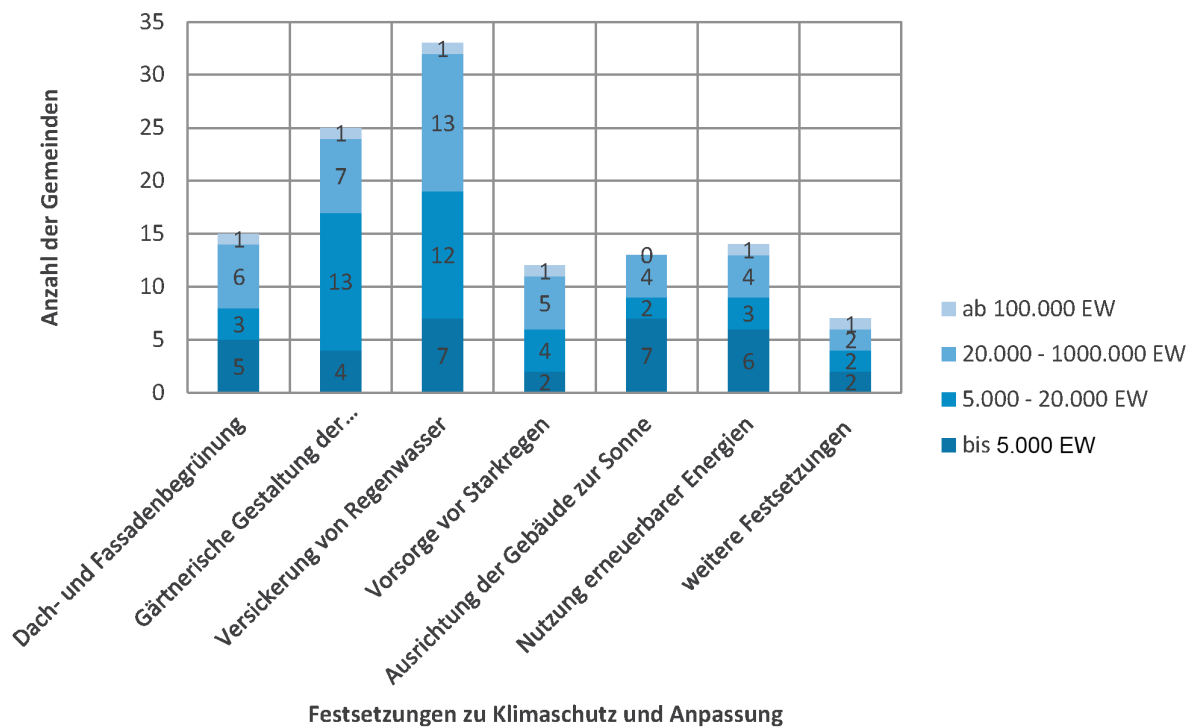
2.4 Materielle Aspekte: Aspekte des Umwelt- und des Artenschutzes

Auch wenn kein formaler Umweltbericht erforderlich ist: In Verfahren nach § 13b BauGB sind die Umweltbelange gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB grundsätzlich zu berücksichtigen und die entsprechenden relevanten Abwägungsgrundlagen zu erheben und zusammenzustellen. Allerdings zeigt die Planungspraxis hier zum Teil große Versäumnisse, denn in über der Hälfte der untersuchten Bebauungspläne hat eine Auseinandersetzung mit den Umweltbelangen nicht stattgefunden – dies kann ein erhöhtes Risiko für die Rechtssicherheit der Pläne darstellen.

Bei den Kommunen waren nicht alle Umweltgüter gleichermaßen wichtig, sondern vor allem die, für die es fachrechtliche Anforderungen und Vorgaben gibt: Das sind die artenschutzrechtlichen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes, der Hochwasserschutz gemäß Wasserhaushaltsgesetz im Bereich von festgesetzten Überschwemmungsgebieten sowie der Lärmschutz.

Vor allem für diese Belange werden auch in den vereinfachten Verfahren Gutachten erstellt. Neben artenschutzrechtlichen Untersuchungen werden diverse Formen von Gutachten zum Thema Immissionsschutz genannt.

Abbildung 8: Festsetzungen in Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zu Klimaschutz und Klimaanpassung



Mehrfachnennungen möglich. Zu den weiteren Festsetzungen und Hinweisen zählten bspw. Nahwärme, Grünflächen, Regenwassernutzung durch Zisternen sowie allgemeine Hinweise zur Eingrünung und zur Regenwassernutzung. In einem Fall erfolgten gestalterische Regelungen zum Thema Mobilitätsmanagement über eine separate Satzung und Kaufverträge.
Quelle: eigene Darstellung auf Basis der Online-Befragung, BKR Aachen

Neben Umweltschutzbelangen sollen in den Bebauungsplänen auch die Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung besonders berücksichtigt werden. Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden (§ 1a Abs. 5 BauGB).

Für eine gute städtebauliche Planung ist es wichtig, die Anforderungen von Umwelt- und Artenschutz sowie Klimaschutz und Klimaanpassung zu beachten. Dies sieht immerhin die Hälfte der anwendenden Kommunen ebenso und hat Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen durchgeführt. Dabei werden als Maßnahme bspw. die Reduzierung der Versiegelung, die Verbesserung der Grünstrukturen und Artenschutzmaßnahmen genannt. Einige Kommunen verfolgen auch in den vereinfachten Verfahren immer Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen und – wenn das nicht ausreicht – die Kompensation von negativen Auswirkungen der Planung.

Grün- und Freiraum (grünplanerische Festsetzungen)

- ▶ Dach- und Fassadenbegrünungen
- ▶ gärtnerische Gestaltung der Grundstücksfreiflächen inklusive Vorgärten (Baumpflanzungen, Hecken, Verbot von Versiegelungen und von Schottergärten)

Wasserwirtschaft (wasserrechtliche Festsetzungen)

- ▶ Versickerung von Regenwasser, sickerfähige Materialien für Wege und Abstellanlagen
- ▶ Vorsorge vor Starkregen (bspw. Notwasserwege zur schadensarmen Ableitung von extremen Niederschlägen im Stadtraum)

Klimaschutz

- ▶ Ausrichtung der Gebäude zur Sonne (solare Stadtplanung)
- ▶ Nutzung von erneuerbaren Energien (Photovoltaik, Erdwärme etc.)

3 Schlussfolgerungen: Gute Gründe gegen die Anwendung von § 13b BauGB

Die mit Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen werden nicht erreicht.

Es scheint eher zielführend, anstelle einer Beibehaltung des § 13b BauGB das Instrumentarium des Besonderen Städtebaurechts, insbesondere der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Verbesserung der Wohnungsversorgung in (zurzeit) wachsenden Stadtregionen hinsichtlich von Optimierungsmöglichkeiten zu untersuchen. Insbesondere eine Bündelung der mehrfachen planerischen Beschäftigung mit Potenzialflächen (Voruntersuchungen, FNP-Aufstellung vor 2004 (EAG Bau, siehe Seite 9), ggf. Prüfung eines FNP-Änderungsverfahrens, städtebauliche Entwicklungszielfestlegung, Bebauungsplanverfahren, Landschaftsplanung) könnte zielführend sein.

Die Planungen nach § 13b BauGB sind vor allem Verfahren von „kleinen“ Gemeinden.

Zur Unterstützung kleinerer Gemeinden wäre eine Vereinfachung des umweltrechtlichen Teils der Planung (ohne vollständigen Verzicht auf Umweltbericht und Ausgleich) bei Einzelplanflächen < 2 ha zielführend. Auf diese Weise könnten auch die immer noch offenen rechtlichen Probleme mit Bebauungsplänen nach § 13b BauGB gelöst werden. Statt „entweder ganz oder gar nicht“ könnten pauschalisierte Biotopbewertungen und der generelle Übergang zu ebenso pauschalisierten Ausgleichsmaßnahmen und Ablösezahlungen gemäß § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB i. V. m. § 15 Abs. 6 BNatSchG den Gemeinden die Planung erleichtern. Hier ist es nicht so sehr der Gesetzgeber, der der immer unübersichtlicher werdenden fachlichen Differenzierung entgegentreten sollte, sondern die jeweilige Fachdisziplin selbst und die sie steuernde Fachverwaltung, die dem Anlass angemessene vereinfachte Bewertungsverfahren bei Bebauungsplänen mit voraussichtlich geringer Eingriffsintensität zur Verfügung stellen müsste.

Die Planungen nach § 13b BauGB erhöhen den Flächenverbrauch.

Die praktischen Anwendungen des § 13b BauGB stehen somit eindeutig in der Mehrzahl der Fälle der Bodenschutzklausel gemäß § 1a Abs. 2 BauGB und dem Leitsatz „Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung“ diametral entgegen, ohne dass dies zu sozialen oder städtebaulichen Vorteilen führen würde. Darüber hinaus steht § 13b BauGB auch dem Ziel der von der Bundesregierung der aktualisierten Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie⁶ entgegen, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha pro Tag zu reduzieren und im Weiteren Netto-Null anzustreben.

Hinsichtlich der Vorbehalte des Baus von Mehrfamilienhäusern in ländlichen Gebieten sollte im Rahmen von Pilotprojekten der Bürgerbeteiligung untersucht werden, wie örtlich gut angepasste städtebauliche Lösungen entwickelt werden können.

⁶ [Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie | BMUV](#)

Wesentliche Elemente zur Sicherung der materiellen und prozessualen Qualität der Bebauungsplanung werden mit dem Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffsregelung außer Kraft gesetzt.

Die Siedlungserweiterungen nach § 13b BauGB nehmen in vielen Fällen wertvolle Strukturen in den Übergangsbereichen zwischen Siedlung und freier Landschaft in Anspruch. Eine fachliche qualifizierte und systematische Auseinandersetzung mit Umweltaspekten im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB findet in den Verfahren nach § 13b BauGB vielfach nicht im erforderlichen Umfang statt. Dies steht dem Abwägungsgrundsatz nach § 1 Abs. 7 BauGB entgegen, wonach bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind.

Klimaschutz und Klimaanpassung in Verfahren nach § 13b BauGB?

Die Ausnahmeregelungen des Verfahrens nach § 13b stehen einer verstärkten Auseinandersetzung mit den Themen Klimaschutz und Klimaanpassung bzw. einer stärkeren Berücksichtigung dieser Themen, wie es die Absicht der BauGB-Novelle 2011 war, entgegen.

Geordnete städtebauliche Entwicklung?

Bebauungspläne nach § 13b BauGB entstehen überwiegend ohne städtebauliche gemeindliche Entwicklungskonzepte. Das kann zu städtebaulichen Fehlentwicklungen führen, deren Folgen und (Infrastruktur-) Folgekosten durch ihre periphere Lage sich erst in Jahrzehnten zeigen können. In der Mehrzahl der Fälle würden bei geordneter Planung der naturschutzfachliche Wert der Fläche und der dann notwendige Ausgleich eine Bebauung wahrscheinlich ausschließen.

Verhältnis zur Raumordnung

Nur mit einer starken Regionalplanung, einer nachhaltigen Anwendung der Eigenentwicklung und einem funktionierenden Siedlungsflächenmonitoring kann einer nicht bedarfsgerechten Flächenbevorratung entgegengewirkt werden. Ebenso kann einer übermäßigen Inanspruchnahme des Außenbereichs entgegengesteuert werden, ohne in ausreichendem Maße das Potenzial von Innenentwicklungsmaßnahmen geprüft zu haben. Überall, wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist im Rahmen des § 13b BauGB mit Fehlentwicklungen zu rechnen. Es wird eine Untersuchung angeregt, inwiefern bereits entsprechend angewendeter Kriterien, insbesondere mit Blick auf Umweltbelange, weiterentwickelt werden sollten.

Empfehlung

Die Anwendung von § 13b BauGB für die Ortsentwicklung ist aus vielen Gründen höchst problematisch. Die Regelungen leisten keinen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Wohnungskrise in den Wachstumsregionen Deutschlands und beschleunigen die Neuinanspruchnahme bisher un bebauter Flächen für Siedlungszwecke im ländlichen Raum.

Kritisch einzuschätzen ist vor allem, dass Bebauungspläne nach § 13b BauGB überwiegend ohne städtebauliche gemeindliche Entwicklungskonzepte entstehen. Das kann zu städtebaulichen Fehlentwicklungen führen, deren Folgen und Folgekosten durch ihre periphere Lage sich erst in Jahrzehnten zeigen können, bspw. aufgrund des fortschreitenden demografischen Wandels in ländlichen Räumen. Auch ist für die Mehrzahl der Anwendungsfälle unter dem wichtigen Aspekt des naturschutzfachlichen Wertes der überplanten Fläche davon auszugehen, dass der notwendige Ausgleich im Zuge der Eingriffs-/Ausgleichregelung eine Bebauung wahrscheinlich ausschließen würde.

Darüber hinaus können die Ausnahmeregelungen in § 13b BauGB-Verfahren der erforderlichen vertieften Auseinandersetzung mit den Themen der BauGB-Novellen zur Stärkung der Belange

des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel (2011) sowie der Innenentwicklung (2013) entgegenstehen.⁷

Die Autor*innen der Ergänzungsstudie (Stand: Oktober 2019) empfehlen aus den dargelegten Gründen dringend, von einer Verlängerung des § 13b BauGB abzusehen.

4 Alternativen zur Anwendung von § 13b BauGB: Ja, wie denn nun?

Lösungsmöglichkeiten für die wichtigsten Probleme kleiner Gemeinden

Die Neuausweisung von Wohnbauland in Ortsrandlagen von kleinen Gemeinden soll helfen, die vielfältigen Probleme zu lösen, die gerade kleine und ländliche Gemeinden haben, bspw. Bevölkerungsverluste, Überalterung, Rückgang von Versorgungsangeboten in den Bereichen Dienstleistung, Handel und Gesundheit, hohes Pendleraufkommen und damit verbundene Verkehrsbelastungen. Tatsächlich führen neue Wohnbauflächen aber eher dazu, die Probleme gegebenenfalls zu vergrößern, wenn die Einwohner*innen innerhalb der Ortschaften in größere, moderne und komfortablere Wohngebäude am Ortsrand umziehen. Der daraus resultierende Bedeutungs- und Funktionsverlust von Ortsmitten lässt diese noch mehr veröden, innerörtliche Bausubstanz wird nicht mehr unterhalten und kann dann auch verfallen. Darüber hinaus können die vorhandenen technischen und sozialen Infrastrukturen nicht mehr wirtschaftlich genutzt werden. Zugleich entsteht den Kommunen ein erheblicher Mehraufwand für die Errichtung und vor allem die Unterhaltung neuer Infrastrukturen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Ver- und Entsorgungsinfrastrukturen investitionsintensiv und langlebig sind (meist mehrere Jahrzehnte). Aufgrund ihrer Langlebigkeit können daher wiederholte Anpassungen notwendig sein, bspw. im Zuge der Anpassung an die Folgen des Klimawandels.

Was nun tun? Sinnvoll sind Konzepte zur Ortsentwicklung, die auf den allgemeinen städtebaulichen Grundsätzen des § 1 BauGB basieren, um bspw. die demografische Entwicklung und die geänderten Wohnbedarfe in den Ortschaften ins Auge zu nehmen und so zur (Wieder-)Belegung von Ortskernen beizutragen. Dies ist allerdings nur unter Anpassung des Wohnungs- und Gebäudebestandes möglich. Ziel sollte es sein, die Einwohner*innen bei Investitionen in die Instandhaltung und Modernisierung ihre Bestandsimmobilien zu unterstützen und so den bestehenden Wohnungs- und Gebäudebestand wieder attraktiv zu machen. Somit kann ein Beitrag zur ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung geleistet werden.

Attraktive Ortskerne stellen nicht nur ein lebenswertes Wohnumfeld dar, sondern sind auch eine Grundlage für die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung der Gemeinde, bspw. im Hinblick auf Tourismus und Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor.

Welche Potenziale die gezielte Entwicklung der Ortskerne für die Gemeindeentwicklung hat, und welche Schritte dafür zu tun sind, zeigen verschiedene Modellvorhaben der letzten Jahre. Insbesondere der gemeindeübergreifenden Kooperation und Aufgabenteilung sowie der Innenentwicklung wird eine große Bedeutung für die Zukunftsentwicklung kleinerer Gemeinden zugemessen. Folgende beispielhafte Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes und des

⁷ Dieser Bericht zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB ergänzt das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011/2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien“ (FKZ 3716151010), in dessen Rahmen untersucht wurde, in welchen Umfang die Belange des Klimaschutzes, der Klimaanpassung und der Innenentwicklung in der kommunalen Planungspraxis bereits verankert sind und wie umfangreich Städte und Gemeinden diese erweiterten Möglichkeiten und Anforderungen der flächensparenden und klimagerechten Siedlungsentwicklung nutzen.

Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) beinhalten hierzu weiterführende Informationen:

- ▶ Portal für kommunales Flächensparen:
[Aktion Fläche | Portal für kommunales Flächensparen \(aktion-flaeche.de\)](http://aktion-flaeche.de)
- ▶ Kommunalen Flächenrechner:
[Kommunaler Flächenrechner \(uba.de\)](http://uba.de)
- ▶ Umweltatlas Bauen, Wohnen, Haushalte:
[Bauen, Wohnen, Haushalte | Umweltbundesamt](#)
- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017), Reihe Leitfäden und Handbücher: Ressourcenleichte zukunftsfähige Infrastrukturen – umweltschonend, robust, demografiefest:
[Ressourcenleichte Infrastrukturen in Stadt und Region | Umweltbundesamt](#)
sowie Reihe Texte | 64/2017:
[Ressourcenleichte zukunftsfähige Infrastrukturen – umweltschonend, robust, demografiefest | Umweltbundesamt](#)
- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2009), Reihe Texte | 31/2009. Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden – Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung:
[Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden | Umweltbundesamt](#)
- ▶ Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Zukunft Kleinstadt. Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen. Informationen und Ergebnisse: [BBSR – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau – Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen – Beitrag \(bund.de\)](#)
- ▶ Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements. Informationen und Ergebnisse:
[BBSR – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau – Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements \(bund.de\)](#)

Hinweise zu einer nachhaltigen und klimagerechten Siedlungsentwicklung

Es verbleibt weiterhin die Aufgabe, in Städten und Regionen mit Wohnraummangel ausreichenden und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Gleichzeitig sollen sich kleinere und mittlere Städte und Gemeinden vor dem Hintergrund des demografischen Wandels noch stärker mit den Entwicklungsoptionen ihrer gewachsenen Ortskerne und der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung auseinandersetzen⁸. In diesem Spannungsfeld zeigt die Kommission nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau)⁹ in ihrem Positionspapier zum Wohnungsbau Ansatzpunkte auf, wie eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gelingen kann.

⁸ Beispielhaft hierzu: Wallmeroder Modell: [Aktion Fläche | Portal für kommunales Flächensparen \(aktion-flaeche.de\)](http://aktion-flaeche.de)

⁹ Position der Kommission nachhaltiges Bauen am Umweltbundesamt (KNBau) (2019): Was tun – im Wohnungsbau? Handlungsempfehlungen für den nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau. Dessau-Roßlau Januar 2019: [Was tun – im Wohnungsbau? | Umweltbundesamt](#)

Weitergehende besondere Herausforderungen in wachsenden Städten und Regionen

In den wachsenden Städten und Regionen stehen in der Regel kaum einfach zu aktivierendes Wohnbauland und gewerbliches Bauland zur Verfügung, denn die Nutzungskonkurrenzen sind mittlerweile hoch, so dass sich eine schnelle und konfliktarme Aktivierung von Flächen planerisch herausfordernd gestaltet. Auch lässt sich der benötigte Umfang an Wohnungsneubauten nicht im Rahmen des §13b BauGB realisieren, sondern wird im Rahmen anderer Verfahren zur Baulandmobilisierung umgesetzt, zum Beispiel städtebauliche Verträgen nach § 11 BauGB, deren Ausgestaltung auf Basis kommunaler wohnungspolitischer Handlungskonzeptionen erfolgt.

Insoweit verstärken in jüngster Zeit Kommunen ihre Anstrengungen zur Aktivierung von Bauland im Innenbereich im Rahmen bewährter rechtssicherer Verfahren. Darüber hinaus sollten auch Strategien und Siedlungsbestände in den Fokus rücken, die bislang noch nicht oder kaum betrachtet werden.

Grundlage jeder Entscheidung über den zukünftigen Wohnungsbau muss eine genaue Prognose über den zukünftigen Bedarf sein, zum Beispiel basierend auf den Zielen und Grundsätzen von landesweiten / regionalen Raumordnungsplänen. Diese Prognose sollte nicht nur eine einfache Trendfortschreibung der derzeitigen Zuwanderungsraten beinhalten, sondern auch die zukünftige demografische Entwicklung und ihren Einfluss auf die Größe der Wanderungskohorten, die Push- und Pull-Faktoren der Wanderungsströme sowie die Veränderungen der Wohnbedürfnisse – auch in Abhängigkeit vom demografischen Wandel – berücksichtigen, wie bspw. dem Altenquotient. Auch sollten in diesem Zusammenhang die Potenziale informeller interkommunaler Kooperationen bei der Mobilisierung von Bauland mit betrachtet werden (siehe dazu zum Beispiel Kommunales Nachbarschaftsforum Berlin-Brandenburg: [Wohnen / Siedlungsentwicklung – KNF \(knf-ev.de\)](#)

Ein bislang wenig beachteter Schlüssel zur Sicherung der Wohnungsversorgung liegt in der effizienteren Nutzung des Wohnungsbestandes. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, zusammen mit den Eigentümer*innen und mit Mieter*innen Strategien für eine effizientere Nutzung des vorhandenen Wohnraums umzusetzen. Dies kann bspw. in der Förderung von Umzügen kleinerer Haushalte in kleinere Wohnungen sein, die Teilung größerer Wohnungen oder auch die Förderung neuer Wohnformen. (vgl. die folgenden Veröffentlichungen)

Gerade die Einfamilienhausgebiete, die seit den 1950er Jahren entstanden sind und viele Wohnbausiedlungen der 1950er bis 1970er Jahre bergen noch Möglichkeiten für die Schaffung von Wohnbauland durch Nachverdichtung.

Veröffentlichungen mit weiterführenden Informationen (Auswahl):

- ▶ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2018): Ältere Einfamilienhausgebiete im Umbruch. Positionspapier aus der ARL 109: [Ältere Einfamilienhausgebiete im Umbruch. Eine unterschätzte planerische Herausforderung – Zur Situation in Nordrhein-Westfalen \(arl-net.de\)](#)
- ▶ Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2015): Ältere Einfamilienhausgebiete – fit für die Zukunft! [Ältere Einfamilienhausgebiete – fit für die Zukunft! \(bayern.de\)](#)
- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019): Flächensparend Wohnen. Energieeinsparung durch Suffizienzpolitiken im Handlungsfeld "Wohnfläche". Reihe Texte 104/2019: [Flächensparend Wohnen | Umweltbundesamt](#)

- ▶ Umweltbundesamt(Hrsg.) (2019) Reihe Hintergrundpapier: Innenentwicklung in städtischen Quartieren: Die Bedeutung von Umweltqualität, Gesundheit und Sozialverträglichkeit | Umweltbundesamt

Bei der Entwicklung von Konzepten für ältere Wohnquartiere empfiehlt sich eine intensive Bürgerbeteiligung, denn sie aktiviert die Akteure für die Umgestaltung der Wohnquartiere: Welche Probleme und Aufgaben gibt es, welche Lösungen und Vorteile für die Eigentümer*innen und Nutzer*innen durch die bauliche Weiterentwicklung zur Anpassung an die vielfältigen Zukunftsaufgaben von Umwelt- und Naturschutz, Klimaschutz, Klimaanpassung und demografischem Wandel? Hinweise auf Unterstützungsmaterialien zur Durchführung einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich bspw. in den folgenden Hinweisen und Handreichungen:

- ▶ Ergebnissen des Forschungsvorhabens „Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben“ Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben | Umweltbundesamt
- ▶ Bezirksregierung Münster:
Bezirksregierung Münster – Öffentlichkeitsbeteiligung (bezreg-muenster.de)
Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung- 1 .pdf (bezreg-muenster.de)
- ▶ Beteiligungskompass der Bertelsmann Stiftung

Gebaute Beispiele der Innenentwicklung berücksichtigen oftmals nicht in ausreichendem Maß die Anforderungen an eine hohe Umwelt- und Aufenthaltsqualität: zu dicht, zu wenig grün, zu viel Verkehr sind zum Beispiel einige Aspekte, die zu Vorbehalten und Protesten von Nachbar*innen führen können. Tatsächlich bedarf es eines qualitativ hochwertigen Städtebaus mit guter Architektur für eine sinnvolle Verdichtung, die insbesondere auch die Versorgung mit Freiraum und Grünstrukturen ins Auge nimmt ('Doppelte Innenentwicklung').

Veröffentlichungen mit weiterführenden Informationen (Auswahl):

- ▶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2017): Weißbuch Stadtgrün. Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft.: BMI – Publikationen – Weißbuch Stadtgrün (bund.de)
- ▶ Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.) (2018): Grüne Infrastruktur im urbanen Raum: Grundlagen, Planung und Umsetzung in der integrierten Stadtentwicklung. : BfN Schriften 503 Grüne Infrastruktur im urbanen Raum: Grundlagen, Planung und Umsetzung in der integrierten Stadtentwicklung | BfN
- ▶ Bundesamt für Naturschutz (BfN) (Hrsg.) (2016): Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung: BfN Schriften 444 – Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung | BfN

Ein weiteres, bislang wenig beachtetes Potenzial für eine zukunftssichere umweltgerechte Siedlungsentwicklung liegt in den Flächen für den fließenden und ruhenden Verkehr. Hier können attraktive Stadträume, Freiräume und Grünstrukturen geschaffen und entwickelt werden, die auch geeignet sind, Defizite in der Grünversorgung und Belastungen durch die Folgen des Klimawandels zu mindern. Größere Flächen können je nach ortsspezifischer Situation überdies selbst auch als Baulandpotenzial entwickelt werden.

Veröffentlichungen mit weiterführenden Informationen (Auswahl):

- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019): Ökologische und ökonomische Potenziale von Mobilitätskonzepten in Klein- und Mittelzentren sowie dem ländlichen Raum vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Reihe Texte 14/2019: Ökologische und ökonomische Potenziale

von Mobilitätskonzepten in Klein- und Mittelzentren sowie dem ländlichen Raum vor dem Hintergrund des demographischen Wandels | Umweltbundesamt

- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017): Die Stadt für Morgen: Umweltschonend mobil – lärmarm – grün – kompakt – durchmischt. Reihe Broschüren: Die Stadt für Morgen: Umweltschonend mobil – lärmarm – grün – kompakt – durchmischt | Umweltbundesamt
- ▶ Jan Gehl (2015): Städte für Menschen. Jovis

Neben der Umweltqualität ist die Mischung unterschiedlicher, untereinander verträglicher Nutzungen ein Schlüssel für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Sie schafft attraktive Stadträume und kann dazu beitragen, den Verkehrsaufwand zu reduzieren und so auch die Gestaltungspotenziale der derzeitigen Verkehrsflächen freizusetzen.

Veröffentlichungen mit weiterführenden Informationen (Auswahl):

- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017), Reihe Broschüren: Umwelt- und Aufenthaltsqualität in urbanen Quartieren. Empfehlungen zum Umgang mit Dichte und Nutzungsmischung: Umwelt- und Aufenthaltsqualität in urbanen Quartieren | Umweltbundesamt
- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017), Reihe Broschüren: Straßen und Plätze neu denken | Umweltbundesamt

Allerdings bedarf die Verfolgung und Umsetzung derartiger Strategien flankierender Maßnahmen und finanzieller Unterstützung durch öffentliche Fördermittel, um die Kostensteigerungen bei den Wohnkosten in engen Grenzen halten und die auch die Umwelt- und Aufenthaltsqualität in den Wohnquartieren berücksichtigen. Insofern empfiehlt es sich, nicht nur Renditeerwartungen, sondern in besonderem Maße auch gemeinwohlorientierte und umweltfachliche Erwägungen bei der Steuerung und Gestaltung von Bauvorhaben zu beachten und durchzusetzen.

Daneben kann es in einem eng begrenzten Rahmen notwendig sein, neues Bauland in ausgewählten Wachstumsregionen zu schaffen. Hierzu stehen einerseits die bewährten rechtssicheren Regelverfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen zur Verfügung und – zur Begründung größerer Vorhaben – auch die Anwendung des Besonderen Städtebaurechts. Bspw. können städtebauliche Sanierungsverfahren für großflächige Wohnsiedlungen mit realen Verdichtungspotenzialen genutzt werden und mit Hilfe der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen auch großflächiger Wohnungsbau umgesetzt werden.

Veröffentlichung mit weiterführenden Informationen (Auswahl):

- ▶ Wüstenrot Stiftung (2018) „Große Siedlungen in kleinen Städten. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven“: Große Siedlungen in kleinen Städten – Wüstenrot Stiftung (wuestenrot-stiftung.de)

Bei der Anwendung der Instrumente empfiehlt es sich, umweltfachliche Anforderungen und die Anforderungen von Klimaschutz und Klimaanpassung im besonderen Maße zu beachten, da ihre Verfolgung zu besonders attraktiven baulichen Lösungen mit hoher Umwelt- und Aufenthaltsqualität führen kann.

Wie bspw. Klimaanpassung in der städtebaulichen Planung berücksichtigt werden kann, zeigt die folgende Praxishilfe des Umweltbundesamtes auf. Weitergehende Informationen liefern überdies die Internetangebote des BBSR.

Veröffentlichungen mit weiterführenden Informationen (Auswahl):

- ▶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2020): Klimaanpassung im Stadtumbau – Toolbox: [BBSR-KlimaStadtRaum Portal – Toolbox Klimaanpassung im Stadtumbau](#)
[BBSR – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau – Klimaresilienter Stadtumbau \(bund.de\)](#)
- ▶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017): Klimaresilienter Stadtumbau Bilanz und Transfer von StadtKlimaExWoSt: [BBSR-Sonderpublikation \(bund.de\)](#)
- ▶ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016), Reihe Broschüren: Praxishilfe „Klimaanpassung in der räumlichen Planung“: [Klimaanpassung in der räumlichen Planung \(Praxishilfe\) | Umweltbundesamt](#)
- ▶ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2010): Energetisches sanieren gestalten. Leitfaden Baubestand nachhaltig weiterentwickeln: [BMI – Publikationen – energetisches sanieren gestalten \(bund.de\)](#)

Für die kleineren und häufig im ländlichen Raum liegenden Gemeinden, die zu den hauptsächlichen Anwendern von § 13b BauGB gehören, stehen neben diesen weiteren Aufgaben auf der Agenda.

Ebenso wie in den großen Städten liegt der Schlüssel für eine zukunftssichere Gemeindeentwicklung hier auch hier im Siedlungsbestand. Um die bestehenden Ortslagen zu wieder attraktiv zu machen und zu stabilisieren, empfiehlt es sich, neue Wege für die Gemeindeentwicklung entwickeln und umzusetzen. Hierzu trägt auch im ländlichen Raum eine kompakte Siedlungsstruktur bei, die überdies verschiedene Nutzungen zulässt. Qualitätsvolle Dichte ist auch in schrumpfenden und ländlichen Gemeinden anwendbar. Die historisch geprägten städtebaulichen Strukturen mit ihrer zumeist vergleichsweise höheren Dichte und Nutzungsmischung können als Beitrag zum ressourcenschonenden Umgang mit Boden, bereits baulich genutzter Fläche und baukulturell wertvollem Erbe gestärkt, erhalten und weiterentwickelt werden. Oft sind die historischen hof- und quartierbildenden Baustrukturen zukunftsfähiger als Typologien des Abstandsflächen einhaltenden offenen Siedlungsbaus

Veröffentlichungen mit weiterführenden Informationen (Auswahl):

- ▶ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2017): Zukunftsweisende Ansätze in kleineren Städten und Gemeinden Strategien und Projekte aus dem Städtebauförderungsprogramm.: [Zukunftsweisende Ansätze in kleineren Städten und Gemeinden Strategien – Strategien und Projekte aus dem Städtebauförderungsprogramm \(bund.de\)](#)
- ▶ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2019): Zukunft Kleinstadt. Potenziale von Kleinstädten in peripheren Lagen.: [BBSR – Veröffentlichungen – Zukunft Kleinstadt \(bund.de\)](#)

Aufgrund der begrenzten Personalkapazitäten in Kommunalverwaltungen werden in vielen kleineren Gemeinden externe Planungsbüros mit einschlägigen Erfahrungen mit der Erstellung von Ortsentwicklungsplänen beauftragt. Zur Finanzierung der städtebaulichen Konzeptionen stehen Fördermittel sowohl des Bundes als auch der Länder im Rahmen der Städtebauförderung und von Förderprogrammen der ländlichen Entwicklung zur Verfügung. Für die Planung und Durchführung von Einzelvorhaben im Siedlungsgebiet besteht überdies unter Umständen die

Möglichkeit offen, bspw. das Instrument eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB zu initiieren. Auch diese Lösung kann eine Gemeinde finanziell und personell entlasten.

Um den Aufwand für die Erstellung von Umweltgutachten bei einzelnen Planungsmaßnahmen zu reduzieren, empfiehlt sich die Erstellung grundlegender Untersuchungen der Umweltqualität und des Arten- und Biotopschutzes im gesamten Gemeindegebiet, um frühzeitig über mögliche Betroffenheiten Bescheid zu wissen. Diese Funktion kann unter anderem die Landschaftsplanung übernehmen, sofern sie fortlaufend auf einem aktuellen Stand gehalten wird. Die Zusammenarbeit mit den zuständigen unteren Behörden, die in der Regel über größeres Fachwissen, Kompetenz und mehr Ressourcen verfügen, hilft bei der Vorbereitung und Durchführung derartiger Untersuchungen.

Die Zukunftsaufgaben und derzeitigen Probleme kleinerer und ländlicher Städte und Gemeinden lassen sich gemeinsam besser lösen. Es empfiehlt sich insofern die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit, bei der alle Partner ihre Stärken einbringen und sich gegenseitig unterstützen, bspw. bei der Wohnungsentwicklung, der Gewerbeentwicklung, der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen des Umweltschutzes auf der Basis von Ausgleichsmaßnahmen etc.

Veröffentlichungen mit weiterführenden Informationen:

- ▶ Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2020): Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke: Kleinere Städte und Gemeinden – Vierter Statusbericht zum Städtebauförderprogramm (bund.de)
- ▶ Länderprogramme des „Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums“ (ELER, Förderung nach Themen)

Nachtrag vom 28. Juli 2023:

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18. Juli 2023 entschieden, dass § 13b BauGB wegen Verstoßes gegen die SUP-Richtlinie mit Unionsrecht unvereinbar ist. (Quelle: Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts Nr. 59/2023 vom 18. Juli 2023)

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Autorenschaft, Institution

BKR Aachen Noky & Simon
Partnerschaft
Stadtplaner, Umweltplaner,
Landschaftsarchitekt
Kirberichshofer Weg 6
52066 Aachen
info@bkr-ac.de
Internet:
www.bkr-ac.de

ISB – Institut für Stadtbauwesen
und Stadtverkehr der RWTH
Aachen
Mies-van-der-Rohe-Straße 1
52056 Aachen
institut@isb.rwth-aachen.de
Internet:
www.isb.rwth-aachen.de

Anwaltskanzlei Gaßner, Groth,
Siederer & Coll.
EnergieForum Berlin
Stralauer Platz 34
10243 Berlin
Berlin@ggsc.de
Internet:
www.ggsc.de

Stand: September 2022