

HafenCity Universität Hamburg
Arbeitsgebiet Recht und Verwaltung

Planungsrechtliche Instrumente zur Steuerung der Innenentwicklung: §9 Abs. 2a, §13a und §34 BauGB in der Praxis

Bachelorarbeit zur Erlangung des akademischen Grades Bachelor of Science (B.Sc.)

Betreuung:

Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M.

Ref. jur. Jan Frederik Eller

Eingereicht von: Matthias Hausmann

Matrikelnummer: 3010719

Studiengang: Stadtplanung

Abgabedatum: 21.03.2012

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	V
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
1. Einleitung.....	1
1.1 Anlass.....	1
1.2 Problemstellung, Fragestellungen und Ziele.....	2
1.3 Methodik und Aufbau.....	3
2. Innenentwicklung in der Planung.....	4
2.1 Baustein einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.....	5
2.2 Planungsrechtliche Instrumente im Baugesetzbuch.....	7
3. §9 Abs. 2a: Bebauungspläne zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche.....	9
3.1 Hintergrund, Regelungszweck und Anwendungsbereich.....	9
3.2 Begriff des zentralen Versorgungsbereiches.....	11
3.3 Bebauungsplan im Sinne des Abs. 2a und Festsetzungsmöglichkeiten.....	12
3.4 Städtebauliches Entwicklungskonzept.....	14
3.5 Rechtfertigung und Begründung.....	15
3.6 Verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Anforderungen.....	16
3.7 Fazit.....	16
4. §13a: Bebauungsplan der Innenentwicklung.....	17
4.1 Hintergrund und Regelungszweck.....	17
4.2 Anwendungsbereich und –voraussetzungen.....	19
4.2.1 Begriff des Bebauungsplanes der Innenentwicklung.....	19
4.2.2 Räumlicher Anwendungsbereich.....	19
4.2.3 Zwei Fallgruppen.....	20
4.2.4 Weitere Voraussetzungen.....	21
4.3 Verfahrensbesonderheiten.....	21
4.3.1 Vereinfachtes Verfahren.....	22
4.3.2 Abweichen vom Entwicklungsgebot.....	22
4.3.3 Abwägungsdirektive.....	23
4.3.4 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.....	23
4.4 Anwendungs- und Verfahrensfehler.....	24
4.5 Fazit.....	25

5. §34 BauGB: Zulässigkeit von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich.....	26
5.1 Allgemeines.....	26
5.2 Räumlicher Anwendungsbereich.....	27
5.2.1 Im Zusammenhang bebauter Ortsteil.....	27
5.2.2 Innenbereichssatzungen.....	28
5.3 Einfügenstatbestand.....	29
5.3.1 Eigenart der näheren Umgebung.....	29
5.3.2 Sich Einfügen.....	30
5.3.3 Bodenrechtlich beachtliche Spannungen und Gebot der Rücksichtnahme.....	30
5.4 Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen.....	31
5.5 Baugebietsorientierter Zulässigkeitstatbestand.....	32
5.6 Schutz zentraler Versorgungsbereiche.....	33
5.7 Bestandsorientierter Genehmigungstatbestand.....	33
5.7.1 Gewerbe- und Handwerksbetriebe sowie Anlagen zu Wohnzwecken und Einzelhandelsbetriebe mit schädlichen Auswirkungen.....	34
5.7.2 Städtebauliche Vertretbarkeit und Ermessen.....	34
5.8 Rechtsschutz und Verfahrensrecht.....	35
5.9 Fazit.....	35
6. Vergleichende Betrachtung der Instrumente.....	36
7. Die Instrumente in der Praxis.....	38
7.1 Anwendungsfall des §9 Abs. 2a – Bebauungsplan Nr. 106 „Fachmarktzentrum Harburger Straße“ der Stadt Buxtehude.....	39
7.1.1 Vorstellung.....	40
7.1.2 Planungsabsichten.....	42
7.1.3 Aussagen des Einzelhandelskonzeptes.....	43
7.1.3 Gegenstand und Wirkungsweisen.....	44
7.1.4 Vorteile und Probleme bei der Umsetzung bzw. Anwendung.....	45
7.1.5 Fazit.....	45
7.2 Anwendungsfall des § 13a – Vorhabenbezogener Bebauungsplan Winterhude Nr. 13 im Bezirk Hamburg-Nord der Freien und Hansestadt Hamburg.....	46
7.2.1 Vorstellung des Gebietes und des Bebauungsplanes.....	47
7.2.2 Planungsabsicht.....	49
7.2.3 Planinhalt.....	50
7.2.4 Berichtigung des Flächennutzungsplanes.....	53
7.2.5 Vorteile und Probleme bei der Umsetzung bzw. Anwendung.....	54
7.2.6 Fazit.....	54
7.3 Anwendungsfall des § 34: Realisierung eines Wohn- und Geschäftshauses in Buxtehude.....	55

7.3.1 Vorstellung Vorhaben.....	56
7.3.2 Vorstellung Gebiet.....	57
7.3.3 Prüfung der planungsrechtlichen Zulässigkeit.....	58
7.3.4 Vorteile und Probleme bei der Umsetzung bzw. Anwendung.....	60
7.3.5 Fazit.....	61
8. Weiterentwicklung der Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Innenentwicklung.....	62
8.1 Novellierung des Instrumentariums der Innenentwicklung.....	62
8.1.1 Geplante Novellierung.....	63
8.1.2 Möglichkeiten der Weiterentwicklung.....	63
8.2 Handlungsempfehlungen zur Innenentwicklung.....	66
8.2.1 Szenario „Innenentwicklung betreiben“.....	67
8.2.2 Szenario „Innenentwicklung forcieren“.....	69
9. Fazit.....	71
10. Quellenverzeichnis.....	73
Anhang.....	81
Erklärung zur Bachelorarbeit.....	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Inhaltlicher Aufbau der Arbeit.....	4
Abbildung 2: Checkliste zur Anwendung des §13a.....	25
Abbildung 3: Schema zur planungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung des §34.....	36
Abbildung 4: Verortung des Plangebietes des Bebauungsplanes Nr. 106.....	39
Abbildung 5: Luftbild des Plangebietes des Bebauungsplanes Nr. 106 und seinem Umfeld	40
Abbildung 6: Ablauf des Planverfahrens.....	41
Abbildung 7: Planzeichnung des Bebauungsplanes Nr. 106.....	42
Abbildung 8: Textliche Festsetzungen des Bebauungsplanes Nr. 106.....	44
Abbildung 9: Verortung des Plangebietes des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. 13 Winterhude	47
Abbildung 10: Luftbild des Plangebietes des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. 13 Winterhude.....	47

Abbildung 11: Masterplan zum Vorhaben.....	49
Abbildung 12: Geplantes Townhouse im Plangebiet.....	49
Abbildung 13: Realisierte Bebauung aus Richtung Geibelstraße.....	50
Abbildung 14: Nahversorgungszentrum mit Wohnbebauung an Barmbeker Straße.....	50
Abbildung 15: Planzeichnung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. 13 Winterhude.....	51
Abbildung 16: Darstellungen des Flächennutzungsplanes vor der Berichtigung.....	53
Abbildung 17: Berichtigte Flächen in der Einzeldarstellung.....	53
Abbildung 18: Berichtigte Darstellung des Flächennutzungsplanes	54
Abbildung 19: Verortung des Vorhabens im Buxtehuder Stadtgebiet.....	55
Abbildung 20: Ansicht des Ärztehauses am ZOB in Buxtehude.....	56
Abbildung 21: Luftbild des Vorhabens und seiner Umgebung.....	57
Abbildung 22: Handlungsempfehlungen des Szenarios „Innenentwicklung betreiben“	67
Abbildung 23: Handlungsempfehlungen des Szenarios „Innenentwicklung forcieren“	69

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Bau- recht
BayVbl.	Bayerisches Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
B.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSU	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
FFH	Flora-Fauna-Habitat
fub	Flächenmanagement und Bodenordnung, Zeitschrift
ha	Hektar
HBI	Hausbau-Immobilien-gesellschaft mbH
Hrsg.	Herausgeber
Jg.	Jahrgang
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Plan-UP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswir- kungen bestimmter Pläne und Programme
Rn.	Randnummer
UPR	Umwelt- und Planungsrecht, Zeitschrift
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
OVG	Oberverwaltungsgericht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergabe recht

1. Einleitung

1.1 Anlass

In der planerischen Fachdiskussion und Praxis gewinnt die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden im Sinne einer nachhaltigen Flächenentwicklung seit Jahren zunehmend an Bedeutung. Die negativen Auswirkungen der stetigen Flächeninanspruchnahme und der Strukturwandel des Einzelhandels mit den negativen Folgen auf die zentralen Versorgungsbereiche führten in den letzten Jahren zu einem politischen und planerischen Umdenken zugunsten der Notwendigkeit von Innenentwicklung.

Zur planungsrechtlichen Verwirklichung dieses Leitbildes hält das Baugesetzbuch (BauGB) vor allem durch die am 01. Januar 2007 in Kraft getretene Novellierung durch das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ vom 21. Dezember 2006¹ diverse planungsrechtliche Instrumente zur vereinfachten Umsetzung und Steuerung der Innenentwicklung sowie zur allgemeinen Verfahrensbeschleunigung bereit.

Wichtigste Neuerung war die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§13a BauGB).² Weiterhin wurde durch §9 Abs. 2a die Möglichkeit zur Aufstellung einfacher Bebauungspläne zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche integriert. Neben abweichenden Festsetzungsmöglichkeiten zu Abstandsflächen wurde der Rahmen für vorhabenbezogene Bebauungspläne genauso erweitert, wie die Zulassung von Wohnnutzungen im Innenbereich nach §34 Abs. 3a. Im Besonderen Städtebaurecht wurden private Initiativen zur Stadtentwicklung (§171f) eingefügt. Weiterhin erfolgten eine Ergänzung der Unbeachtlichkeitsregelungen des §214 und eine Verkürzung der Normenkontrollantragsfrist auf ein Jahr.³

Im Rahmen dieser Arbeit werden die planungsrechtlichen Instrumente zur Umsetzung der Innenentwicklung einfacher Bebauungsplan zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (§9 Abs. 2a), der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§13a) und der §34 über die Zulässigkeit von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich behandelt. Sie wurden durch die BauGB-Novelle 2007 entweder komplett neu eingefügt oder im Falle des §34 in seiner Systematik weiter ergänzt.

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§13a) kann in einem beschleunigten Verfahren, für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung aufgestellt werden. Mit dem beschleunigten Verfahren gehen weitreichende Verfahrenserleichterungen einher. Die Bebauungspläne müssen allerdings eine Grundfläche unter 20.000 m² aufweisen oder dürfen bei einer Grundfläche bis weniger

¹ Vgl. BGBl. Teil 1 Nr. 64 vom 27.12.2006, S. 3316ff.

² §§ ohne Gesetzeshinweise im Folgenden immer solche des BauGB.

³ Vgl. Krautzberger/ Stür 2007, S. 160ff. mit einer Beschreibung der wichtigsten Änderungen der Novelle.

als 70.000 m² keine erheblichen Umweltauswirkungen verursachen.⁴ Durch den neu eingefügten §9 Abs. 2a können in einem einfachen Bebauungsplan für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile Festsetzungen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche getroffen werden.⁵ Er stärkt somit die Handlungsoptionen von Gemeinden, aktiv auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche Einfluss zu nehmen.⁶ In Gemengelage im Innenbereich nach §34 ist durch die Novellierung fortan eine erweiterte Zulassung zur Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer baulichen Anlage zu Wohnzwecken möglich (§34 Abs. 3a). Hiernach können Anlagen für Wohnzwecke vom Erfordernis des Einfügens abweichen, wenn diese städtebaulich vertretbar bzw. planbar sind.⁷

1.2 Problemstellung, Fragestellungen und Ziele

Aufgrund der derzeit thematisierten Innenentwicklung und der BauGB-Novelle 2007 stellt sich die Frage, wie die planungsrechtlichen Instrumente des §9 Abs. 2a, §13a und §34 angewendet werden. Diese sind für die Praxis entweder noch relativ neue (§9 Abs. 2a, §13a) oder in ihrer Systematik weiter ergänzte (§34) Instrumente.

In der wissenschaftlichen Fachliteratur erfolgt meist eine isolierte und theoretische Vorstellung der drei Instrumente. Nur in Ausnahmefällen wird auf Beispiele eingegangen oder werden Steuerungsmöglichkeiten zur Innenentwicklung gemeinsam behandelt. In der Arbeit soll die Verbindung zwischen theoretischer Wirkungsweise und Praxisanwendung hergestellt werden. Sie untersucht, inwieweit die planungsrechtlichen Instrumente Möglichkeiten zur Steuerung der Innenentwicklung eröffnen und in der Planungspraxis angewendet werden.

Während die kommunalen Planungsträger durch die §§9 Abs. 2a und 13a aktiv die Entwicklung steuern können, besitzen sie im Rahmen des §34 scheinbar kaum planerische Ermessensentscheidungen. Bei der Analyse des §34 und seiner Anwendung wird zudem betrachtet, inwieweit hierdurch Möglichkeiten zur Steuerung der Innenentwicklung bestehen.

Zur Untersuchung der Anwendung wird für jedes Instrument exemplarisch ein Praxisbeispiel herangezogen. Hierfür erfolgt zunächst jeweils eine Vorstellung des Vorhabens mit Lage- und Umfeldbeschreibungen. Anschließend werden der Inhalt, der Ablauf sowie die Wirkungsweise des Planungsvorhabens beschrieben und auf die Absichten der planenden Gemeinde eingegangen. Zudem sollen mögliche Vorteile bzw. Probleme bei der Umsetzung bzw. Anwendung betrachtet und das Beispiel reflektiert werden.

Als Grundlage für die Arbeit wurde nachfolgende, zentrale Fragestellung entwickelt:

Welche theoretischen Wirkungsweisen besitzen die Instrumente der Innenentwicklung und

⁴ Vgl. Stürer 2009, S. 38, Rn. 135.

⁵ Vgl. Reidt 2008, S. 113.

⁶ Vgl. Ebd., S. 120f.

⁷ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Löhr 2009b, S. 463f., §34 Rn. 56-58.

wie werden die Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung in der Praxis eingesetzt?

Folgende weitere Fragestellungen sind im Rahmen der Arbeit zu behandeln:

- Wie unterscheiden sich die drei Instrumente zur Steuerung der Innenentwicklung?
- Besitzen Kommunen nach §34 Steuerungsmöglichkeiten? Wenn ja, welche?
- Was sind die hinter den Anwendungsfällen stehenden Planungsabsichten? Was sind die Vorteile der Instrumente? Wo gibt es eventuell Probleme?
- Wie können die drei Instrumente weiterentwickelt werden?
- Wie sind die Instrumente im Rahmen einer Innenentwicklungsstrategie effektiv einsetzbar?

In der Arbeit sollen die drei Instrumente in ihrer Systematik und Wirkungsweise vorgestellt werden, ehe hiernach eine vergleichende Gegenüberstellung erfolgen soll. Durch die Betrachtung von typischen Anwendungsfällen der Instrumente soll beispielhaft aufgezeigt werden, welche Wirkungsweisen, Planungsabsichten, Steuerungsmöglichkeiten und Vorteile bzw. Anwendungsprobleme mit den Instrumenten einhergehen. Vor dem Hintergrund einer erneuten, geplanten Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2012⁸, ebenfalls mit der Zielsetzung der Innenentwicklung, ist zudem diskussionswürdig, wie die Weiterentwicklung der Instrumente gestaltet werden könnte. Weiterhin sollen im Konzeptteil der Arbeit Handlungsempfehlungen im Rahmen von Entwicklungsszenarien zum Einsatz der Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung konzipiert werden.

1.3 Methodik und Aufbau

Zu Beginn des Arbeitsprozesses stand vor allem die Recherche grundlegender Fachliteratur zu den drei Instrumenten aus Kommentaren und Sammelwerken im Vordergrund. Ergänzt wurde diese durch die Recherche von wissenschaftlichen Artikeln zu einzelnen Teilthemen der Instrumente und wichtiger Gerichtsentscheidungen in Datenbanken.

Die Suche von Praxisbeispielen und Anwendungsfällen erfolgte durch eine Internetrecherche. Hierzu wurden gezielt Anwendungsfälle der konkreten Instrumente, beispielsweise Bebauungspläne der Innenentwicklung, in den Städten Buxtehude und Hamburg recherchiert. Im Rahmen dieses Schrittes wurden zudem Experteninterviews mit an der Planung beteiligten Akteuren aus der Verwaltung geführt, um vor allem planerische Absichten, Steuerungsmöglichkeiten, Vorteile und Probleme zu erfragen.

Die Arbeit untergliedert sich in insgesamt neun Abschnitte. Die Abbildung 1 zeigt den inhaltlichen Aufbau der Arbeit.⁹

In der Einführung erfolgte die Beschreibung des Anlasses, der zentralen Problemstellung

⁸ Vgl. BMVBS 2012.

⁹ Vgl. Abbildung 1, S. 4.

und der Fragestellungen sowie der Ziele der Arbeit. Das erste Kapitel schließt mit der Methodik und dem Aufbau der Arbeit ab.

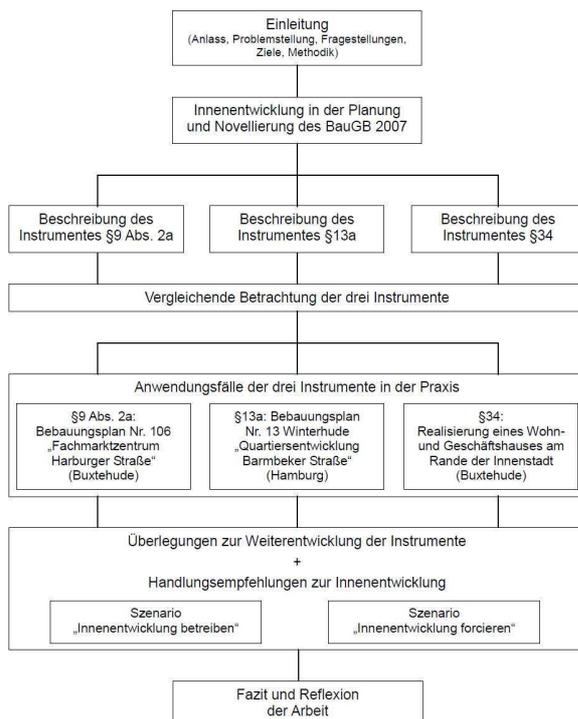


Abbildung 1: Inhaltlicher Aufbau der Arbeit
(Quelle: eigene Darstellung)

trachtung der Instrumente in Form eines kurzen Zwischenfazits.

Hiernach steht die Anwendung der einzelnen Instrumente in der Praxis im Mittelpunkt. Dabei soll beispielhaft ein Anwendungsfall je Instrument beschrieben und diskutiert werden.¹¹

In Kapitel acht wird zuerst eine mögliche Novellierung bzw. Weiterentwicklung der Instrumente diskutiert, ehe anschließend Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Innenentwicklung im Rahmen von zwei Szenarien entwickelt werden. Am Ende der Arbeit folgt ein Fazit mit einer Reflexion.

Im zweiten Kapitel wird die fachliche Diskussion zum Thema Innenentwicklung beschrieben. Es erfolgt eine Darstellung der Bedeutung von Innenentwicklung in der Planung sowie die daraus resultierenden gesetzgeberischen Aktivitäten, die 2007 zur Novellierung des Baugesetzbuches führten. Auf die Novelle und die hiermit eingeführten Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung wird anschließend eingegangen.

Hiernach werden die einzelnen Instrumente der Innenentwicklung, §9 Abs. 2a, §13a und §34 nacheinander in ihrer Anwendbarkeit, Wirkungsweise und ihrem Regelungsinhalt vorgestellt.¹⁰ Im sechsten Kapitel liegt der Schwerpunkt auf einer vergleichenden Betrachtung der Instrumente in Form eines kurzen Zwischenfazits.

2. Innenentwicklung in der Planung

In diesem Kapitel erfolgt anfangs eine Beschreibung der Bedeutung von Innenentwicklung, ehe auf die daraus resultierenden Aktivitäten des Gesetzgebers eingegangen wird. Diese führten 2007 zu einer Novellierung des Baugesetzbuches, durch die die Instrumente zur Verwirklichung des Leitbildes Innenentwicklung in das BauGB aufgenommen wurden. Die Ziele und die damit verbundenen Änderungen werden im zweiten Abschnitt genauer dargelegt.

¹⁰ Vgl. Kapitel 3-5.

¹¹ Vgl. Kapitel 7.

2.1 Baustein einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung

Das Leitbild der Innenentwicklung prägt die fachliche Diskussion zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung seit Jahren. Dennoch scheinen in der Planungspraxis kaum Innenentwicklungsstrategien vorhanden zu sein. Diese Diskrepanz hat sich aber durch die Entwicklungen der letzten Jahre, vor allem aufgrund des demografischen Wandels, verkleinert.¹² Beispielsweise ist die immer älter werdende Bevölkerung aufgrund der geringeren Mobilität eher auf verdichtete, zentral organisierte Siedlungsstrukturen angewiesen.

Innenentwicklung ist dabei „als ein planerischer Begriff zu verstehen, der kein festgelegtes und einheitliches Verständnis aufweist und dessen genaue Ausprägung sich erst im jeweiligen städtebaulichen Kontext“¹³ herausbildet. Grundlegend kann Innenentwicklung als gesamtgemeindliche Strategie zur Verknüpfung verschiedener, auf den baulichen Bestand gerichteter Planungs- und Handlungsansätze verstanden werden.¹⁴ Im Rahmen der Innenentwicklung ist die Aktivierung von Nutzungspotenzialen im Innenbereich ein wichtiger Baustein.¹⁵

Die Notwendigkeit einer auf Innenentwicklung orientierten Flächenpolitik ergibt sich vor allem aus folgenden drei Entwicklungen:

- der demografische Wandel mit den sich abzeichnenden Leerständen und den zu erwartenden, infrastrukturellen Auslastungs- und Tragfähigkeitsproblemen,
- der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vor allem mit dem Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme
- und den EU-rechtlichen Regelungen zur Umsetzung der international verfolgten Nachhaltigkeits- und Klimaschutzziele.¹⁶

In der Bundesrepublik Deutschland werden derzeit aufgrund der interkommunalen Konkurrenz um Einwohner und Arbeitsplätze jährlich rund 35.000 ha für Siedlungszwecke neu genutzt. Diese Flächeninanspruchnahme umfasst die „Umwandlung von überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsfläche.“¹⁷ Dabei wird im Umland der Kernstädte, also außerhalb der zentralen Lagen, regelmäßig deutlich mehr Gebäude- und Freifläche umgewidmet. Immerhin verzeichnen Statistiken zur Flächenentwicklung seit 2001 in Deutschland einen Rückgang der Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, insbesondere der Gebäude- und Freiflächen.¹⁸ Im Zeitraum von 2005 bis 2008 wurden täglich durchschnittlich 104 ha in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt.

¹² Vgl. Spangenberg 2009, S. 217.

¹³ Spangenberg 2009, S. 217.

¹⁴ Vgl. Siedentop 2003, S. 89.

¹⁵ Vgl. Spangenberg 2009, S. 217.

¹⁶ Vgl. Ebd., S. 218.

¹⁷ Bock/ Jinzen/ Libbe 2011, S. 21. Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gehören die Flächenarten Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche (ohne Anbaufläche), Erholungsflächen, Verkehrsflächen und Friedhöfe.

¹⁸ Vgl. BBR 2006, S. 20.

Vor allem ist ein Rückgang der Zunahme der Gebäude- und Freifläche erkennbar: von 82 ha im Zeitraum 1993-1996 über 59 ha pro Tag in den Jahren 2001-2004 bis 33 ha pro Tag in den Jahren 2005 bis 2008.¹⁹ Die Entwicklungen sind teilweise mit Umstellungen in der Erhebung der Flächenstatistiken, den abnehmenden Bauinvestitionen sowie den sinkenden Baufertigstellungen zu erklären.²⁰ Neben der Flächeninanspruchnahme, die alle Bereiche der Siedlungsentwicklung umfasst, hat der tiefgreifende Strukturwandel im Bereich des Einzelhandels zu erheblichen Veränderungen der Standorte der Nahversorgung, der Stadtzentren, der Stadtteilzentren und der peripheren Versorgungszentren geführt. Der Strukturwandel beförderte die Ansiedlungen von Fachmärkten sowie Discountern an städtebaulich nicht integrierten Standorten, zu Lasten der zentralen Versorgungsbereiche. Er führte zu einer Schwächung der Zentren, dem relativen Bedeutungsverlust der Innenstadt sowie zu einer Verschlechterung der verbrauchernahen Versorgung.²¹

Die beschriebenen Entwicklungen sowie der wirtschaftsstrukturelle und demografische Wandel führten im Zuge der Diskussion um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu einem politischen Umdenken, im Rahmen dessen die stetige Inanspruchnahme neuer Flächen sowie die Entwicklungen im Bereich des Einzelhandels kritisch gesehen und hinterfragt wurden. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aus dem Jahr 2002 greift die Diskussion zur Innenentwicklung auf.²² Das Ziel der Innenentwicklung soll mit einer Doppelstrategie forciert werden. Zum einen soll die tägliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 reduziert werden. Weiterhin wird eine vorrangige Innenentwicklung im Verhältnis von 3:1 zugunsten der Innen- vor der Außenentwicklung verfolgt. Diese qualitative Steuerung sieht vor, den mit Freiräumen ausgestatteten Außenbereich durch Innenentwicklung und Aufwertung bestehender Siedlungsflächen weniger in Anspruch zu nehmen. Demgegenüber steht die Mengensteuerung des 30-Hektar-Ziels, welches die Flächeninanspruchnahme quantitativ begrenzt.²³

Diese beiden Ziele erfordern ein Umdenken in der bisherigen Flächenpolitik. Die Nutzung von bestehenden oder brach gefallenen Flächenpotenzialen ist zu intensivieren, damit eine deutliche Reduktion der Flächeninanspruchnahme erreichbar ist.²⁴ Die Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung ist auch unter dem Aspekt einer Siedlungsentwicklung mit geringeren Folgekosten von Bedeutung, da peripher gelegene Standorte mit teuren und unausgelasteten Infrastrukturen verbunden sind.²⁵ Langfristiges Ziel einer nachhaltigen Flächenpolitik ist die Wiedernutzung von Flächen, die einer Neuinanspruchnahme bisher ungenutzter Flächen

¹⁹ Vgl. Bock/ Jinzen/ Libbe 2011, S. 21f.

²⁰ Vgl. Ebd., S. 22f.

²¹ Vgl. Klinge 2008, S. 770.

²² Vgl. BBR 2006, S. 11.

²³ Vgl. Bock/ Jinzen/ Libbe 2011, S. 41.

²⁴ Vgl. BBR 2006, S. 11.

²⁵ Vgl. Bock/ Jinzen/ Libbe 2011, S. 41.

vorzuziehen ist (Flächenkreislaufwirtschaft).²⁶

Im Rahmen der Innenentwicklung geht es dabei vor allem um die systematische Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und um die Konversion von Brachflächen. Gerade Großstädte besitzen in der Regel große Flächenpotenziale auf Brach- bzw. Konversionsflächen, die einer neuen Nutzung zugeführt werden könnten.²⁷

Bei der Orientierung auf die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden ist zudem die Wiederherstellung und Sicherung funktionsfähiger urbaner Stadtzentren und -quartiere ein wesentlicher Baustein. Mit dem Ziel der Sicherstellung einer wohnortnahen Versorgung, gerade im Hinblick auf einen immer größer werdenden Anteil älterer Menschen, ist die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche für eine zukunftsfähige städtebauliche Entwicklung von großer Bedeutung.²⁸

2.2 Planungsrechtliche Instrumente im Baugesetzbuch

Die Stärkung der Innenentwicklung vor allem zur Reduzierung der Inanspruchnahme neuer Flächen und zur Sicherung der wohnortnahen Versorgungsstrukturen wurde Mitte der 2000er-Jahre vom damaligen Gesetzgeber bekräftigt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom November 2005 sah vor, das Bau- bzw. Planungsrecht zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und zur Beschleunigung von Planungsvorhaben vor allem zur Stärkung der Innenentwicklung zu novellieren, um hiermit planungsrechtliche Instrumente zur Umsetzung der Innenentwicklung bereitzustellen.²⁹

Resultat dieser Koalitionsvereinbarung ist die Novelle des Baugesetzbuches aus dem Jahr 2007, welche das BauGB um planungsrechtliche Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung ergänzt. „Zu den bis zum EAG Bau 2004 geschaffenen städtebaurechtlichen Akzenten zugunsten der Innenentwicklung sind mit dem BauGB 2007 zusätzliche Akzente gesetzt worden, namentlich mit dem neuen städtebaulichen Belang der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (§1 Abs. 6 Nr. 4), die Festsetzungen zentraler Versorgungsbereiche (§9 Abs. 2a), die erweiterte Wohnnutzung bei Gemengelagen im Innenbereich (§34 Abs. 3a) oder auch die privaten Initiativen der Stadtentwicklung (§171f).“³⁰

Die BauGB-Novelle 2007 wurde durch das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“³¹ umgesetzt. Inhaltlich sollen die eingeführten Gesetzesänderungen zur Verminderung der Inanspruchnahme von Flächen und zur Beschleunigung von Planungsvorhaben in den Bereichen Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastrukturausstat-

²⁶ Vgl. BBR 2006, S. 11.

²⁷ Vgl. BBR 2006, S. 11.

²⁸ Vgl. Kuschnerus 2009, S. 24.

²⁹ Vgl. Koalitionsvertrag 2005, S. 51.

³⁰ Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 5, Rn. 2.

³¹ Vgl. Bundesregierung 2006.

tung beitragen, indem das BauGB vor allem um Instrumente zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung ergänzt wurde. Zentrale Intention ist daher die Möglichkeit, Planungsverfahren der Innenentwicklung beschleunigt durchführen zu können. Weiterhin sollen die Potenziale zur Wiedernutzung von Flächen, zur Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung effizienter genutzt werden.³² Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne soll die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden unterstützen und so einer nachhaltigen Flächenpolitik entgegen kommen. Diese Bebauungspläne können gegenüber Bebauungsplänen, die eine Neuinanspruchnahme von Flächen vorsehen, beschleunigt durchgeführt werden. Es soll eine erhöhte Rechtssicherheit durch ein konzentriertes Beteiligungsverfahren gewährleisten. Zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung im Zuge einer Innenentwicklung der Städte wurde weiterhin ein Steuerungsinstrument zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche eingeführt.³³

Zu den wichtigsten Bausteinen der Novellierung, die zumindest teilweise im Rahmen dieser Arbeit betrachtet werden, gehören:

- die Einführung eines Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung,
- der Schutz zentraler Versorgungsbereiche von Gemeinden zur Sicherung der verbrauchernahen Versorgung
- und die erweiterte Zulassung von baulichen Anlagen für Wohnnutzungen im unbeplanten Innenbereich.³⁴

Als wichtigstes Element der BauGB-Novelle 2007 gilt der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§13a), welcher im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden kann und eine Konzentration der gemeindlichen Planungen auf die Innenentwicklung ermöglicht. Für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung können Bebauungspläne der Innenentwicklung aufgestellt werden. Mit dem beschleunigten Verfahren gehen weitreichende Verfahrenserleichterungen (u.a. keine förmliche Umweltprüfung) einher. Allerdings dürfen die Bebauungspläne hinsichtlich ihrer Grundfläche einen Flächenwert von 20.000 m² nicht übersteigen. Im Rahmen einer Grundfläche von 20.000 bis weniger als 70.000 m² muss die Vorprüfung der Gemeinde zu dem Ergebnis kommen, dass mit der Planung keine erheblichen Umweltauswirkungen einhergehen. Weiterhin darf die Planung kein UVP-pflichtiges Vorhaben begründen und Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Richtlinie oder Vogelschutz-Richtlinie) nicht beeinträchtigt werden.³⁵

Durch den neu eingefügten §9 Abs. 2a können für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne des §34 durch Festsetzungen Regelungen (insbesondere zum Einzelhandel) getroffen werden, die der Erhaltung und Sicherung zentraler Versorgungsbereiche in der Ge-

³² Vgl. Bundesregierung 2006, S. 1f.

³³ Vgl. Ebd., S. 9f.

³⁴ Vgl. Stürer 2009, S. 37f., Rn. 134.

³⁵ Vgl. Ebd., S. 38, Rn. 135.

meinde dienen.³⁶ In dem einfachen Bebauungsplan bedarf es keiner Festsetzung der Art der baulichen Nutzung. Die neue Regelung ist eine Ergänzung zu §34 Abs. 3, wonach von Innenbereichsvorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sein dürfen. Sie stärkt die Handlungsoptionen von Gemeinden, die durch einen einfachen Bebauungsplan aktiv (auch auf Grundlage eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes) auf die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche Einfluss nehmen können.³⁷ In Gemengelage im Innenbereich ist fortan eine erweiterte Zulassung zur Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer baulichen Anlage der Wohnnutzung möglich. Diese Regelung ergänzt die bereits bestehende Möglichkeit, nach der im nicht beplanten Innenbereich für Gewerbe- und Handwerksbetriebe eine erleichterte Zulässigkeit besteht. Nach §34 Abs. 3a sind Erweiterungen, Änderungen und Erneuerungen für bauliche Anlagen von Wohnnutzungen zulässig, die sich nicht in die Umgebung einfügen. Allerdings sind diese nur umsetzbar, wenn sie unter Einhaltung des Abwägungsgebotes städtebaulich vertretbar sind.³⁸ In den nächsten Kapiteln sollen die drei im Zentrum der Arbeit stehenden planungsrechtlichen Instrumente der Innenentwicklung – §9 Abs. 2a, §13a und §34 – in ihrer theoretischen Anwendung und Wirkungsweise vorgestellt werden.

3. §9 Abs. 2a: Bebauungspläne zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche

Zuerst wird das durch die BauGB-Novelle neu eingefügte Instrument des Bebauungsplanes zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche vorgestellt. Zu Beginn erfolgt eine Beschreibung des Hintergrundes, des Zweckes und des räumlichen Anwendungsbereiches der Regelung, ehe näher auf den Begriff des zentralen Versorgungsbereiches eingegangen wird. In Abschnitt 3.3 wird der spezielle Typ des einfachen Bebauungsplans und die hiermit verbundenen Festsetzungsmöglichkeiten vorgestellt. Hiernach wird auf die Bedeutung von städtebaulichen Entwicklungskonzepten für die Aufstellung der Bebauungspläne nach §9 Abs. 2a eingegangen. Hiermit verbunden ist die städtebauliche Rechtfertigung und die Begründung der Festsetzungen.³⁹ Anschließend wird auf die verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Anforderungen im Rahmen des §9 Abs. 2a eingegangen. Zuletzt folgt ein Fazit zum Instrument.

3.1 Hintergrund, Regelungszweck und Anwendungsbereich

Der dynamische und tiefgreifende Strukturwandel des Einzelhandels, der vor allem durch die

³⁶ Vgl. Reidt 2008, S. 113.

³⁷ Vgl. Reidt 2008, S. 120ff.

³⁸ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Löhner 2009b, S. 463f., §34 Rn. 56-58.

³⁹ Vgl. Abschnitt 3.5.

veränderten soziodemografischen Strukturen, das Verbraucherverhalten und den Unternehmens- sowie Umsatzkonzentrationen getragen wird, prägt die Standorte der Nahversorgung, der Stadtzentren, der Stadtteilzentren und der peripheren Versorgungszentren auf unterschiedliche Weise. Der Wandel hat Ansiedlungen von Fachmärkten sowie Discountern an städtebaulich nicht integrierten Standorten befördert. Diesem, sich bei Anbietern und Konsumenten relativ schnell vollziehendem Wandel steht eine nur langsame Veränderung der städtebaulichen Strukturen gegenüber. Die vom Strukturwandel negativ betroffenen zentralen Versorgungsbereiche unterliegen dabei u.a. durch ausbleibende Kunden Trading-down-Effekten, welche eine Schwächung der Zentren, einen Bedeutungsverlust der Innenstadt sowie eine Verschlechterung der verbrauchernahen Versorgung zur Folge haben.⁴⁰

Um diesen ungewollten Entwicklungen entgegen zu wirken und die verbrauchernahe Versorgung zu sichern, hat der Gesetzgeber den Gemeinden mit der BauGB-Novelle 2007 ein neues Instrument zur Sicherung der zentralen Versorgungsbereiche im unbeplanten Innenbereich zur Verfügung gestellt.⁴¹ Die Neuregelung ermöglicht die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche und damit einen passiven Schutz dieser durch aktive Bauleitplanung.⁴² Hierbei geht es um die städtebaulich integrierte Steuerung des Einzelhandels im unbeplanten Innenbereich nach §34.⁴³ Die Regelung ist eine Ergänzung des durch das EAG Bau 2004 eingefügten §34 Abs. 3, bei dessen Anwendung im Rahmen der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben mit schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche im Genehmigungsverfahren erhebliche Schwierigkeiten auftraten, da aufgrund der relativ kurzen Genehmigungsfrist eine hinreichende Begründung zur Ablehnung des Vorhabens kaum zu leisten war. Ein Bebauungsplan im Sinne des §9 Abs. 2a ist im Genehmigungsverfahren dagegen einfacher anwendbar.⁴⁴ Beim §9 Abs. 2a sind nicht schädliche Auswirkungen, sondern die Erforderlichkeit nach §1 Abs. 3 von Bedeutung, wodurch ein Gestaltungsspielraum für die planende Gemeinde eröffnet wird.⁴⁵

Bebauungspläne nach §9 Abs. 2a dienen vor allem der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, vor allem im Sinne einer Stärkung und Attraktivitätssteigerung der gemeindlichen Zentren.⁴⁶ Die Zweckbestimmung „Erhaltung oder Sicherung zentraler Versorgungsbereiche“ ist Anwendungsvoraussetzung des §9 Abs. 2a.⁴⁷ Bebauungspläne nach §9 Abs. 2a sollen weiterhin eine Abkehr von Einzelhandelsansiedlungen an nicht integrierten Standorten bezwecken.⁴⁸ Verbunden hiermit sind eine Vermeidung weiterer Flächenleerstände in den städtischen Zentren und eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme neuer

⁴⁰ Vgl. Klinge 2008, S. 770.

⁴¹ Vgl. Sparwasser 2007, S. 162.

⁴² Vgl. Reidt 2008, S. 113.

⁴³ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 75, Rn. 73f.

⁴⁴ Vgl. Bundesregierung 2006, S. 10.

⁴⁵ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 75, Rn. 73f.

⁴⁶ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 100f., Rn 170ff.

⁴⁷ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 184d, Rn. 242b.

⁴⁸ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 100f., Rn. 170ff.

Flächen im Außenbereich zusätzliche Ziele des Bebauungsplanes.⁴⁹

Räumlicher Anwendungsbereich des §9 Abs. 2a sind die im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach §34, die unter Umständen durch Satzungen nach §34 Abs. 4 in ihren Grenzen förmlich festgelegt sein können. Außenbereichsflächen nach §35 können ebenso wenig Anwendungsbereich nach §9 Abs. 2a sein wie beplante Gebiete mit Bebauungsplänen nach §30 Abs. 1 und 2. Festsetzungen im Sinne von §9 Abs. 2a sind im Rahmen von einfachen Bebauungsplänen (§30 Abs. 3) möglich, soweit dieser keine Festsetzungen zu Baugebieten der BauNVO enthält. Die Bebauungspläne müssen nicht alle im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Gemeinde einbeziehen. Es ist auch möglich, mehrere zeitlich versetzte Bebauungspläne im Sinne des §9 Abs. 2a aufzustellen.⁵⁰

3.2 Begriff des zentralen Versorgungsbereiches

Der Begriff des zentralen Versorgungsbereiches ist im jeweiligen Kontext anzuwenden, wobei Unterscheidungen zwischen dem planerischen Begriff und der Funktion des Versorgungsbereiches in der Realität sowie in bereits vorhandene oder noch zu entwickelnde Versorgungsbereiche notwendig sind.⁵¹

Zentrale Versorgungsbereiche sind abgrenzbare Räume mit Einzelhandelsnutzungen und anderen, auf den Kundenverkehr konzentrierte Nutzungen. Bedeutung, gerade auch über den Nahbereich hinaus, erhalten sie durch die gute Erreichbarkeit für alle Bevölkerungsgruppen.⁵² Ein zentraler Versorgungsbereich ist ein städtischer Bereich, „der aufgrund seiner baulichen Nutzungen und deren räumlicher Zuordnung und verkehrsmäßigen Anbindung für die Versorgung der Bevölkerung insbesondere mit Waren und Dienstleistungen des kurz-, mittel- und langfristigen Bedarfs zentrale städtebauliche Funktionen hat. Er dient der Unterbringung von Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung, der Kultur und für soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke.“⁵³ Gemäß §9 Abs. 2a werden zentrale Versorgungsbereiche als „Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen, also insbesondere Innenstadtzentren, vor allem in Städten mit größerem Einzugsbereich, Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund- und Nahversorgungszentren in Stadt- und Ortsteilen und nicht-städtischen Gemeinden“⁵⁴ verstanden. Zentral meint in diesem Fall nicht eine geografische Verortung, sondern die funktionale, städtebauliche Bedeutung, die sich in einer funktionsgerechten Erfüllung von Versorgungsaufgaben ausbildet. Dabei sind die wechselseitige Ergänzung unterschiedlicher Nutzungen und, vorwiegend bei größeren Versorgungsbereichen, auch das Vorhandensein von konkurrierende Nutzungen wichtig. Einzelne Betriebe sind aufgrund der begrenzten Versorgungs-

⁴⁹ Vgl. Spannowsky/ Uechtritz 2009, S. 278, Rn. 131.

⁵⁰ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 184c, Rn. 242a.

⁵¹ Vgl. Reidt 2008, S. 114f.

⁵² Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 75f., Rn. 78f.

⁵³ Reidt 2008, S. 115.

⁵⁴ Bundesregierung 2006, S. 11.

funktion in der Regel kein zentraler Versorgungsbereich.⁵⁵ Allerdings muss ein zentraler Versorgungsbereich nicht alle Funktionen des kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs bereitstellen, weshalb nicht nur Zentren der Innenstadt, sondern auch Nebenzentren sowie Nahversorgungszentren und untergeordnete Zentren zentrale Versorgungsbereiche darstellen.⁵⁶

3.3 Bebauungsplan im Sinne des Abs. 2a und Festsetzungsmöglichkeiten

Mithilfe des §9 Abs. 2a kann eine Überplanung von §34-Gebieten mit einem speziellen Typ des einfachen Bebauungsplanes zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche in der Gemeinde erfolgen.⁵⁷ Hierfür stehen im Rahmen des §9 Abs. 2a nur wenige Festsetzungsmöglichkeiten zur Verfügung.⁵⁸ Ansonsten richtet sich die Zulässigkeit weiterhin nach §34 Abs. 1 und 2.⁵⁹

Eine Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche in bestehenden Bebauungs- und Flächennutzungsplänen als Grundlage zur Aufstellung von Bebauungsplänen nach §9 Abs. 2a ist nicht Voraussetzung.⁶⁰ In der Begründung des Bebauungsplans sind die betroffenen zentralen Versorgungsbereiche, die durch mögliche Nutzungen im vorgesehenen Plangebiet in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden könnten, allerdings klar zu nennen. Hierbei ist es auch möglich, mehrere zentrale Versorgungsbereiche oder unterschiedliche Typen in einer Gemeinde zu schützen. Weiterhin können die Bebauungspläne auch den Schutz von zentralen Versorgungsbereichen in der Nachbargemeinde umfassen.⁶¹ Es besteht zudem die Möglichkeit einer teilgebietlichen Beschränkung des Geltungsbereiches von Festsetzungen. Hierbei darf sich an dem aktuellen Handlungsbedarf in der Gemeinde orientiert werden. In- des ist es nicht möglich, einen Bebauungsplan für ein einzelnes Grundstück aufzustellen.

In der praktischen Anwendung können vor allem drei verschiedene Vorgehensweisen zur Abgrenzung des Geltungsbereiches behilflich sein:

- a) Bei einheitlich strukturierten Bereichen, die einem Baugebiet nach §34 Abs. 2 entsprechen, sollte das gesamte Gebiet beplant werden.
- b) Bei uneinheitlich strukturierten Bereichen sollte sich die Abgrenzung an städtebaulich relevanten Grenzen orientieren, beispielsweise an Straßen.
- c) Handelt es sich um eine Innenbereichsinsel, dessen Umfeld ansonsten beplant ist, sollte möglichst die gesamte Innenbereichsinsel beplant werden.⁶²

In der Regel wird der Geltungsbereich eines solchen Bebauungsplanes größer sein als die nach §34 zu bestimmende nähere Umgebung.⁶³ In großen Städten wird ein Bebauungsplan

⁵⁵ Vgl. Reidt 2008, S. 115f.

⁵⁶ Vgl. Reidt 2008, S. 116, Zur Frage, ob Nahversorgungszentren z. Versorgungsbereiche sind: Kuschnerus 2009

⁵⁷ Vgl. Ebd., S. 120f.

⁵⁸ Vgl. Abschnitt 3.4.

⁵⁹ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 101, Rn. 173.

⁶⁰ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 80, Rn. 73k.

⁶¹ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 105f., Rn. 183ff.

⁶² Vgl. Ebd., S. 102, Rn 175ff.

⁶³ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 78, Rn. 78i. und Kapitel 5.

nach §9 Abs. 2a regelmäßig nur für Teilbereiche zu realisieren sein.⁶⁴ Der Geltungsbereich des Bebauungsplanes nach §9 Abs. 2a kann auch den zentralen Versorgungsbereich selber umfassen, wenn dort bestimmte Nutzungen ausgeschlossen werden sollen, die den zentralen Versorgungsbereich beeinträchtigen. Als Beispiel seien Vergnügungsstätten genannt.⁶⁵ In den zentralen Versorgungsbereichen, die geschützt oder entwickelt werden sollen, sind nach Satz 3 der Vorschrift die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der dem Versorgungsbereich dienlichen Vorhaben zu schaffen. Es können nur Versorgungsbereiche geschützt werden, die rechtlich abgesichert sind.⁶⁶ Werden die planungsrechtlichen Voraussetzungen in den zentralen Versorgungsbereichen nicht geschaffen, so fehlt die städtebauliche Rechtfertigung zur Aufstellung von Bebauungsplänen nach §9 Abs. 2a Satz 1. Ist der Bedarf der Gemeinde an Flächen für Vorhaben in zentralen Versorgungsbereichen gedeckt, diese aber derzeit noch nicht oder anderweitig genutzt, muss die Gemeinde kein Überangebot schaffen, um Bebauungspläne nach Satz 1 aufstellen zu können.⁶⁷ Aufgabe des einfachen Bebauungsplanes nach Satz 1 ist es nicht, die planungsrechtlichen Voraussetzungen im zentralen Versorgungsbereich selber zu schaffen.⁶⁸

Bebauungspläne nach §9 Abs. 2a ermöglichen nur wenige Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung, die sich aus der abschließenden Regelung ergeben.⁶⁹ Es können bestimmte Arten von Nutzungen für zulässig, nicht zulässig oder ausnahmsweise zulässig erklärt werden, ohne dass ein bestimmter Baugebietstyp der BauNVO festgesetzt werden muss. Die übrigen Festsetzungsmöglichkeiten des §9 Abs. 1 scheiden aus⁷⁰, sodass bei weiteren, gewünschten Festsetzungen ein allgemeiner Bebauungsplan aufzustellen ist.⁷¹

Grundsätzlich kommen alle Nutzungen in Betracht, die mit der jeweiligen Funktion des zu schützenden Versorgungsbereiches in Beziehung stehen. In der Praxis sind dies vor allem Einzelhandelsbetriebe; grundsätzlich können auch andere Nutzungsarten, z.B. Dienstleistungsbetriebe, geregelt werden.⁷² Es erfolgt meist eine Einschränkung eigentlich zulässiger Nutzungen, die zentrenrelevant oder nicht zentrenrelevant sind.⁷³ „Zentrenrelevant sind Arten von Nutzungen, deren Fortbestand oder Ansiedlung in zentralen Versorgungsbereichen für deren Erhaltung oder Entwicklung nach den konkreten örtlichen Gegebenheiten und den Planungszielen der Gemeinde von Bedeutung sind.“⁷⁴ Erst ist zu prüfen, welche Nutzungsarten in dem zu beplanenden Gebiet nach §34 Abs. 1 oder 2 zulässig wären, von denen der Plan-

⁶⁴ Vgl. Ebd., §9 S. 77, Rn. 78h.

⁶⁵ Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 186b, Rn. 242f.

⁶⁶ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 107 Rn 190.

⁶⁷ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 96, Rn. 73s.

⁶⁸ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 186, Rn. 242e.

⁶⁹ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 101, Rn 173.

⁷⁰ Vgl. Ebd., S.104, Rn. 178.

⁷¹ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 186, Rn. 242f.

⁷² Vgl. Ebd., §9, S. 186b, Rn. 242f.

⁷³ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 82, Rn. 73o.

⁷⁴ Ebd., §9, S. 83, Rn. 73o.

geber anschließend einige ausschließen oder für zulässig oder ausnahmsweise zulässig erklären kann. Insgesamt ist keine Erweiterung des Zulassungsspektrums möglich. Somit sind keine Nutzungen zulässig, die nach §34 nicht zulässig wären. Die Festsetzungen sind nicht nur für Arten von Nutzungen, sondern auch für Unterarten möglich. Diese Feinsteuerung ermöglicht beispielsweise bestimmte Betriebe einer Branche durch Festsetzungen zu reglementieren. Die Auswahl der Unterarten hat sich dabei an marktüblichen Gegebenheiten zu orientieren.⁷⁵ Es sind Branchen zu wählen, die es „in der sozialen und ökonomischen Realität bereits gibt“.⁷⁶ Festsetzungen, die die Zulässigkeit nur einer bestimmten Nutzung regeln und somit andere Nutzungen ausschließen, kommen meist für einen konkreten Standort in Betracht.⁷⁷ Die Nutzungen, die über einen Bebauungsplan nach §9 Abs. 2a geregelt werden sollen, ergeben sich vor allem aus seiner jeweiligen Zielsetzung. Zentrale Versorgungsbereiche können einerseits in ihrem Bestand, aber auch zeitgleich in ihrer Entwicklung geschützt werden.⁷⁸ Es ist auch möglich, mehrere zentrale Versorgungsbereiche oder unterschiedliche Typen einer Gemeinde zu schützen. Ebenfalls ist eine horizontale Gliederung der Festsetzungen umsetzbar. Hiermit können beispielsweise im Gebiet des Bebauungsplanes angesiedelte, unter Bestandsschutz stehende Betriebe ausgenommen werden.⁷⁹ Räumlich differenzierte und konzentrierte Festsetzungen erfordern allerdings eine besondere städtebauliche Rechtfertigung. Sie dürfen dem eigentlichen Ziel (Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche) des Bebauungsplanes nicht widersprechen.⁸⁰

3.4 Städtebauliches Entwicklungskonzept

Satz 2 bestimmt, dass für die Aufstellung von Bebauungsplänen des §9 Abs. 2a insbesondere ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des §1 Abs. 6 Nr. 11 zu berücksichtigen ist, welches Aussagen über zu erhaltende oder zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche der Gemeinde oder ihrer Teilräume enthält. Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass die Entwicklungskonzepte keine zwingende Voraussetzung für die Aufstellung eines Bebauungsplanes nach §9 Abs. 2a darstellen. Einem derartigen Konzept kommt aber durch die enthaltenen Aussagen eine nicht zu unterschätzende, unterstützende Wirkung zu.⁸¹ Ein solches städtebauliches Entwicklungskonzept muss, durch die Gemeinde (meist durch den Rat) beschlossen sein. Um Grundlage für die Aufstellung eines Bebauungsplanes nach §9 Abs. 2a zu sein, müssen die Konzepte eine planerische Konzeption zur Ordnung der gemeindlichen Einzelhandelsentwicklung enthalten und die räumliche Abgrenzung sowie funktionale Bedeu-

⁷⁵ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 104, Rn 178ff.

⁷⁶ BVerwG, B. v. 27.07.1998 – 4 BN 31.98.

⁷⁷ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 186, Rn. 242f.

⁷⁸ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 105, Rn. 182.

⁷⁹ Vgl. Ebd., S. 105f, Rn. 183ff.

⁸⁰ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 186a, Rn. 242f.

⁸¹ Vgl. Bundesregierung 2006, S. 11.

tung der zentralen Versorgungsbereiche erkenntlich machen.⁸² Städtebauliche Entwicklungskonzepte sind meist Einzelhandelskonzepte, die sich in Nahversorgungs-, Markt- oder Zentrenkonzepte ausgestalten.⁸³

In der Praxis sind städtebauliche Entwicklungskonzepte für eine rechtssichere Planung wohl kaum verzichtbar, da in der Begründung darzulegen ist, inwieweit der Bebauungsplan der Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche begünstigt.⁸⁴ Es ist nicht zulässig, durch Gutachten Konzepte mit konkreten Verkaufsflächen- und Sortimentsangaben für eine erforderliche oder verträgliche Entwicklung der Gemeinde zu erarbeiten. Folglich wäre die Ausweisung kaum eines Baugebietstypes ohne Feingliederungen nach §1 Abs. 5 bis 9 BauNVO mehr möglich, da dort annähernd immer eine Art von Einzelhandel zulässig ist.⁸⁵ Liegt kein Entwicklungskonzept vor, müssen die Vorstellungen über die Funktion des zu schützenden Versorgungsbereiches gerade im Hinblick auf die verbrauchernahe Versorgung und die Innenentwicklung der Gemeinde aus der Begründung ersichtlich werden.⁸⁶

3.5 Rechtfertigung und Begründung

Die allgemeinen und rechtsstaatlich übergeordneten Anforderungen an die Bestimmtheit der Festsetzungen müssen bei Bebauungsplänen nach §9 Abs. 2a gewahrt bleiben. Beispielsweise sind Ausschlüsse alleine über die Größe der Verkaufsflächen nicht ausreichend. Auch kann die Schwelle der Großflächigkeit nach §11 Abs. 3 BauNVO im Rahmen einer Planung nach §9 Abs. 2a nicht verschoben werden.

Nach §9 Abs. 2a handelt es sich um eine Negativplanung. Die nach §34 Abs. 1 und 2 zulässigen Nutzungen werden als allein zulässig festgesetzt (Positivkatalog) oder an sich allgemein zulässige Nutzungen gänzlich ausgeschlossen oder für ausnahmsweise zulässig erklärt (Negativkatalog). Hierfür bedarf es einer städtebaulichen Rechtfertigung, anderenfalls liegt unzulässige Verhinderungsplanung vor. Die größte Schwierigkeit ergibt sich hinsichtlich der Ermittlung und Bewertung des maßgeblichen Abwägungsmaterials. Zudem ist eine hinreichende Bestimmung der Funktionen des vorhandenen oder zu entwickelnden Versorgungsbereiches nötig. Bei noch nicht vorhandenen Versorgungsbereichen muss die Kontur des Versorgungsbereiches schon ablesbar sein, weil ansonsten störende Nutzungen nicht zu bestimmen sind. Hieraus erfolgt schließlich die Feststellung der an sich zulässigen Nutzungen, die ganz oder teilweise unzulässig sein sollen, damit sie den betreffenden Versorgungsbereich nicht schädigen. Beim Einzelhandel ist dabei eine sortimentsbezogene Betrachtung erforderlich. Die Gemeinde darf nicht einfach alle Innenbereichsflächen mittels dieser Regelung überplanen, sodass dort alle Sortimente ausgeschlossen oder zumindest reglementiert

⁸² Vgl. Kuschnerus 2010, S. 106, Rn. 187.

⁸³ Sparwasser 2007, S. 173.

⁸⁴ Vgl. Sparwasser 2007, S. 172.

⁸⁵ Vgl. Reidt 2008, S. 135.

⁸⁶ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 81, Rn. 73k.

sind. Wenn eine bestimmte Nutzung zum Schutz vorhandener oder zu entwickelnder Versorgungsbereiche ausgeschlossen werden soll, diese aber auf mehreren Innenbereichsflächen im Gemeindegebiet möglich ist, stellt sich die Frage nach der richtigen Flächenauswahl, die mit einer nachvollziehbaren Rechtfertigung begründet sein muss. Sind die zu schützenden Nutzungen noch nicht vorhanden, weil diese sich in dem zu entwickelnden Versorgungsbereich ansiedeln sollen, ist eine Prognose, die die Ansiedlung dieser Nutzungen im Versorgungsbereich belegt, notwendig. Ansonsten wäre ein Ausschluss durch einen Bebauungsplan nach §9 Abs. 2a nicht gerechtfertigt.⁸⁷

3.6 Verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Anforderungen

Es gelten die allgemeinen verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Regelungen zur Aufstellung von Bebauungsplänen, vor allem hinsichtlich der zu berücksichtigenden Belange nach §1 Abs. 6, dem Erforderlichkeitsgebot nach §1 Abs. 3 und dem Abwägungsgebot nach §1 Abs. 7.⁸⁸ Das Erforderlichkeitsgebot wäre verletzt, wenn eine reine Negativplanung auf Grundlage eines nicht schlüssigen Konzeptes vorliegt. Dem Bebauungsplan zugrunde liegende, vertragliche Absprachen wären ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot.⁸⁹

Nach §13 Abs. 1 ist die Anwendung des vereinfachten Verfahrens für Bebauungspläne, die „lediglich Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a“ enthalten, möglich. Hierzu darf kein UVP-pflichtiges Vorhaben begründet werden und weiterhin darf eine Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten nicht vorliegen.⁹⁰ Zudem besteht kein Erfordernis zur förmlichen Umweltprüfung (§13 Abs. 3).⁹¹ Dem Bebauungsplan ist nach §2a Satz 2 Nr. 1 eine Begründung mit den Zielen, Zwecken und Auswirkungen der Planung beizufügen. Eine Sicherung der Aufstellung kann über die Veränderungssperre nach §14 und der Zurückstellung von Baugesuchen nach §15 gesichert werden.⁹² Aufgrund der die Zulässigkeit von Nutzungen beschränkenden Wirkung von Festsetzungen können ausgleichspflichtige Planungsschäden nach §42 entstehen.⁹³ Bebauungspläne nach §9 Abs. 2a besitzen die gleichen Rechtswirkungen wie einfache Bebauungspläne nach §30 Abs. 3. Die Anwendbarkeit des §34, Ausnahme Abs. 3, bleibt unberührt.⁹⁴

3.7 Fazit

Mit dem §9 Abs. 2a wurde den Gemeinden für den unbeplanten Innenbereich ein Instrument zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche und somit zur Sicherung der verbrauchernahen

⁸⁷ Vgl. Reidt 2008, S. 124f.

⁸⁸ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 185a, Rn. 242c.

⁸⁹ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 76, Rn. 73f.

⁹⁰ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 108, Rn. 191.

⁹¹ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 185a, Rn. 242c.

⁹² Vgl. Kuschnerus 2010, S. 108, Rn. 192.

⁹³ Vgl. Gaentzsch in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2008, §9, S. 82, Rn. 73n.

⁹⁴ Vgl. Söfker in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2007, §9, S. 186b, Rn. 242g.

Versorgung zur Verfügung gestellt. Ein zeit- und kostenaufwendiges Verfahren zur Aufstellung eines normalen Bebauungsplanes nach §30 mit ähnlichen Absichten ist nicht mehr nötig. Zudem ist er, auch im Vergleich zum §34 Abs. 3, im Bauaufsichtsverfahren leichter anwendbar. Die Anforderungen an die Begründung sind umso geringer, je niedriger der Differenzierungsgrad der Festsetzungen des Bebauungsplanes ist. Dabei ist ein städtebauliches Entwicklungskonzept sicherlich hilfreich. Bei komplexeren Planungen ist hierauf kaum zu verzichten.⁹⁵ Zudem können auch noch zu entwickelnde zentrale Versorgungsbereiche gesichert werden.⁹⁶ Gerade hier ergeben sich Schwierigkeiten bei der fehlerfreien Bestimmung des erforderlichen Abwägungsmaterials und der genauen Bestimmung der Funktion der zentralen Versorgungsbereiche, um diese dann mittels Festsetzungen zu schützen.⁹⁷

Im Rahmen des §9 Abs. 2a erfolgt eine Kontingentierung der Innenbereichsflächen mit einer Zulässigkeit von insbesondere Einzelhandelsnutzungen oftmals in Form von Negativfestsetzungen. Ähnlich wie bei der Flächennutzungsplanung bedarf es als Grundlage einer, das ganze Gemeindegebiet umfassenden städtebaulichen Konzeption, um Nutzungen in Teilen des gemeindlichen Gebietes auszuschließen.⁹⁸ Insgesamt kann der Bebauungsplan nach §9 Abs. 2a im Rahmen eines strategischen Einsatzes zur Steuerung vor allem von Einzelhandelsnutzungen eingesetzt werden. Dabei ist er das Steuerungsinstrument für den unbeplanten Innenbereich. Demgegenüber stellen die Feinsteuerungsmöglichkeiten der BauNVO das Instrument für den beplanten Bereich dar.⁹⁹

4. §13a: Bebauungsplan der Innenentwicklung

Nach der Beschreibung des §9 Abs. 2a wird nun das ebenfalls 2007 eingefügte Instrument des Bebauungsplanes der Innenentwicklung nach §13a vorgestellt. Zu Beginn steht der Hintergrund und der Regelungszweck im Fokus. Im Abschnitt 4.2 wird auf den Anwendungsbereich bzw. die -voraussetzungen eingegangen, ehe danach die Verfahrensbesonderheiten des §13a im Vordergrund stehen. In Abschnitt 4.5 wird auf die im §13a enthaltene Abwägungsdirektive eingegangen. Danach sind Anwendungs- und Verfahrensfehler Gegenstand der Beschreibungen. Abschließend folgt ein Fazit.¹⁰⁰

4.1 Hintergrund und Regelungszweck

Aufgrund der stetigen Flächeninanspruchnahme¹⁰¹ wurde mit dem „Gesetz zur Erleichterung

⁹⁵ Vgl. Sparwasser 2007, S. 174.

⁹⁶ Vgl. Schmitz 2007, S. 538.

⁹⁷ Vgl. Reidt 2008, S. 124.

⁹⁸ Vgl. Ebd., S. 121f.

⁹⁹ Vgl. Klinge 2008, S. 775.

¹⁰⁰ Vgl. Kapitel 4.6 und 4.7.

¹⁰¹ Vgl. Kapitel 2.

von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§13a) ins BauGB eingefügt. Im Sinne einer Stärkung der Innenentwicklung soll die Flächeninanspruchnahme für die zukünftige Siedlungsentwicklung verringert werden, wobei Potenziale für eine Innenentwicklung mithilfe des Instrumentes besser ausgenutzt werden sollen.¹⁰² Hinter dieser Regelung steht das rechtspolitische Ziel einer Begünstigung der Siedlungsentwicklung des Gemeindegebietes auf den Bestand. Diese, dem europäischen Stadtverständnis zugrunde liegende Leitvorstellung sah sich in den letzten Jahrzehnten massiven Wachstumstendenzen sowie einer flächenhaften und dispersen Siedlungsentwicklung ausgesetzt. Demgegenüber haben sich durch die demografische, ökonomische und damit städtebauliche Ausgangslage die derzeitigen Siedlungstätigkeiten der Gemeinden bereits auf kleinere, auf die Innenentwicklung zielende Entwicklungen verstärkt.¹⁰³

Mit dem §13a wird den Gemeinden ein Instrument zur deutlichen Erleichterung der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung bereitgestellt. Das Instrument schafft Anreize für eine Innenentwicklung, um so neben der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die Entwicklung der Stadt- und Ortsteilzentren in ihrer Bedeutung zu stärken.¹⁰⁴ Der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach §13a enthält verfahrensmäßige Erleichterungen zur Beschleunigung von Planungsvorhaben zur Innenentwicklung, wie die Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach §13 oder die Unbeachtlichkeit von Mängeln (§214) oder den Verzicht auf die Umweltprüfung.¹⁰⁵ Diese Regelungen sind in einem europarechtlichen Rahmen, insbesondere bei der Schwellenwertkonzeption, zu sehen. Aus der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Plan-UP-Richtlinie)¹⁰⁶ ergibt sich, dass diese unter gewissen Umständen ohne Umweltprüfung durchführbar sind.¹⁰⁷ Nach der Plan-UP-Richtlinie können die Mitgliedsstaaten bestimmen, ob Pläne und Programme nach Art. 3 Abs. 3 bzw. Abs. 4 erhebliche Umweltauswirkungen haben.¹⁰⁸ Nachdem mit der BauGB-Novelle 2004 die Gestaltungsmöglichkeiten nicht umgesetzt wurden, greift das beschleunigte Verfahren des §13a diese auf. Demnach werden Gebiete mit einer Grundfläche unter 70.000 m² als kleine Gebiete auf lokaler Ebene im Sinne von Art. 3 Abs. 3 der Plan-UP-Richtlinie verstanden. Bei einer Grundfläche unter 20.000 m² wird nach Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie davon ausgegangen, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen mit dem Vorhaben verbunden sind. Bei Plänen mit 20.000 m² bis 70.000 m² ist eine Vorprüfung des Einzelfalls erforderlich.¹⁰⁹

¹⁰² Vgl. Krautberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 7, Rn. 10.

¹⁰³ Vgl. Ebd., §13a, S. 5 Rn. 2.

¹⁰⁴ Vgl. Ebd.

¹⁰⁵ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 86f., Rn. 142.

¹⁰⁶ Vgl. EG-Richtlinie 2001/42/EG 2001, S. 32.

¹⁰⁷ Vgl. Bunzel 2007, S. 33f.

¹⁰⁸ Vgl. Bundesregierung 2006, S. 13.

¹⁰⁹ Vgl. Bunzel 2007, S. 34f. und Abschnitt 4.2.3.

4.2 Anwendungsbereich und -voraussetzungen

§13a Abs. 1 regelt den Anwendungsbereich und die -voraussetzungen für das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung. Die Maßnahmen müssen die Innenentwicklung der Gemeinde unterstützen. Begrenzt wird die Anwendung durch eingeführte Schwellenwerte. Weiterhin regelt §13 a Abs. 1 Satz 4 und 5 zwei weitere Tatbestände, nach denen das beschleunigte Verfahren ausgeschlossen ist.¹¹⁰

4.2.1 Begriff des Bebauungsplanes der Innenentwicklung

Das Verfahren nach §13a kann für Bebauungspläne angewendet werden, die die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung regeln. Die Regelung knüpft an die Bodenschutzklausel des §1a Abs. 2 Satz 1 an¹¹¹ und orientiert sich vor allem an dem in §1 Abs. 6 Nr. 4 vorzufindenden Belang „Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und Umbau vorhandener Ortsteile.“

Die Wiedernutzbarmachung umfassen Flächen, deren frühere bauliche Nutzung mittlerweile aufgegeben wurde. Hierzu gehören vor allem Brachflächen industrieller und gewerblicher Natur sowie Konversionsflächen, beispielsweise der Bahn. Diese Flächen müssen nicht zwangsläufig zum planerischen Innenbereich nach §34 gehören, sondern können durch die Nutzungsaufgabe auch im planerischen Außenbereich liegen. Bei Brachflächen am Rande von Siedlungen kommt es auf den Einzelfall an, ob die jeweilige Fläche noch zum Siedlungskörper zu zählen ist. Ist eine ehemalige Vornutzung nicht mehr erkennbar, ist die Wiedernutzung keine Maßnahme der Innenentwicklung im Sinne des §13a. Unter Nachverdichtung wird die Erhöhung der Bebauungsdichte in einem bestehenden, wesentlich durch eine Nutzungsart geprägten Gebiet verstanden. Der Auffangtatbestand „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ hat ähnliche Zielsetzungen wie die zwei anderen Arten. Andere Maßnahmen können die Überplanung von im Zusammenhang bebauter Ortsteile, die Nutzungsänderung bestehender Flächen im Siedlungsbereich oder andererseits mit einem Bebauungsplan beplante Gebiete, die neu beplant werden sollen, sein. Auch die Anwendung des beschleunigten Verfahrens bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen ist möglich.¹¹²

4.2.2 Räumlicher Anwendungsbereich

Die Flächen, welche im Rahmen des §13a Gegenstand einer Innenentwicklung sein können, ergeben sich aus dem Ziel, bestehende Flächen im Siedlungsbereich einer neuen Nutzung zuzuführen. Hierzu gehören nicht nur Flächen, die planungsrechtlich nach §34 zu beurteilen sind. Entscheidend ist das Vermeiden der Inanspruchnahme neuer Flächen. Unproblematisch ist dies bei allen nach §34 zu beurteilenden (auch noch nicht bebauter) Flächen. Weiterhin sind alle Flächen, die bereits beplant und damit nach §30 zu beurteilen sind, unproble-

¹¹⁰ Vgl. Bunzel 2007, S. 35.

¹¹¹ Vgl. Ebd.

¹¹² Vgl. Ebd., S. 36ff.

matisch. Eine Ausnahme bilden noch nicht besiedelte Gebiete mit Planungsrecht. Solange diese als Freiraum zu werten sind, ist keine Überplanung möglich. Sind erste Anzeichen einer Besiedlung, beispielsweise die Erschließung oder einige Vorhaben vorhanden, sind die Gebiete wiederum beplanbar.¹¹³ In besonderen Fallgestaltungen ist mittels des §13a auch der planungsrechtliche Außenbereich nach §35 überplanbar. Eine von Bebauung umgebende Freifläche, die nicht mehr nach §34 zu beurteilen ist, aber dennoch zum Siedlungsbestand gehört, kann bis zu einer Fläche von ca. 1 ha noch beplant werden. Weiterhin können am Ortsrand gelegene Flächen, die wegen der untergeordneten Bebauung scheinbar zum Siedlungsbereich gehören, Gegenstand des Bebauungsplans der Innenentwicklung werden. Auch Grundstücke des Außenbereichs, die durch eine Ergänzungssatzung nach §34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 zum nicht beplanten Innenbereich zählen, sind durch §13a überplanbar.¹¹⁴

4.2.3 Zwei Fallgruppen

Der §13a Abs. 1 Satz 2 enthält durch eine Schwellenwertkonzeption zwei Fallgruppen, nach denen Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden können:

- a) Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 20.000 m², wobei die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen sind,
- b) Bebauungspläne mit einer Grundfläche von mehr als 20.000 m² bis maximal 70.000 m², wenn auf Grund einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 dieses Gesetzes genannten Kriterien die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, die nach §2 Abs. 4 Satz 4 in der Abwägung zu berücksichtigen wären (Vorprüfung des Einzelfalls); die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden können, sind an der Vorprüfung des Einzelfalls zu beteiligen.

Die Schwellenwerte ergeben sich aus der zulässigen Grundfläche oder der Größe der Grundfläche nach §19 Abs. 2 BauNVO. Zulässige Grundfläche ist der Anteil des Baugrundstückes, der mit baulichen Anlagen überbaut werden darf. Die Überschreitungsmöglichkeiten des §19 Abs. 4 BauNVO bleiben außer Betracht, ebenso wie versiegelte Flächen (z.B. Verkehrsflächen) außerhalb der Baugrundstücke.¹¹⁵ §13a Abs. 1 Satz 3 enthält einen Auffangtatbestand: Ist die zulässige Grundfläche nicht zu ermitteln, ist – erst dann – die voraussichtlich versiegelte Fläche maßgeblich, was eine Prognose vor der Vorprüfung erforderlich macht.¹¹⁶ Für Bebauungspläne der Innenentwicklung der Fallgruppe a) formuliert §13a Abs. 1 Nr. 1 weiterhin die Anforderung, dass die Flächen von Bebauungsplänen, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, zusammenzuzäh-

¹¹³ Vgl. Kuschnerus 2010, S. 87, Rn. 143ff.

¹¹⁴ Vgl. Ebd., S. 88, Rn. 146.

¹¹⁵ Vgl. Mitschang 2007, S. 436.

¹¹⁶ Vgl. Ebd., S. 436f.

len sind, damit die Schwellenwertkonzeption (20.000 m²) nicht umgangen wird. Diese Kumulationsregel greift nur dann, wenn alle drei Anforderungen erfüllt sind. Ein sachlicher Zusammenhang ist gegeben, wenn die Vorhaben funktionale Verknüpfungen, beispielsweise durch ein Konzept, aufweisen. Die räumliche Anforderung trifft zu, sobald die Bebauungspläne unmittelbar aneinander grenzen (räumlich-abgrenzend) oder aber Auswirkungen auf einen gleichen Raum (räumlich-inhaltlich) besitzen. Sobald sich die jeweiligen Bebauungsplanverfahren zeitlich überlappen, liegt ein zeitlicher Zusammenhang vor.¹¹⁷

Für Fallgruppe b) ist eine Vorprüfung des Einzelfalls anhand der Kriterien der Anlage 2 zum BauGB durchzuführen. Das beschleunigte Verfahren ist bei dieser Fallgruppe nur anwendbar, sobald die Vorprüfung keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lässt und somit auch keine Umweltprüfung erforderlich macht. Die Durchführung des sogenannten Screening-Verfahrens muss dabei nachvollziehbar sein und möglichst zu Beginn des Verfahrens erfolgen. Die Gründe, weshalb keine Umweltauswirkungen erwartet werden, sind ortsüblich bekannt zu machen. Bei der Vorprüfung sollen die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zur Ermittlung des nötigen Untersuchungsmaterials beteiligt werden. Die Vorprüfung soll lediglich überschlägiger Natur sein und eine begrenzende Prüfungstiefe besitzen, wobei die erheblich nachteiligen Umweltauswirkungen zu beurteilen sind. Gegenüber dem Umfang der Umweltprüfung kann diese lückenhaft sein.¹¹⁸

4.2.4 Weitere Voraussetzungen

Nach §13 Abs. 1 Satz 4 kann ein Bebauungsplan der Innenentwicklung nicht im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, sobald durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens nach Anlage 1 des UVPG¹¹⁹ begründet wird. Die Prüfung der UVP-Pflichtigkeit kann sich auf die konkreten, vorgesehenen Festsetzungen beschränken. Wird beispielsweise ein Kerngebiet festgesetzt, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass kein beschleunigtes Verfahren durchführbar ist. Ergibt sich aus der planerischen Konzeption keine Planung eines UVP-pflichtigen Vorhabens, ist das beschleunigte Verfahren durchführbar.¹²⁰ Bestehen Hinweise auf eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele oder des Schutzzweckes von Gebieten mit gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) oder der Europäischen Vogelschutzgebiete ist das beschleunigte Verfahren ausgeschlossen.¹²¹

4.3 Verfahrensbesonderheiten

Nach §13a Abs. 2 weist das Verfahren des Bebauungsplanes der Innenentwicklung folgende Besonderheiten auf:

¹¹⁷ Vgl. Mitschang 2007, S. 437.

¹¹⁸ Vgl. Ebd., S. 437ff.

¹¹⁹ Vgl. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

¹²⁰ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 36, Rn. 57f.

¹²¹ Vgl. Ebd., §13a, S. 36f., Rn. 61.

- Nr. 1: Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach §13
- Nr. 2: Möglichkeit der Abweichung vom Flächennutzungsplan
- Nr. 3: spezielle Anforderung an die Abwägung
- Nr. 4: keine naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bei der Fallgruppe bis 20.000 m²

4.3.1 Vereinfachtes Verfahren

Im beschleunigten Verfahren kann im Sinne des vereinfachten Verfahrens nach §13 Abs. 3 Satz 1 auf die Umweltprüfung verzichtet werden. Nr. 1 verlangt die ortsübliche Bekanntmachung der Aufstellung des Bebauungsplanes im beschleunigten Verfahren und der Durchführung des Verfahrens ohne Umweltprüfung.¹²² Demnach entfallen auch die zur Umweltprüfung gehörenden Bestandteile des Umweltberichtes (§2a), die Angaben, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind (§3 Abs. 2 Satz 2), die zusammenfassende Erklärung zum Bebauungsplan nach §10 Abs. 4 sowie das Monitoring erheblicher Umweltauswirkungen nach §4c. Die Gemeinde kann die Umweltprüfung allerdings freiwillig anwenden. Umweltbelange sind trotz des Verzichtes auf die Umweltprüfung weiterhin in die Abwägung einzustellen, sodass der Stellenwert von Umweltbelangen gewahrt bleibt. Ein vereinfachtes Verfahren scheidet aus, wenn der Bebauungsplan die Zulassung von UVP-pflichtigen Vorhaben begründet oder eine Beeinträchtigung der in §1 Abs. 6 Nr. 7 genannten Schutzgüter vorliegt. Nach §13a Abs. 2 Nr. 1 im Verständnis des §13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 kann von der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§3 und 4 Abs. 1 abgesehen werden. Es kann im Rahmen des beschleunigten Verfahrens der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist gegeben werden oder die Auslegung durchgeführt werden. Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 der Vorschrift verlangt, dass ortsüblich bekannt zu machen ist, wo sich die Öffentlichkeit über die Planung informieren und innerhalb einer angemessenen Frist äußern kann.¹²³ Nach der entsprechenden Regelung des §13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 können die von der Planung berührten Behörden und Träger öffentlicher Belange nach Abs. 2 Nr. 1 beteiligt werden und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Frist ermöglicht werden. Wahlweise kann die Beteiligung nach §4 Abs. 2 durchgeführt werden.¹²⁴

4.3.2 Abweichen vom Entwicklungsgebot

Im beschleunigten Verfahren sind Abweichungen von den Darstellungen des Flächennutzungsplanes gestattet. Der Flächennutzungsplan ist durch eine Berichtigung anzupassen, ohne dass dabei ein Änderungs- oder Ergänzungsverfahren, eine aufsichtsbehördliche Genehmigung oder eine Umweltprüfung nötig ist.¹²⁵ Grenze ist die Einhaltung der geordneten, städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes, die erreicht wird, wenn der neue Be-

¹²² Vgl. Battis in Battis/ Krautzberger/ Löhr 2009, S. 311, §13a Rn. 13.

¹²³ Vgl. Mitschang 2007, S. 446.

¹²⁴ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 37, Rn. 63ff.

¹²⁵ Vgl. Ebd., §13a, S. 39, Rn. 71.

bauungsplan nicht mehr aus der auf das Gemeindegebiet bezogenen Konzeption des Flächennutzungsplanes als Abwägungsergebnis abgeleitet werden kann. Der §13a Abs. 2 Nr. 2 stellt einen Fall des §8 Abs. 4 Satz 1 dar, wobei es hier nicht besondere Gründe bedarf, um vom Entwicklungsgebot abweichen zu können.¹²⁶ Die Änderungen des Flächennutzungsplans müssten ebenso mit einer normalen Bebauungsplanung zu realisieren sein.¹²⁷ Der Flächennutzungsplan ist im Wege der redaktionellen Berichtigung und ohne Abwägung sowie zusätzliches Planverfahren an den Bebauungsplan anzupassen.¹²⁸ Im Rahmen der Berichtigung ist allerdings keine neue Gesamtkonzeption des Flächennutzungsplanes möglich. Die Berichtigung kann durch Beschluss erfolgen, wobei die Gemeinde über eine Neubekanntmachung bestimmen kann.¹²⁹ Sie sollte unverzüglich vorgenommen werden, weil ansonsten ihr Zweck verfehlt wird.¹³⁰ Kritisiert wird in diesem Zusammenhang die Einschränkung der Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplanes. Es besteht die Gefahr, dass die auf das gesamte Gemeindegebiet bezogene, städtebauliche Entwicklung durch punktuell wirkende Bebauungspläne der Innenentwicklung ersetzt wird.¹³¹

4.3.3 Abwägungsdirektive

§13a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 bestimmt, dass „einem Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung in angemessener Weise Rechnung getragen werden.“ Mit der Akzentuierung soll der Zweck der Bebauungspläne bekräftigt werden, in dem die Belange ein besonderes Gewicht erhalten.¹³² Allerdings besitzt die Formulierung nur eine rechtspolitische Bedeutung. Dies soll den insgesamt hohen Anpassungsbedarf für Bebauungspläne der Innenentwicklung verdeutlichen, ist aber eigentlich bei jeder Abwägung im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens nach §1 Abs. 6 als Belang zu berücksichtigen.¹³³ Allerdings sollte sich die Gemeinde im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes nach §13a mit diesem auseinandersetzen.¹³⁴

4.3.4 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung unterliegt im Rahmen des §13a besonderen Ausgestaltungen. Bei der Fallgruppe der unter 20.000 m² großen Bebauungsplänen entfällt die Eingriffsregelung aufgrund einer fehlenden Rechtsgrundlage, denn Eingriffe im Sinne des §1a Abs. 3 Satz 5 gelten als vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig. Selbst wenn keine Wiedernutzung von Flächen vorliegt, sondern ein erstmaliger Eingriff, ist dieser

¹²⁶ Vgl. Spannowsky in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2007, §13a, S.15f., Rn 26.

¹²⁷ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 41, Rn. 74.

¹²⁸ Vgl. Spannowsky in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2007, §13a, S.16, Rn 27.

¹²⁹ Vgl. Ebd., §13a, S.17, Rn 29.

¹³⁰ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 42, Rn. 75.

¹³¹ Vgl. Spannowsky in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2007, §13a, S.16, Rn 28.

¹³² Vgl. Ebd., §13a, S.19f., Rn 34.

¹³³ Vgl. Mitschang 2007, S. 446.

¹³⁴ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 44, Rn. 81.

in der ersten Fallgruppe bis 20.000 m² ohne Ausgleich zulässig. Im Rahmen dieser Regelung erfolgte somit eine gesetzgeberische Abwägungsentscheidung zugunsten der der Innenentwicklung geltenden Abwägungsbelange gegenüber den Belangen des Naturschutzes.¹³⁵ Die Möglichkeit eines freiwilligen Ausgleiches von Seiten der Gemeinde ist weiterhin gegeben, die Kostenübernahme durch die Eigentümer entfällt aber. Das Abschließen städtebaulicher Verträge ist möglich, ist aber nicht inhaltlich über die Kompensation, sondern beispielsweise durch ein planerisches, kommunales Grünkonzept umzusetzen.¹³⁶ In der Abwägung ist den Belangen des Naturschutzes weiterhin uneingeschränkt Beachtung zu schenken.¹³⁷ Die Verpflichtung zur Durchführung von Ausgleichsregelungen ist bei Grundflächen von über 20.000 m² uneingeschränkt. Somit ist eine Prüfung des Ausgleiches erforderlich, der auch einer gerichtlichen Kontrolle unterliegt.¹³⁸

4.4 Anwendungs- und Verfahrensfehler

Mit der BauGB-Novelle 2007 wurden die Unbeachtlichkeitsregelungen des §214 angepasst und ergänzt.¹³⁹ Der Zweck des §13a wäre nämlich verfehlt, wenn jede falsche Einschätzung über die Anwendungsvoraussetzungen einen beachtlichen Fehler darstellen würde.¹⁴⁰ Die fehlerhafte Beurteilung der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist nach §214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ebenso unbeachtlich wie das Entwicklungsgebot nach §214 Abs. 2a Nr. 1 oder unterbliebene Hinweispflichten nach Abs. 2a Nr. 2. Weiterhin beinhaltet §214 Abs. 2a Nr. 1 eine Unbeachtlichkeitsklausel, nach der eine falsche Beurteilung der Anwendungsvoraussetzungen des §13a ebenso unbeachtlich sind.¹⁴¹

Ein beachtlicher Fehler liegt allerdings dann vor, wenn die Gemeinde bewusst eine Außenbereichsfläche mit §13a beplant hat oder verkannt hat, dass eine Beeinträchtigung der städtebaulichen Entwicklung vorliegt. Dies wäre ein Verstoß gegen das Entwicklungsgebot nach §8 Abs. 2 Satz 1.¹⁴² Ebenfalls beachtlich sind Fehler im Rahmen der Berechnung der maßgebenden Größenwerte des §13a und eine Missachtung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung, wobei es sich hierbei um einen Abwägungsfehler handelt.¹⁴³

§214 Abs. 2a Nr. 3 enthält eine spezielle Vorschrift der Planerhaltung für die zweite Fallgruppe. Wenn die Vorprüfung nicht nach den Vorgaben des §13a durchgeführt wird, das Ergebnis dennoch nachvollziehbar ist, gilt diese als ordnungsgemäß durchgeführt. Ist das Ergebnis dagegen nicht nachvollziehbar, wurde eine Vorprüfung gar nicht oder nicht anhand der Vorgaben durchgeführt, dann liegt nach §214 Abs. 2a Halbsatz 3 ein beachtlicher Fehler vor. Für

¹³⁵ Vgl. Spannowsky in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2007, §13a, S.17, Rn 30.

¹³⁶ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 46, Rn. 85f.

¹³⁷ Vgl. Ebd., §13a, S. 44, Rn. 84.

¹³⁸ Vgl. Spannowsky in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2007, §13a, S.18, Rn 32.

¹³⁹ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 47, Rn. 90.

¹⁴⁰ Vgl. Spannowsky in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2007, §13a, S. 22, Rn 43.

¹⁴¹ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 47, Rn. 90f.

¹⁴² Vgl. Spannowsky in Schlichter/ Stich/ Driehaus/ Paetow 2007, §13a, S. 22, Rn 44.

¹⁴³ Vgl. Ebd., §13a, S. 23, Rn 46.

die Ordnungsmäßigkeit unbeachtlich sind einzelne Behörden oder Träger öffentlicher Belange, die im Rahmen der Vorprüfung nicht beteiligt wurden. Der fehlerhafte Bebauungsplan kann durch das ergänzende Verfahren nach §214 Abs. 4 geheilt werden. Die Entscheidung einer Gemeinde, ob ein Ausschlussgrund im Sinne des §13a vorliegt, muss zum einen nachvollziehbar sein und weiterhin darf durch den Bebauungsplan keine Zulässigkeit eines Vorhabens aus Spalte 1 der Anlage 1 zum UVPG, welches die Größenwerte erreicht oder sogar überschreitet, begründet werden.¹⁴⁴

4.5 Fazit

Die Abbildung 2 enthält eine Checkliste, anhand derer überprüfbar ist, ob das beschleunigte Verfahren anwendbar ist.

Checkliste zur Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens nach §13a

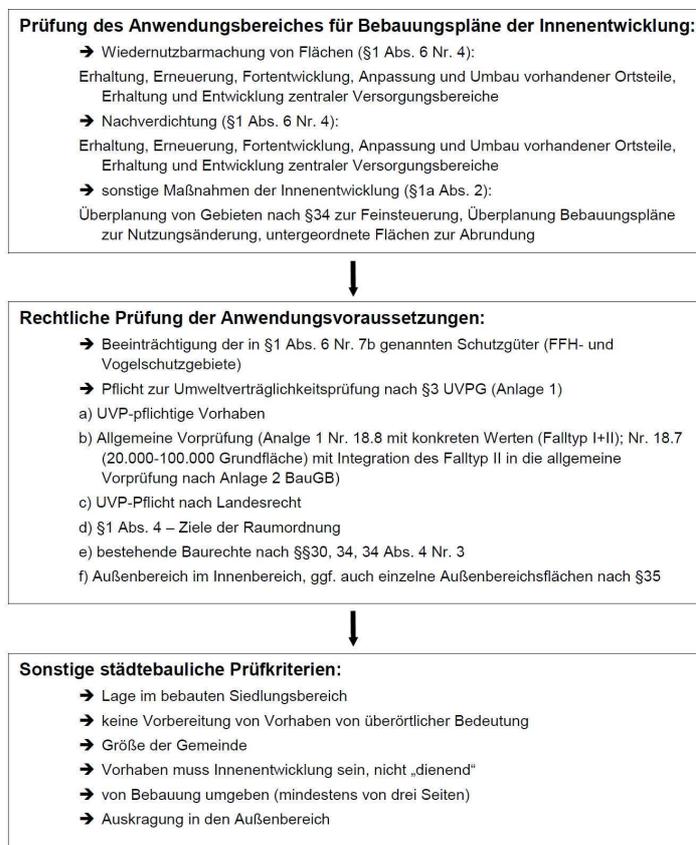


Abbildung 2: Checkliste zur Anwendung des §13a
(Quelle: eigene Darstellung nach Klinge 2007, S. 51)

Mit der Einführung des §13a sind allerdings weitere Strukturveränderungen der Bauleitplanung verbunden. Die Bauleitplanung tendiert hier zur Einstufigkeit, die sich in der Betroffenenbeteiligung äußert. Die Frage der Landschaftsplanung auf dieser Flächennutzungsplanebene eröffnet sich ebenfalls.¹⁴⁷ Problematisch ist der Tatbestand „andere Maßnahmen der In-

Der Bebauungsplan kann sich gerade für kleine Gebiete der ersten Fallgruppe aufgrund der Erleichterungen zum Regelverfahren etablieren. Zumindest wird er laut Jachmann und Mitschang häufiger genutzt als das vereinfachte Verfahren nach §13. Bei einer derart großen Bedeutung stellt sich vor allem die Frage nach der faktischen Bedeutung des Flächennutzungsplanes im besiedelten Bereich, da er hier aufgrund der Befreiung vom Entwicklungsgebot weniger Gewicht in gemeindlichen Planungen besitzt.¹⁴⁵ Gerade in großen Städten, in denen bereits heute die städtebauliche Entwicklung vorwiegend auf den Bestand gerichtet ist, wird das Verfahren zukünftig bedeutender.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Vgl. Krautzberger in Ernst/ Zinkahn/ Bielenberg 2009a, §13a, S. 48f., Rn. 93f.

¹⁴⁵ Vgl. Jachmann/ Mitschang 2011, S.927.

¹⁴⁶ Vgl. Bunzel 2007, S. 52f.

¹⁴⁷ Vgl. Mitschang 2007, S. 447.

nenentwicklung“, da hiermit Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden sind.¹⁴⁸

Insgesamt ähnelt der Bebauungsplan der Innenentwicklung einem normalen Bebauungsplan vor allem hinsichtlich möglicher Festsetzungsmöglichkeiten, die uneingeschränkt anwendbar sind. Er unterscheidet sich von übrigen Bebauungsplänen durch seine besonderen Vorschriften zum Verfahren und seinen Anwendungsvoraussetzungen sowie den abweichenden materiell-rechtlichen Anforderungen.

5. §34 BauGB: Zulässigkeit von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich

In diesem Kapitel wird das Instrument des §34 vorgestellt. Nach grundlegenden Informationen zu Beginn, wird im zweiten Abschnitt der räumliche Anwendungsbereich der Vorschrift beschrieben. In Abschnitt 5.3 erfolgt die Beschreibung des Einfügenstatbestandes des §34 Abs. 1, ehe dann auf die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen eingegangen wird.¹⁴⁹ In Abschnitt 5.5 und 5.6 werden der baugebietsorientierte Zulässigkeitstatbestand nach Abs. 2 und der Schutz zentraler Versorgungsbereiche nach Abs. 3 erläutert. Hiernach erfolgt eine Beschreibung des bestandsorientierten Genehmigungstatbestandes des Abs. 3a, bevor der Rechtsschutz und das Verfahrensrecht sowie ein Fazit in Abschnitt 5.8 und 5.9 folgen.

5.1 Allgemeines

Aufgabe der Bauleitplanung ist die Regelung der baulichen oder sonstigen Nutzung von Grundstücken. In der Praxis sind oftmals keine Bebauungspläne (§30 Abs. 1 und 2) vorhanden, sodass sich in Gebieten des planungsrechtlichen Innenbereichs die Zulässigkeit von Vorhaben nach §34 richtet.¹⁵⁰ Demnach sind Grundstücke bei Zuordnung zum Innenbereich im Gegensatz zu Außenbereichsgrundstücken (§35) bebaubar. Da Gemeinden ihre qualifizierten Bebauungspläne meist für Neubaugebiete aufstellen, stellen bestehende, vor allem historische Stadtviertel oder Gemengelagen einen wichtigen Anwendungsbereich dar.¹⁵¹

Es würde dem Anliegen des BauGB widersprechen, wenn eine Bebauung von unbeplanten, aber bereits bebauten Gebieten ohne Grenzen zulässig wäre, sodass der §34 der Bebauung dieser Ortsteile Grenzen setzt.¹⁵² Die statistische Vorschrift lässt das zu, was sich einfügt. Eine bauliche Weiterentwicklung ist dagegen nur durch einen Bebauungsplan möglich.¹⁵³

Die zwei Genehmigungstatbestände des §34 des Abs. 1 und 2 sind anhand der Bebauungs-

¹⁴⁸ Vgl. Bunzel 2007, S. 53.

¹⁴⁹ Vgl. Abschnitt 4.

¹⁵⁰ Vgl. Battis 2006, S. 145. Nach der letztmaligen Erhebung der Baugenehmigungen nach städtebaulichen Festsetzungen aus dem Jahr 1996 wurden 31% der Baugenehmigungen in §34-Gebieten erteilt (Vgl. Statistisches Bundesamt 1998, S. 233).

¹⁵¹ Vgl. Ebd., S. 146f.

¹⁵² Vgl. Finkelnburg/ Ortloff/ Kment 2011, S. 358. Rn. 2.

¹⁵³ Vgl. Ebd., S. 358. Rn. 2.

strukturen der im Zusammenhang bebauten Ortsteile anzuwenden. §34 Abs. 2 ist in einheitlich strukturierten Ortsteilen, die einem BauNVO-Baugebiet gleichkommen, dem Abs. 1 vorzuziehen. Dieser ist in Ortsteilen mit einer diffusen Bebauung anzuwenden.¹⁵⁴ Durch das EAG Bau 2004 wurden die Tatbestände durch den bestandsorientierten Genehmigungstatbestand ergänzt, der die Erweiterung, Änderung und Erneuerung von Gewerbe und Wohngebäuden auch bei Abweichen vom Einfügensefordernis ermöglicht.¹⁵⁵

5.2 Räumlicher Anwendungsbereich

§34 gilt für Vorhaben im Sinne des §29, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen betreffen.¹⁵⁶ Es dürfen für das jeweilige Grundstück keine Bebauungspläne nach §30 Abs. 1 und 2 bestehen. Ein einfacher Bebauungsplan nach §30 Abs. 3 gilt soweit er Festsetzungen enthält. Das Grundstück muss in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil, der zum planungsrechtlichen Innenbereich zu zählen ist, liegen.¹⁵⁷

5.2.1 Im Zusammenhang bebauter Ortsteil

Die Formulierung „im Zusammenhang bebauter Ortsteil“ enthält das Vorhandensein eines Ortsteiles sowie die Zugehörigkeit des Grundstückes zum Bebauungszusammenhang.

Die Bebauung des Ortsteiles muss ein eigenständiges städtebauliches Gewicht besitzen¹⁵⁸ und dabei das Bild einer organischen Siedlungsstruktur vermitteln.¹⁵⁹ Die Bebauung, die einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil bilden kann, muss dabei dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen; bauliche Anlagen beispielsweise für landwirtschaftliche Zwecke reichen hierzu nicht aus.¹⁶⁰ Bereits 5-6 Gebäude können unter Umständen bereits einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil darstellen.¹⁶¹ Abzugrenzen von dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil ist die Splittersiedlung. Auch wenn in einer Gemeinde solche Siedlungsformen häufiger anzutreffen sind, stellt diese Form nicht zwangsläufig eine typische Siedlungsstruktur und damit einen im Ortsteil im Sinne des §34 dar. Bei Siedlungsschwerpunkten in der Nähe liegt die Bebauung der Splittersiedlung im Außenbereich.¹⁶²

Zweite Voraussetzung des Anwendungsbereiches ist die Zugehörigkeit des betroffenen Grundstückes zum Bebauungszusammenhang. Dieser besteht, wenn eine aufeinander folgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit bzw. Zusammengehörigkeit vermittelt.¹⁶³ Hierbei spielen die Verkehrsauffassung sowie die Lage des

¹⁵⁴ Vgl. Stollmann 2009, S. 185 Rn. 2ff.

¹⁵⁵ Vgl. Koch/ Hendlar 2009, S. 423 Rn. 51.

¹⁵⁶ Zum Begriff des Vorhabens sei auf die Beschreibungen von Stürer 2009 zu §29, S. 803-807, Rn. 2460-2467 verwiesen.

¹⁵⁷ Vgl. Stürer 2009, S. 824, Rn. 2515.

¹⁵⁸ Vgl. BVerwG, B. v. 8.11.1999 – 4 B 55.99.

¹⁵⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 – IV C3166.

¹⁶⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.2.1984 – 4 C 55.81.

¹⁶¹ Vgl. Stürer 2009, S. 825, Rn. 2516.

¹⁶² Vgl. BVerwG, B. v. 10.10.1999 – 4 B 77.99.

¹⁶³ Vgl. BGH, Urt. v. 14.10.1982 – III ZR 65/82 WM IV 1982, 1315.

Einzelfalls jeweils eine wichtige Rolle.¹⁶⁴ Zur Bebauung müssen optisch wahrnehmbare Anlagen zählen, die gewisses Gewicht besitzen, um eine Umgebung zu prägen.¹⁶⁵ Das Ende des Bebauungszusammenhangs bildet regelmäßig der letzte Baukörper. Eine Baulücke in der aufeinander folgenden Bebauung darf den Zusammenhang der Geschlossenheit oder Zusammengehörigkeit nicht auflösen.¹⁶⁶ Weiterhin müssen die in die Betrachtung eingestellten Anlagen nicht zwangsläufig genehmigt sein. Vielmehr reicht es aus, wenn die Gemeinde sich mit dem Vorhandensein abgefunden hat.¹⁶⁷ Auch Gebäude, deren ursprüngliche Nutzung aufgegeben wurde, können für den Bebauungszusammenhang bedeutend sein.¹⁶⁸ Für die Reichweite des Bebauungszusammenhangs ist die Verkehrsauffassung entscheidend. Hiernach muss der Eindruck der Zusammengehörigkeit erhalten bleiben, sodass es vom Einzelfall abhängt, ob eine Unterbrechung des Zusammenhangs vorliegt oder aber Grundstücke in dem Bebauungszusammenhang einzubeziehen sind.¹⁶⁹ Bei der Beurteilungsfrage ist nur auf die Bebauung des Gemeindegebietes abzustellen; Bauungen der Nachbargemeinden bleiben außen vor.¹⁷⁰ Das Grundstück des Vorhabens muss selber im Bebauungszusammenhang des Ortsteiles liegen.¹⁷¹

5.2.2 Innenbereichssatzungen

Die mit Schwierigkeiten verbundene Abgrenzung des Innenbereiches vom Außenbereich ist von erheblicher Bedeutung.¹⁷² Zur Abgrenzung des Innenbereichs stehen den Gemeinden nach §34 Abs. 4 Satz 1 drei Typen von Satzungen zur Verfügung: die Klarstellungssatzung (Nr. 1), die Erweiterungssatzung (Nr. 2) und die Ergänzungssatzung (Nr. 3).

Die Klarstellungssatzung ermöglicht die Festlegung der Grenzen von im Zusammenhang bebauter Ortsteile, wobei für jedes Grundstück die Innenbereichsqualität bestehen muss, sodass kein Ermessen der Gemeinde besteht und die Satzung lediglich deklaratorische Bedeutung besitzt.¹⁷³ Durch die Entwicklungssatzung können Gemeinden Flächen des Außenbereiches einem Ortsteil im Sinne des §34 Abs. 1 zuordnen. Es müssen Siedlungsansätze bestehen, die die nähere Umgebung prägen. Voraussetzung für die Zuordnung zum Innenbereich ist, dass die betroffenen Flächen im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind.¹⁷⁴ Mittels Ergänzungs- bzw. Einbeziehungssatzungen ist es möglich, einzelne Außenbereichsflächen dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zuzuordnen, wenn diese Fläche durch die umgebende Bebauung wie nach §34 Abs. 1 geprägt werden. Im Rahmen der Ergänzungs-

¹⁶⁴ Vgl. BVerwG, B. v. 9.11.2005 – 4 B 67.05.

¹⁶⁵ Vgl. BVerwG, B. v. 08.11.1999 - 4 B 85.99.

¹⁶⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.05.1978 - IV C 9.77.

¹⁶⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 06.11.1968 - 4 C 31.66.

¹⁶⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.05.2002 - 4 C 6.01.

¹⁶⁹ Vgl. BVerwG, B. v. 01.04.1997 - 4 B 11/97.

¹⁷⁰ Vgl. BVerwG, B. v. 19.09.2000 - 4 B 49.00. Kritik an dieser Auffassung der Rechtsprechung in Rinke 2005.

¹⁷¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 01.12.1972 - IV C 6.71.

¹⁷² Vgl. Stür 2009, S. 852, Rn 2594.

¹⁷³ Vgl. Ebd., S. 853, Rn 2596.

¹⁷⁴ Vgl. Ebd., S. 853, Rn. 2597.

satzung können keine umfangreichen Flächen einbezogen werden. Demgegenüber sind aber Festsetzungen nach §9 Abs. 1 und 3 Nr. 1 sowie Abs. 4 möglich.¹⁷⁵

Die Satzungen können miteinander kombiniert werden und müssen den landesrechtlichen Regelungen genügen. Die Erweiterungs- und Ergänzungssatzungen müssen mit der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde vereinbar sein. Es darf kein UVP-pflichtiges Vorhaben mit der Satzung begründet werden und zudem keine Beeinträchtigung von Gebieten mit gemeinschaftlicher Bedeutung vorliegen. Für die im vereinfachten Verfahren aufzustellenden Satzungen ist eine Beteiligung der Behörden und der betroffenen Öffentlichkeit vorgesehen. Es muss dieser Satzung eine Begründung, in der die Umweltbelange zusammengestellt sind, beigelegt werden. Hierdurch wird die Eingriffsregelung in die Abwägung eingestellt.¹⁷⁶

5.3 Einfügenstatbestand

Nach §34 Abs. 1 ist ein Vorhaben im unbeplanten Innenbereich zulässig, sobald es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbauten Grundstücksfläche in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Zudem müssen die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben und das Ortsbild nicht beeinträchtigt werden. Entspricht die nähere Umgebung einem BauNVO-Baugebiet richtet sich die Zulässigkeit hinsichtlich der Art der Nutzung nach Abs. 2, sodass dieser zuerst anzuwenden ist. Die zu beachtenden Merkmale erinnern dabei an die eines qualifizierten Bebauungsplanes, sodass hier die Funktion als Planersatz ersichtlich wird.¹⁷⁷

5.3.1 Eigenart der näheren Umgebung

Der Maßstab des Einfügens wird durch die Eigenart der näheren Umgebung bestimmt. Die nähere Umgebung greift weiter als die unmittelbare Nachbarschaft des Grundstückes, wird allerdings meist kleiner sein als der im Zusammenhang bebaute Ortsteil, an deren Ende die nähere Umgebung zwingend endet.¹⁷⁸ Die maßgebende Umgebung reicht dabei soweit, wie das Vorhaben durch sie geprägt bzw. beeinflusst wird; oder umgekehrt, soweit die Auswirkungen des Vorhabens die Umgebung beeinflussen.¹⁷⁹ Es kommt somit auf die gegenseitige Prägung von Baugrundstück und Umgebung an.¹⁸⁰ Wird die nähere Umgebung weitläufiger gefasst, umso eher fügt sich ein Vorhaben ein.¹⁸¹

Für die Eigenart ist die bestimmende und prägende Bebauung zu ermitteln. Dabei ist die tatsächlich vorhandene Bebauung der näheren Umgebung zu betrachten.¹⁸² Hiernach erfolgt eine Reduzierung auf das die Eigenart wesentlich Prägende. Unberücksichtigt bleibt das,

¹⁷⁵ Vgl. Stürer 2009, S. 853f, Rn 2598.

¹⁷⁶ Vgl. Ebd., S. 855f, Rn. 2603ff.

¹⁷⁷ Vgl. Finkelnburg/ Ortloff/ Kment 2011, S. 362f. Rn. 14f.

¹⁷⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.12.1982 - 4 C 28.81.

¹⁷⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.05.1978 - IV C 9.77.

¹⁸⁰ Vgl. BVerwG, B. v 01.10. 2008 - 4 B 53. 08.

¹⁸¹ Vgl. Finkelnburg/ Ortloff/ Kment 2011, S. 363. Rn. 1.

¹⁸² Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.09.1967 - IV C 109.65.

was die Bebauung bzw. Umgebung nicht prägt oder kein gewisses Gewicht beim Betrachter besitzt. Weiterhin sind Fremdkörper auszuschließen, die einen gewissen Kontrast zu der ansonsten homogenen Umgebung darstellen, solange sie keine Auswirkungen auf die nähere Umgebung haben, sie sich auf diese somit prägend auswirken.¹⁸³ Aus der Eigenart der näheren Umgebung ist ein Rahmen abzuleiten, in dem sich die vorhandene Bebauung nach ihren Merkmalen einbinden lässt.¹⁸⁴

5.3.2 Sich Einfügen

Ein Vorhaben fügt sich dann ein, wenn es sich in dem aus der näheren Umgebung abgeleiteten Rahmen bewegt und zugleich die gebotene Rücksicht auf die Umgebung nimmt.¹⁸⁵ Für das Einfügen wichtige Merkmale sind die Art und das Maß der baulichen Nutzung sowie die Bauweise und die Grundstücksfläche, die überbaut werden soll. Das Einfügen hinsichtlich der Art sollte mittels einer typisierenden Betrachtung erfolgen.¹⁸⁶ Diese kann sich an den Begriffen der BauNVO orientieren.¹⁸⁷ Überschreitet ein Vorhaben die sich aus dem Rahmen der näheren Umgebung ableitbaren Maße der baulichen Nutzung nicht, fügt es sich in die Umgebung ein. Hierzu können alle baulichen Anlagen betrachtet werden. Dabei sind zum einen der absolute Maßstab und zum anderen das Verhältnis zum Baugrundstück heranzuziehen.¹⁸⁸ Hinsichtlich der Bauweise ist zwischen der offenen und der geschlossenen zu unterscheiden. Sind beide Bauweisen vorhanden, kann der Bauherr frei entscheiden, solange keine bauordnungsrechtlichen Regelungen entgegen stehen.¹⁸⁹ Das Merkmal der überbaubaren Grundstücksflächen enthält die tatsächliche Größe der Grundfläche im Vergleich zu den Grundflächen der Umgebung sowie die räumliche Lage des Vorhabens. Ist die Grundfläche des Vorhabens so groß, dass sie den Rahmen der näheren Umgebung überschreitet, fügt es sich nicht ein. Hinsichtlich der Lage der baulichen Anlage überschreitet es den maßgebenden Rahmen, sofern beispielsweise die sich ergebenden, rückwärtigen Baugrenzen übertroffen werden.¹⁹⁰ Durch die letzte Novellierung des BauGB wurde §248 eingefügt. Danach kann zur sparsamen und effizienten Nutzung von Energie geringfügig vom Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und den überbaubaren Grundstücksflächen abgewichen werden.¹⁹¹

5.3.3 Bodenrechtlich beachtliche Spannungen und Gebot der Rücksichtnahme

Auch Vorhaben, die sich nicht unmittelbar an den Rahmen der näheren Umgebung halten, ihn also überschreiten, können sich dennoch ausnahmsweise in die nähere Umgebung ein-

¹⁸³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 23.04.1969 – IV C 15.68.

¹⁸⁴ Vgl. Finkelnburg/ Ortloff/ Kment 2011, S. 364. Rn. 22.

¹⁸⁵ Vgl. BVerwG, B. v. 02.08.2001 - 4 B 26.01.

¹⁸⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 - 4 C 13/93.

¹⁸⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 23.03.1994 - 4 C 18.92.

¹⁸⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 - 4 C 19/93.

¹⁸⁹ Vgl. BVerwG, B. v. 11.03.1994 – 4 B 53.94.

¹⁹⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.11.1980 - 4 C 30.78.

¹⁹¹ Vgl. Battis u.a. 2011, S. 901.

fügen.¹⁹² Gehen von ihm keine erhöhten bodenrechtlich beachtlichen Spannungen aus oder verstärkt es solche nicht weiter, fügt es sich regelmäßig ein.¹⁹³ Beim Einfügen im Rahmen des §34 Abs. 1 geht es somit um eine harmonische Beziehung zur Bebauung der näheren Umgebung. Ist diese gewährleistet, fügt sich das Vorhaben ein.¹⁹⁴

Im Rahmen des Einfügenstatbestandes wirkt demgegenüber das Gebot der Rücksichtnahme einschränkend. Sofern ein geplantes Vorhaben sich zwar in den aus der Eigenart der näheren Umgebung ergebenden Rahmen einfügt, die gebotene Rücksichtnahme auf die, vor allem unmittelbar angrenzende Bebauung vermissen lässt, fügt es sich nicht ein.¹⁹⁵ Je empfindlicher und schützenswerter die Umgebung, desto mehr Rücksichtnahme ist geboten. Umgekehrt kann das geplante Vorhaben weniger Rücksicht nehmen, sofern die mit dem Vorhaben verfolgten Interessen verständlich und unabweisbar sind.¹⁹⁶

5.4 Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen

Besteht ein einfacher Bebauungsplan im Sinne des §30 Abs. 3 so richtet sich die Zulässigkeit des Vorhabens innerhalb seines Geltungsbereiches zuerst nach den Festsetzungen und weiterhin nach §34. Als vorrangiger Maßstab verdrängt der einfache Bebauungsplan somit den Maßstab des Einfügens in die nähere Umgebung. Es ist damit das zulässig, was nach dem einfachen Bebauungsplan zulässig ist. Ist ein Vorhaben, welches sich eigentlich in die Umgebung einfügt, nach den Festsetzungen nicht zulässig, ist es unzulässig.¹⁹⁷

Für Vorhaben muss zudem die Erschließung gesichert sein. Die Form der Erschließung orientiert sich dabei an der im jeweiligen Innenbereich vorhandenen.¹⁹⁸ Die Straße, die zur Erschließung dient, muss den durch das Vorhaben ausgelösten Verkehr aufnehmen können.¹⁹⁹ Sobald eine Zugänglichkeit besteht, kann eine Erschließung gesichert sein, auch wenn für die wegemäßige Erschließung ein Zugangsweg nötig ist.²⁰⁰ Zum Zeitpunkt der Genehmigung muss die Erschließung gesichert und spätestens zur Fertigstellung sowie Ingebrauchnahme des Vorhabens vorhanden sein.²⁰¹

Die Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse kommt nach Satz 2 eine eigene Bedeutung zu, stellt allerdings eine äußerste Grenze für die Zulässigkeit dar. Die sich hieraus ergebenden Anforderungen werden bei Vorhaben nach §34 Abs. 1 meist erfüllt sein, sobald sich das Vorhaben in die nähere Umgebung einfügt.²⁰²

Weiterhin darf das Vorhaben keine Beeinträchtigung des Ortsbildes auslösen. Sich in die nä-

¹⁹² Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.05.1978 - IV C 9.77.

¹⁹³ Vgl. BVerwG, B. v. 25.03.1999 - 4 B 15.99.

¹⁹⁴ Vgl. BVerwG, B. v. 04.02.1986 - 4 B 7-9/86.

¹⁹⁵ Vgl. BayVGH, B. v. 10.12.2008 - 1 CS 08.2770.

¹⁹⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 25.02.1977 - 4 C 22.75.

¹⁹⁷ Vgl. Finkelnburg/ Ortloff/ Kment 2011, S. 362. Rn. 13.

¹⁹⁸ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Lohr 2009b, S. 451, §34 Rn. 22.

¹⁹⁹ Vgl. BVerwG, B. v. 03.04.1996 - 4 B 253/95.

²⁰⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.12.1993 - 8 C 59/91.

²⁰¹ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Lohr 2009b, S. 451, §34 Rn. 22.

²⁰² Vgl. Stollmann 2009, S. 201 Rn. 42.

here Umgebung einfügende Vorhaben können verhindert werden, wenn sie das Ortsbild, dessen Maßstab größer ist als die der näheren Umgebung, beeinträchtigen. Das Ortsbild muss darüber hinaus eine Schutzfähigkeit besitzen, die sich beispielsweise in einer gewissen Wertigkeit für die Allgemeinheit, in einem besonderen Charakter oder einer gewissen Eigenheit ausdrückt und somit eine eigenständige Prägung besitzt.²⁰³ Dabei können im Rahmen des §34 nur Beeinträchtigungen von städtebaulicher Qualität, nicht von gestalterischer Bedeutung, verhindert werden.²⁰⁴

5.5 Baugebietsorientierter Zulässigkeitstatbestand

Sobald die maßgebende nähere Umgebung in ihrer Eigenart einem Baugebiet der §§ 2-11 BauNVO entspricht, also einheitlich strukturiert erscheint, ist das Einfügen des Vorhabens hinsichtlich seiner Art der baulichen Nutzung nach §34 Abs. 2 zu beurteilen. Das Vorhaben ist nur möglich, wenn es in diesem Gebiet allgemein zulässig wäre, sodass es hiernach auch keine Prüfung nach Abs. 1 bedarf. Alle übrigen Merkmale sind weiterhin nach Abs. 1 zu prüfen. Die Sicherung der Erschließung bestimmt sich weiterhin nach den Anforderungen des Abs. 1.²⁰⁵ Lässt sich die Umgebung keinem der Baugebiete zuordnen oder weist es Merkmale zweier Gebiete auf, ist Abs. 1 anzuwenden.²⁰⁶ Bei der Anwendung des Abs. 2 scheiden die Besonderen Wohngebiete nach § 4a aus.²⁰⁷

Das sich nach Abs. 1 zu beurteilende Maß der baulichen Nutzung kann die jeweiligen Oberwerte der Baugebiete überschreiten, sofern sich das Vorhaben einfügt. Zudem richtet sich die Zulässigkeit von großflächigen Einzelhandelsbetrieben und Vergnügungsstätten sowie Sport-, Spiel und Freizeitanlagen bei Anwendung des Abs. 2 nach den Regeln der BauNVO für das betreffende Baugebiet.²⁰⁸ Nach Abs. 2 Halbsatz 2 sind die jeweiligen, ausnahmsweise zulässigen Vorhaben bei einheitlich strukturierten Bereichen auch im Innenbereich zulässig, sodass dieser Innenbereich den qualifiziert beplanten Gebieten gleichgestellt wird. Allerdings ergibt sich aus der „Kann-Bestimmung“ des §31 Abs. 1, dass diese Nutzungen nur ausnahmsweise zulässig sind, sodass diese Nutzungen nicht zwangsläufig zuzulassen sind. Zudem ist weiterhin die Befreiung unter den Voraussetzungen nach §31 Abs. 2 auch im Innenbereich anzuwenden. Somit ist im nicht beplanten Innenbereich das zulässig, was in einem entsprechend geplanten Baugebiet der BauNVO ebenfalls zulässig ist.²⁰⁹ Auch bei diesem Genehmigungstatbestand ist das Gebot der Rücksichtnahme zu beachten. Ein Vorhaben muss somit die gebotene Rücksichtnahme auf die Umgebung wahren. Dies ergibt sich aus

²⁰³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.05.2000 - 4 C 14/98.

²⁰⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.05.2000 - 4 C 14/98.

²⁰⁵ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Lohr 2009b, S. 459f, §34 Rn. 46.

²⁰⁶ Vgl. Ebd., S. 460, §34 Rn. 47.

²⁰⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.6.1993 - 4 NB 23.93.

²⁰⁸ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Lohr 2009b, S. 460, §34 Rn. 48f.

²⁰⁹ Vgl. Ebd., S. 461, §34 Rn. 51f.

5.6 Schutz zentraler Versorgungsbereiche

Der durch das EAG Bau 2004 eingefügte Abs. 3 bestimmt, dass von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche ausgehen dürfen.²¹¹ Damit besteht eine Zulassungsbeschränkung vor allem für Einzelhandelsnutzungen, deren Auswirkungen über den Maßstab der näheren Umgebung hinausgehen. Vor der Regelung des EAG Bau 2004 konnten großflächige, mit über die nähere Umgebung hinausreichende Fernwirkungen verbundene Vorhaben nicht abgelehnt werden, sobald die nähere Umgebung nach Abs. 1 eben durch diese geprägt waren. Mit Abs. 3 der Vorschrift sind die mit dem Vorhaben verbundenen Wirkungen auf die gesamte, städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu berücksichtigen und zu prüfen. Sobald ein Vorhaben nunmehr schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in Nachbargemeinden hervorruft, ist dieses gemäß Abs. 3 unzulässig. Eine Ermittlung und Begründung der zu erwartenden schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche, gerade im Hinblick auf eine verbrauchernahe Versorgung, ist nachvollziehbar darzulegen.²¹² Schädliche Auswirkungen treten dann ein, wenn die versorgende Funktion eines zentralen Versorgungsbereiches so gestört wird, dass dieser seinen Versorgungsauftrag nicht mehr wahrnehmen kann. Als Messmethode kann hierbei beispielsweise der Kaufkraftabfluss herangezogen werden, wobei sich die zu erwartenden Kaufkraftabflüsse in einem vertretbaren Rahmen bewegen müssen. Zur Quantifizierung dieser Kaufkraftabflüsse kann ein Verkaufsflächenvergleich zwischen Versorgungsbereich und dem zu genehmigenden Vorhaben behilflich sein.²¹³

5.7 Bestandsorientierter Genehmigungstatbestand

Nach Abs. 3a kann vom Einfügenerfordernis abgesehen werden, wenn die Abweichung der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken dient.

Diese mit dem BauGB 2004 eingefügte und durch das BauGB 2007 ergänzte Regelung bezieht sich auf zulässigerweise errichtete Gewerbe- und Handwerksbetriebe sowie Anlagen für Wohnzwecke. Grenzen sind durch die städtebauliche Vertretbarkeit der Vorhaben (Nr. 2) und durch die Würdigung der öffentlichen Belange, gerade der nachbarschaftlichen Interessen (Nr. 3), gesetzt.²¹⁴ Abs. 3a betrifft Vorhaben, die sich nicht in die nähere Umgebung einfü-

²¹⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 05.08.1983 - 4 C 96.79.

²¹¹ Vgl. zum Begriff des zentralen Versorgungsbereiches Kapitel 3.

²¹² Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Löhner 2009b, S. 461f, §34 Rn. 54f.

²¹³ Vgl. BVerwG, B. v. 20.11.2006 - 4 B 50.06.

²¹⁴ Vgl. Stür 2009, S. 850, Rn. 2585.

gen, weil sie beispielsweise den für das Einfügen maßgeblichen Rahmen überschreiten.²¹⁵ Unter Erweiterungen werden bauliche Maßnahmen verstanden, die den vorhandenen Bestand ergänzen. Änderungen sind Veränderungen des Inneren und Äußeren von baulichen Anlagen, wobei hierzu der Umbau, der Ausbau oder die Modernisierung zählen können. Nutzungsänderungen umschreiben die Veränderung von Zweckbestimmungen hinsichtlich einer bodenrechtlich bedeutenden Nutzungsänderung. Im Zuge von Erneuerungen wird eine bauliche Anlage beseitigt und an deren Stelle eine neue errichtet. Zwischen den unterschiedlichen Maßnahmen sind meist keine klaren Grenzen zu ziehen.²¹⁶

5.7.1 Gewerbe- und Handwerksbetriebe sowie Anlagen zu Wohnzwecken und Einzelhandelsbetriebe mit schädlichen Auswirkungen

Abs. 3a bezieht sich vor allem auf Gewerbe- und Handwerksbetriebe in Gemengelagen. Sofern ein zulässigerweise errichteter Gewerbe- und Handwerksbetrieb besteht, kann in den oben genannten Fällen vom Erfordernis des Einfügens abgesehen werden. Allerdings muss die Maßnahme einem bestehenden Betrieb dienen²¹⁷, wodurch sich Grenzen ergeben, da die Maßnahme am bestehenden Betrieb anknüpfen und ihm angelegt sein muss.²¹⁸

Mit der BauGB-Novelle 2007 wurde die Vorschrift des Abs. 3a auch auf Anlagen für Wohnzwecke erweitert. Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung ist eine Abweichung hinsichtlich der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten Anlage für Wohnzwecke möglich. Diese Maßnahmen müssen städtebaulich vertretbar sein, was bedeutet, dass sie planbar sein müssen. Insbesondere die nachbarschaftlichen Interessen müssen gewahrt bleiben. Es sind auch hier Kompensationen im Rahmen von planerischen Ausgleichsentscheidungen denkbar.²¹⁹

Satz 2 der Vorschrift nimmt von der Möglichkeit des Abs. 3a Einzelhandelsbetriebe mit schädlichen Auswirkungen auf Versorgungsbereiche aus. Somit wird die Zulässigkeit von Einzelhandelsvorhaben derart begrenzt, dass hier das Gebot des Einfügens gilt und keine Erweiterung durch Abs. 3a möglich ist. §34 Abs. 1 und 2 bestimmen somit, inwiefern eine Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung zulässig ist.²²⁰

5.7.2 Städtebauliche Vertretbarkeit und Ermessen

Neben der Wahrung nachbarschaftlicher Interessen im Rahmen der öffentlichen Belange muss zudem das Merkmal der städtebaulichen Vertretbarkeit gewahrt bleiben. Diese ist gegeben, wenn das Vorhaben mit den Belangen aus §1 Abs. 6 und dem Abwägungsgebot aus Abs. 7 konform geht. Hierbei ist es möglich, im Baugenehmigungsverfahren Vor- und Nach-

²¹⁵ Vgl. Ebd., S. 850, Rn. 2586.

²¹⁶ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Lohr 2009b, S. 463, §34 Rn. 57.

²¹⁷ Vgl. BVerwG, B. v. 7.5.1991 – 4 B 52.91.

²¹⁸ Vgl. Stür 2009, S. 850, Rn. 2586.

²¹⁹ Vgl. BVerwG, B. v. 17.9.1991 – 4 B 161.91.

²²⁰ Vgl. Stür 2009, S. 851, Rn. 2589.

teile des Vorhabens gegenüber zu stellen und eine Art ausgleichende Abwägung vorzunehmen, sodass der Prozess ein planerisches Element in Form einer Abwägungsentscheidung erhält. Die zu beachtenden Grundsätze bedeuten, dass ein Vorhaben städtebaulich vertretbar ist, sobald es im Rahmen eines Bebauungsplanes planbar wäre.²²¹ Insgesamt sollten bei den städtebaulichen Maßnahmen die möglichen erhöhten Spannungen gemindert oder zumindest ausgeglichen werden.²²² Im Rahmen des §34 Abs. 3a hat die für die Genehmigung zuständige Behörde eine Einzelfallprüfung vorzunehmen und besitzt im Entscheidungsprozess ein Ermessen.²²³ Verbessert sich die städtebauliche Situation durch das geplante Vorhaben, so verringert sich der Spielraum bei der Entscheidung. Genießt ein Vorhaben Bestandsschutz und ist dadurch genehmigungsfähig, so ist im Grunde genommen kein Ermessensspielraum mehr eröffnet.²²⁴

5.8 Rechtsschutz und Verfahrensrecht

Sobald für die Zulassung von Vorhaben Festsetzungen eines einfachen Bebauungsplanes herangezogen werden, besteht Nachbarschutz nach den Grundsätzen des Schutzes in Gebieten mit Bebauungsplänen. Satzungen im Rahmen des §34 können durch Normenkontrolle nach §47 VwGO überprüft werden. Nach §36 Abs. 1 Satz 1 hat die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde, welche nur aus Gründen der §§31, 33, 34 und 35 Einwende erheben darf, über die Genehmigung des Vorhabens zu entscheiden. Das Vorhaben im Sinne des §34 stellt mittels Fiktion keinen Eingriff im Sinne der Eingriffsregelung dar. Allerdings darf das Vorhaben beispielsweise Brutstätten besonderer Arten nicht beeinträchtigen. Nötigenfalls sind hierfür von der Genehmigungsbehörde Anordnungen zu treffen. §34 sieht eine Regelung vor, nach der die zuständigen Behörden des Naturschutzes und der Landschaftspflege ihr Benehmen vortragen können. Ihnen muss Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.²²⁵

5.9 Fazit

Der als Planersatz wirkende §34 ermöglicht die Zulässigkeit von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich. Die mit unbestimmten Rechtsbegriffen versehene Regelung wurde hauptsächlich durch die Rechtsprechung entwickelt. Zur Prüfung der Zulässigkeit kann das Schema der Abbildung 3 herangezogen werden.²²⁶

²²¹ Vgl. Stür 2009, S. 850f., Rn. 2587.

²²² Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.2.1990 – 4 C 23.90.

²²³ Vgl. Stür 2009, S. 851f., Rn. 2589f.

²²⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.1.1986 – 4 C 80.82.

²²⁵ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Lohr 2009b, S. 469, §34 Rn. 77ff.

²²⁶ Vgl. Abbildung 3, S. 36.

**Schema zur Zulässigkeit eines Vorhabens (im Sinne des §29 BauGB)
im unbeplanten Innenbereich**

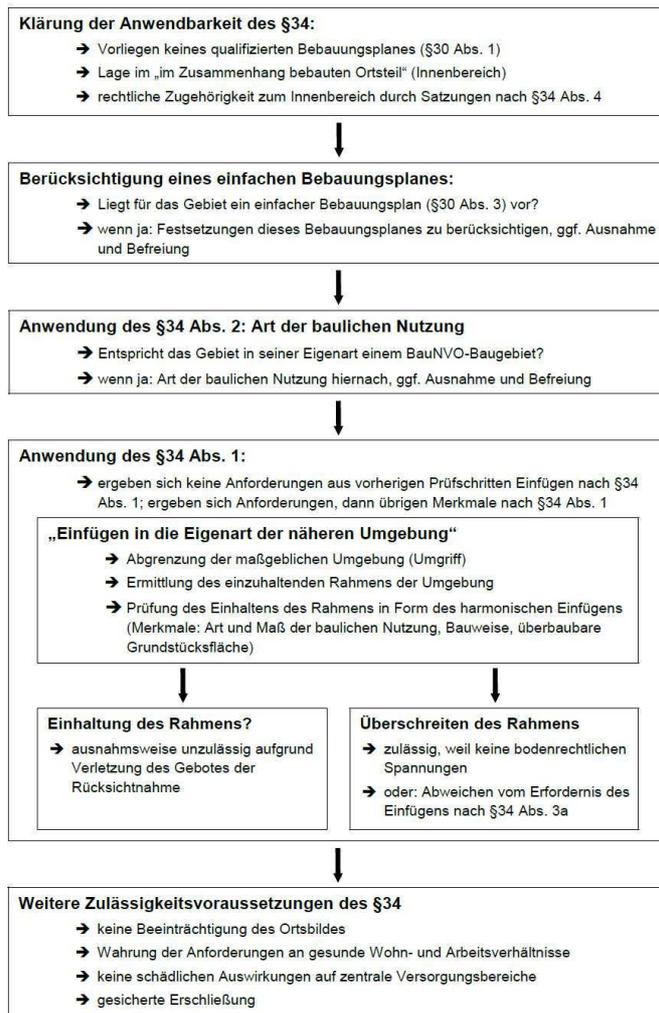


Abbildung 3: Schema zur planungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung des §34

(Quelle: eigene Darstellung)

Die begrenzten Steuerungsmöglichkeiten äußern sich vor allem durch Defizite bei der rechtlichen Beurteilung in §34-Gebieten. Beispielsweise ermöglichen negative Vorbilder weitere Ansiedlungen von Nutzungen der gleichen Art. Dies kann auch zur Verschärfung von Gemengelage führen, die im Rahmen des §34 nur begrenzt zu verhindern sind. Das Maß orientiert sich an den höchsten vorhandenen Ausnutzungen. Hierbei ist die Kubatur von Bedeutung. Die eindeutige Bauweise sowie die überbaubaren Grundstücksflächen sind unter Umständen schwierig zu ermitteln. Gerade Hinterlandbebauungen sind hierbei mit Vorbildwirkungen verbunden.²²⁸

Erkennbar bei der Zulässigkeit von Vorhaben im Rahmen des §34 sind Parallelen zu beplanten Gebieten nach §30. Das Gebot der Rücksichtnahme wirkt beispielsweise in beiden Gebieten einschränkend. Die Möglichkeit der Befreiung in beplanten Gebieten entspricht im unbeplanten Innenbereich in etwa dem Merkmal bodenrechtlicher Spannungen. Dennoch ist der §34, unter Einbeziehen des tatsächlich Vorhandenen und ohne planerische Erwägungen, schlichte Rechtsanwendung.²²⁷ Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Vorschrift sind somit begrenzt. Ein planerisches Ermessen besteht im Rahmen der Abweichungen nach Abs. 3a. Die Satzungen nach Abs. 4 sind aus eigener Initiative der planenden Gemeinde aufstellbar. Hiermit kann allerdings auch nur im begrenzten Rahmen Außenbereich zum Innenbereich umgewandelt werden. Bei

Abs. 1 und Abs. 2 sind dagegen die tatsächlichen Verhältnisse von Bedeutung.

²²⁷ Vgl. Kuschnerus 2001, S. 138f., Rn. 318-322.

²²⁸ Vgl. Ebd., S. 140f., Rn. 323.

6. Vergleichende Betrachtung der Instrumente

In diesem Kapitel erfolgt eine vergleichende Betrachtung der drei planungsrechtlichen Instrumente zur Steuerung der Innenentwicklung. Dabei geht es überwiegend um eine Gegenüberstellung, bei der die Möglichkeiten zur Innenentwicklung zusammenfassend dargelegt werden.

Während für den bereits beplanten Bereich die Entwicklungen über Bebauungspläne steuerbar sind, gab es bis zur Einführung der neuen Instrumente §9 Abs. 2a und §13a lediglich den §34 zur vereinfachten Bebauung im Rahmen einer erleichterten Innenentwicklung im Innenbereich nach §34. Seit der BauGB-Novelle 2007 stehen den Gemeinden weitere Instrumente zur Steuerung der Innenentwicklung in nicht beplanten Gebieten zur Verfügung. Lediglich der §13a besitzt darüber hinaus eine Bedeutung im bereits beplanten Bereich, da diese mit dem Instrument des §13a ebenfalls beplanbar sind. §9 Abs. 2a und §34 sind nur für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile anwendbar. Über diese Gebietskategorie hinaus lässt sich der Bebauungsplan der Innenentwicklung auch für die beplanten Gebiete nach §30 und unter Umständen auch für Außenbereichsflächen nach §35 nutzen.

Bebauungspläne nach §9 Abs. 2a können nach ihrem Zweck nur zum Erhalt und der Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche aufgestellt werden. Alle anderen Planungsabsichten sind nicht möglich, sodass dieser Bebauungsplan lediglich zur Steuerung von Nutzungen, die die bestehenden oder noch zu entwickelnden Versorgungsbereiche gefährden können, einsetzbar ist. Mit dem Bebauungsplan der Innenentwicklung kann dagegen die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung gesteuert werden, sodass hier eine deutlich größere Bandbreite an Planungen möglich ist, sofern sie den genannten Zwecken zugute kommen. Hierdurch ist die Stärkung der Innenentwicklung in Form einer Konzentration auf den Bestand und deren Brachflächen im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung möglich. §34 begrenzt die Bebauungsmöglichkeiten von grundsätzlich bebaubaren Grundstücken im planungsrechtlichen Innenbereich. Diese dürfen nach §34 nur im Rahmen des tatsächlich Bestehenden errichtet werden und beispielsweise auch keine Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche besitzen. Auch gewisse Entwicklungen des Bestandes sind nach §34 möglich.

Inhaltlich lassen sich über den Bebauungsplan nach §9 Abs. 2a lediglich Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung, eben ob diese zulässig, nicht zulässig oder ausnahmsweise zulässig ist, treffen. Hierbei kommen vor allem Einzelhandelsnutzungen in Betracht. Andere Festsetzungen scheiden im Gegensatz zum Bebauungsplan der Innenentwicklung aus. Dort sind prinzipiell alle Festsetzungen möglich, die auch in einem normalen Bebauungsplan realisiert werden könnten. Im Rahmen des §34 ist nur das Bestehende bzw. tatsächlich Vorhandene maßgebend. Ein Vorhaben ist demnach nur dann zulässig, wenn es sich einfügt und keine bodenrechtlichen Spannungen auslöst. Hier besteht somit nicht die Möglichkeit einer

planerischen Gestaltung in Form von Festsetzungen oder Umsetzungen von Planungsabsichten, die außerhalb des Rahmens der Umgebung liegen.

Das Verfahren zur planungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung des §34 unterscheidet sich deutlich vom Verfahren der beiden übrigen Instrumente. Die Prüfung ist lediglich Bestandteil des Baugenehmigungsverfahrens, stellt also kein Bauleitplanverfahren dar. Bei einem Vorhaben im Sinne des §34 Abs. 3 ist unter Umständen ein Nachweis in Form eines Gutachtens nötig. Im Gegensatz dazu wird der §9 Abs. 2a im vereinfachten Verfahren nach §13 aufgestellt. Das beschleunigte Verfahren nach §13a geht hier noch weiter. In diesem Verfahren werden Teile des vereinfachten Verfahrens angewendet. Darüber hinaus sind allerdings weitere Erleichterungen integriert. Hierzu zählen die fehlende Eingriffsregelung und die Möglichkeit, von den Darstellungen des Flächennutzungsplanes abzuweichen.

Die Folgen, die mit der Anwendung der Instrumente verbunden sind, unterscheiden sich ebenfalls. Über den §34 wird die konkrete Realisierung einer Bebauung ermöglicht oder verhindert, je nachdem, ob die Voraussetzungen des §34 erfüllt bzw. nicht erfüllt sind. Der §9 Abs. 2a und der §13a schaffen bzw. ändern lediglich bestehendes Baurecht oder schränken es ein. Der Bebauungsplan zur Erhaltung und Sicherung zentraler Versorgungsbereiche schränkt vor allem die Ansiedlung von bestimmten Einzelhandelssortimenten oder Nutzungen in nach §34 zu beurteilenden Gebieten in der Gemeinde ein. Die Eigentümer werden somit im Sinne des Regelungszweckes eingeschränkt, da Betriebe sich beispielsweise nicht mehr erweitern können. Der §13a schafft dagegen Möglichkeiten zu einer neuen oder sogar erstmaligen Bebauung einer Fläche nach den konkreten Maßgaben des Planes, die aber ebenfalls einschränkende Wirkung haben. Hiermit verbunden ist vor allem die Inwertsetzung brach gefallener oder bisher untergenutzter Flächen.

Die drei planungsrechtlichen Instrumente weisen somit sehr unterschiedliche Charakteristika auf, die in der Planungspraxis für unterschiedlichste Planungsvorhaben nutzbar sind und bieten die Möglichkeit eine Bebauung bzw. Beplanung im Sinne der Innenentwicklung auf eine einfachere Art und Weise, als dies mit einem normalen Bebauungsplanverfahren der Fall wäre, zu betreiben.

Nach der Vorstellung der Instrumente in den Kapiteln zwei bis sechs wird im folgenden Kapitel je ein Anwendungsfall der beschriebenen Instrumente zur Innenentwicklung vorgestellt.

7. Die Instrumente in der Praxis

In diesem Kapitel werden Anwendungsfälle der drei planungsrechtlichen Instrumente betrachtet. Dabei wird aufgrund der Kürze der Arbeit für jedes Instrument lediglich ein Beispiel herangezogen. Diese sind demnach exemplarisch zu verstehen, sodass Verallgemeinerungen und Bewertungen aufgrund der Einzelfallbezogenheit nur hypothetisch möglich sind.

Als Beispiel für einen Bebauungsplan zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche wird der Bebauungsplan Nr. 106 „Fachmarktzentrum Harburger Straße“ der Stadt Buxtehude vorgestellt.²²⁹ Die Betrachtung der Anwendung des Bebauungsplanes zur Innenentwicklung erfolgt anhand des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Winterhude Nr. 13 der Freien und Hansestadt Hamburg.²³⁰ Für den §34 wird, als Beispiel für eine planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens, die Realisierung eines Ärztehauses am Rande der Buxtehuder Innenstadt herangezogen.²³¹ Die Beispiele werden im Folgenden in der genannten Reihenfolge beschrieben. Dabei folgen die Abschnitte einem ähnlichen Aufbau. Zu Beginn wird das Gebiet und das konkrete (Planungs-)Vorhaben vorgestellt, ehe anschließend die Planungsabsichten und der inhaltliche Gegenstand des Vorhabens verdeutlicht werden. Hiernach wird auf Vorteile bzw. Probleme bei der Anwendung eingegangen. Abschließend folgt ein Fazit zum Anwendungsfall und dem gesamten Instrument in der Praxis.

7.1 Anwendungsfall des §9 Abs. 2a – Bebauungsplan Nr. 106 „Fachmarktzentrum Harburger Straße“ der Stadt Buxtehude

Die Stadt Buxtehude liegt rund 30 Kilometer südwestlich der Hansestadt Hamburg im Landkreis Stade in Niedersachsen. In dem Mittelzentrum, dem hierdurch Versorgungsfunktionen über die Stadtgrenzen hinaus zukommen, lebten Mitte des Jahres 2011 ca. 39.800 Einwohner.²³² Im Bereich des Einzelhandels ist die Stadt dem Konkurrenzdruck mit dem Mittelzentrum Stade und der Hansestadt Hamburg, hier vor allem dem Oberzentrum Harburg, ausgesetzt. Im Einzugsgebiet der Stadt leben rund 116.000 Einwohner.²³³

Zur Erhaltung und Fortentwicklung der zentralen Versorgungsbereiche der Stadt wurde ein in Nähe zur Innenstadt gelegener Fachmarktstandort in einem nach §34 zu beurteilenden Gebiet durch einen Bebauungsplan nach §9 Abs. 2a überplant.²³⁴

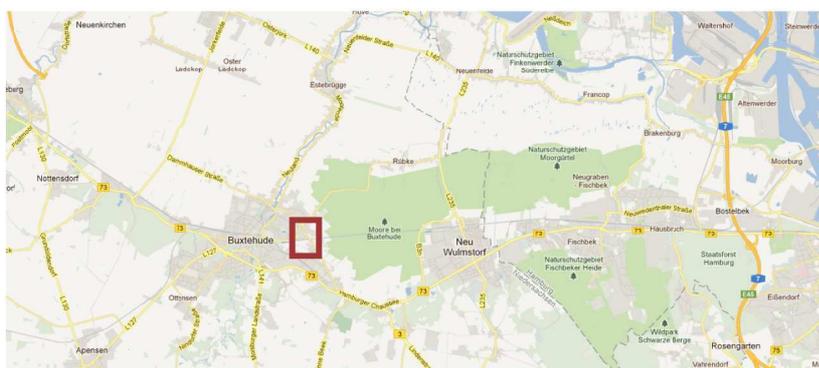


Abbildung 4: Verortung des Plangebietes des Bebauungsplanes Nr. 106
(Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von google maps)

²²⁹ Vgl. Kapitel 7.1.

²³⁰ Vgl. Kapitel 7.2

²³¹ Vgl. Kapitel 7.3

²³² Vgl. LSKN 2011, S. 39.

²³³ Vgl. CIMA Beratung + Management GmbH 2008, S. 8ff.

²³⁴ Vgl. Lage des Plangebietes in Buxtehude in Abbildung 4.

7.1.1 Vorstellung

Das Plangebiet, für das kein Bebauungsplan besteht und die Zulässigkeit von Vorhaben sich somit nach §34 richtet, liegt nördlich und südlich der Bahnlinie Cuxhaven-Harburg und grenzt westlich an die Harburger Straße an. Das etwa 15,1 ha große Plangebiet grenzt weiterhin nördlich der Bahnstrecke an die Konrad-Adenauer-Allee und im Süden an den Ostmoorweg sowie die Felix-Wankel-Straße. Das Gebiet liegt im Osten des Stadtgebietes in etwa 1,5 Kilometer Entfernung zum Stadtkern.²³⁵

Das Gebiet ist mittlerweile mit vor allem großflächigem Einzelhandel zusammenhängend bebaut und übernimmt hierdurch eine Ergänzungsfunktion zur Innenstadt beim nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel, etwa durch die Sortimente Heimwerken, Garten und Elektronik.²³⁶



Abbildung 5: Luftbild des Plangebietes des Bebauungsplanes Nr. 106 und seinem Umfeld
(Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von google maps)

Im Gebiet sind hauptsächlich Gewerbebetriebe und Fachmärkte sowie vereinzelt auch Wohnnutzungen zu finden. Hinzu kommen eine Tankstelle, ein Betriebshof, eine Autowerkstatt, eine SB-Waschanlage, eine Hundeschule sowie ein Hotel.²³⁷ Am Standort sind Angebote des aperiodischen Bedarfs bestimmend. Hierzu zählen vor allem zwei Baumärkte, drei Möbelgeschäfte, ein Inneneinrichtungsgeschäft, ein Elektromarkt, ein Souvenirhändler sowie ein Büroartikelmarkt. In dem Gebiet sind insgesamt rund 14% Randsortimente des zentrenrelevanten Einzelhandels vorhanden.²³⁸ Der städtebaulich nicht integrierte Standort verfügt über eine gute PKW -Erreichbarkeit und zahlreiche Stellflächen, währenddessen die fußläufige Erreichbarkeit nicht gegeben ist.

Der im nordöstlichen Kernstadtgebiet gelegene Standort besitzt weiterhin keine Anbindung

²³⁵ Vgl. hierzu Abbildung 5.

²³⁶ Vgl. Stadt Buxtehude 2009, S. 3.

²³⁷ Vgl. Ebd., S. 5.

²³⁸ Vgl. CIMA Beratung + Management GmbH 2008, S. 59.

an bestehende Einzelhandelszentren der Stadt. Es sind demgegenüber zahlreiche großflächige, nicht-zentrenrelevante Einzelhandelsnutzungen vorhanden. Durch die Genehmigung eines SB-Warenhauses (Plaza-Vorhaben) im Jahre 2008 ist im Gebiet seitdem mehr zentrenrelevanter Einzelhandel ansässig.²³⁹ Insgesamt sind mittlerweile im Gebiet rund 25.000 m², davon rund 4.000 m² für den periodischen Bedarf und 6.000 m² mit Zentrenrelevanz, vorhanden. Dies hat Umsatzverteilungen im gesamten Stadtgebiet durch die deutliche Erhöhung des periodischen Bedarfes zur Folge. Die Ansiedlung des SB-Warenhauses könnte mittelfristig zu Verdrängungseffekten des Einzelhandels aus der Innenstadt führen. Kaufkraftabflüsse aus der Innenstadt werden erwartet.²⁴⁰

Das Bebauungsplanverfahren wurde auf Grundlage des BauGB 2004 begonnen und anschließend mit dem neuen Instrument des §9 Abs. 2a fortgeführt. Die Abbildung 6 zeigt die wesentlichen Planungsschritte des Verfahrens.

21.06.05	Beschluss des Verwaltungsausschusses der Stadt Buxtehude über die Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 106 „Fachmarktzentrum Harburger Straße“
20.01.2006- 20.02.2006	Frühzeitige Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange
17.01.08	Genehmigung eines SB-Warenhauses nach Gerichtsentscheidung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichtes im Plangebiet
18.11.2008- 01.12.2008	Möglichkeit zur Information und Stellungnahme für die Öffentlichkeit
23.02.09	Beschluss des Rates der Stadt Buxtehude über das Einzelhandelskonzept der Stadt
09.06.09	Entwurfs- und Auslegungsbeschluss des Verwaltungsausschusses der Stadt Buxtehude/ Weiterführung der Aufstellung im vereinfachten Verfahren
12.06.09	Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung im „Buxtehuder Tageblatt“
24.06.2009- 31.07.2009	Beteiligung der Öffentlichkeit durch Auslegung
16.06.2009- 24.07.2009	Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange
19.04.10	Satzungsbeschluss des Rates der Stadt Buxtehude über den Bebauungsplan Nr. 106 „Fachmarktstandort Harburger Straße“
29.04.10	Inkrafttreten des Bebauungsplans durch ortsübliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses im Amtsblatt für den Landkreis Stade

Abbildung 6: Ablauf des Planverfahrens
(Quelle: eigene Darstellung)

Die Voraussetzung zur Anwendung des §34 für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile waren gegeben. Insbesondere das Einzelhandelskonzept mit Aussagen zu erhaltenden und zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen wurde im Bebauungsplan berücksichtigt.²⁴¹ Es bestand für das Planungsvorhaben keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglich-

²³⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 17.01.2008, 1 LB 154/07.

²⁴⁰ Vgl. CIMA Beratung + Management GmbH 2008, S. 92ff.

²⁴¹ Vgl. Stadt Buxtehude 2009, S. 4.

lichkeitsprüfung. Diese ist ggf. im Genehmigungsverfahren nach §34 zu überprüfen bzw. durchzuführen.²⁴² Das Aufstellungsverfahren wurde nach Einführung des §9 Abs. 2a im vereinfachten Verfahren fortgesetzt, da keine Güter nach §1 Abs. 6 Nr. 8 b) beeinträchtigt wurden. Auch andere Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege waren nicht berührt. Ebenfalls musste keine Umweltprüfung durchgeführt werden und kein Umweltbericht erstellt werden.²⁴³ Das Plangebiet liegt nicht im Bereich eines Vogelschutz- oder FFH-Gebietes oder sonstigen Schutzgebieten.²⁴⁴ Der Bebauungsplan entspricht den Zielen der Raumordnung nach §1 Abs. 4. Das Entwicklungsgebot ist nicht berührt, da der Bebauungsplan kein Baugebiet festsetzt. Die Zulässigkeit von Vorhaben richtet sich zukünftig weiterhin nach den Grundsätzen des §34, sofern der Bebauungsplan keine Festsetzungen enthält.²⁴⁵

7.1.2 Planungsabsichten

Die Aufstellung des einfachen Bebauungsplanes dient der Sicherung der zentralen Versorgungsbereiche mit den zentrumstypischen Sortimenten in der Innenstadt und dem Stadtteil Altkloster und sichert darüber hinaus den städtebaulichen Bestand im Gebiet.

Aufgrund einer Gerichtsentscheidung musste im Plangebiet des Bebauungsplanes im Jahr 2008 ein SB-Warenhaus zugelassen werden, da es sich nach §34 in die Eigenart der näheren Umgebung einfügte.²⁴⁶ Als Reaktion wurde für die Stadt ein Einzelhandelskonzept im Jahr 2009 entwickelt, das fortan eine wichtige Entscheidungsgrundlage für zukünftige Entwicklungen im Bereich des Einzelhandels darstellt.²⁴⁷ Das Einzelhandelskonzept bildete auch

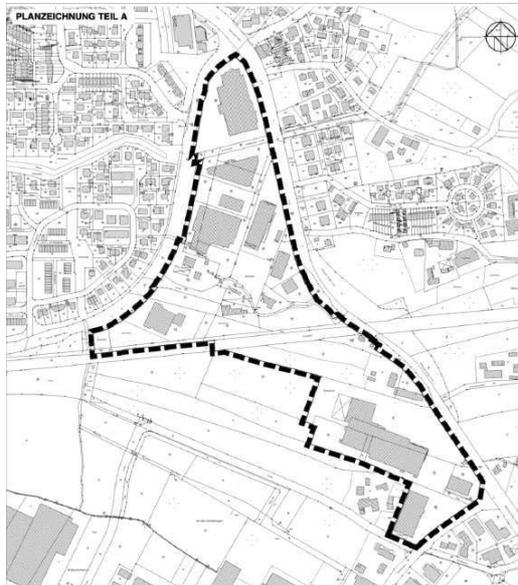


Abbildung 7: Planzeichnung des Bebauungsplanes Nr. 106

(Quelle: Stadt Buxtehude 2010)

die Grundlage für die Festsetzungen dieses Bebauungsplanes zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Die nebenstehende Abbildung zeigt die Planzeichnung des Bebauungsplanes.

Im Gebiet hat sich über die Jahre immer mehr zentren- und nahversorgungsrelevanter Einzelhandel, nicht nur durch Neuansiedlungen, sondern auch durch die Erweiterung bestehender Betriebe, angesiedelt, sodass eine Gefährdung der zentralen Versorgungsbereiche im Stadtgebiet bei weiteren Ansiedlungen bestehen könnte. Somit war ein weiteres Ziel des Bebauungsplanes, zentren- und nahversorgungsrelevanten Einzelhandel auszuschließen bzw.

²⁴² Vgl. Ebd., S. 13.

²⁴³ Vgl. Stadt Buxtehude 2009, S. 4.

²⁴⁴ Vgl. Ebd., S. 6.

²⁴⁵ Vgl. Ebd., S. 8f.

²⁴⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Urte. vom 17.01.2008, 1 LB 154/07.

²⁴⁷ Vgl. Abschnitt 7.1.3.

zu begrenzen.²⁴⁸ Durch die aktuellen Entwicklungen, besonders mit der Ansiedlung des SB-Warenhauses, entstand im Bebauungsplangebiet damit ein akuter Handlungsbedarf. Vorrangiges Ziel des Bebauungsplanes war es folglich, die im Einzelhandelskonzept definierten zentralen Versorgungsbereiche, die nur ca. 1,5 Kilometer vom Gebiet entfernt liegen, zu schützen und zu erhalten.

7.1.3 Aussagen des Einzelhandelskonzeptes

Grundlage der zukünftigen Entwicklung des Buxtehuder Einzelhandels und des Bebauungsplanes bildet das durch den Ratsbeschluss vom 23.02.2009 beschlossene Einzelhandelskonzept für die Stadt Buxtehude.²⁴⁹

Das Einzelhandelskonzept definiert dabei erstmalig zentrale Versorgungsbereiche für die Stadt Buxtehude, die Grundlage für die Bauleitplanung sein können.²⁵⁰ Grundlegende Ziele der Einzelhandelsentwicklung Buxtehudes sind die Sicherung der Innenstadt und deren Funktionsvielfalt als wichtigsten zentralen Versorgungsbereich und darüber hinaus die Sicherung sowie Stärkung aller übrigen Versorgungsbereiche sowie die nicht-zentrenrelevanten Standorte.²⁵¹ Das für Buxtehude vorgesehene Zentren- bzw. Standortkonzept sieht neben der Sicherung und Entwicklung auch einen sinnvollen Ausbau der Nahversorgung vor. Darüber hinaus ist ein wichtiger Baustein zudem die verträgliche Entwicklung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen außerhalb der zentralen Versorgungsbereiche.²⁵²

Das Einzelhandelskonzept empfiehlt die baurechtliche Überarbeitung vor allem der Fachmarktstandorte im Stadtgebiet, beispielsweise durch die Aufstellung von einfachen Bebauungsplänen auf Grundlage der Buxtehuder Sortimentsliste. Dabei sollte für diese Standorte die Ansiedlung von (auch großflächigem) nicht-zentrenrelevantem Einzelhandel ermöglicht werden. Dagegen sind zentrenrelevante und nahversorgungsrelevante Sortimente an diesen Standorten grundsätzlich auszuschließen, mit der Ausnahme, dass eine Beschränkung der zentrenrelevanten Randsortimente auf 10% der Gesamtverkaufsfläche und einer Verkaufsfläche von 100 m² erfolgen sollte.²⁵³

Das Konzept enthält zudem Aussagen für den beschriebenen Fachmarktstandort. In dessen Bereich sollte zukünftig ausschließlich nicht-zentrenrelevanter Einzelhandel angesiedelt werden. Nahversorgungs- oder zentrenrelevante Sortimente sind dagegen zum Schutz der bestehenden zentralen Versorgungsbereiche nicht vorzusehen, sodass eine Begrenzung von Verkaufsflächen der zentrenrelevanten Sortimente auf 10% erfolgen sollte.²⁵⁴

²⁴⁸ Vgl. Stadt Buxtehude 2009, S. 3f.

²⁴⁹ Vgl. CIMA Beratung + Management GmbH 2008.

²⁵⁰ Vgl. Ebd., S. 42ff.

²⁵¹ Vgl. Ebd., S. 40f.

²⁵² Vgl. Ebd., S. 75.

²⁵³ Vgl. Ebd., S. 106.

²⁵⁴ Vgl. Ebd., S. 95.

7.1.3 Gegenstand und Wirkungsweisen

Abbildung 7 zeigt die Festsetzungen des Bebauungsplanes. Es wurden fünf textliche Festsetzungen, dessen Begründungen im Nachfolgenden erklärt werden, getroffen.

<p>Textliche Festsetzungen gem. § 9 (1) BauGB</p> <p>Art der baulichen Nutzung (§ 9 (1) 1 BauGB)</p> <p>1. Im gesamten Geltungsbereich sind Einzelhandelseinrichtungen und sonstige Gewerbebetriebe mit Verkaufsflächen für den Verkauf an Endverbraucher mit zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten entsprechend der folgenden „Buxtehuder Sortimentsliste“ nicht zulässig.</p> <p>Zentrenrelevante Sortimente</p> <ul style="list-style-type: none">- Bekleidung (Damen, Herren, Kinder)- Wäsche, Strümpfe, sonst. Bekleidung- Schuhe- Lederwaren, Kürschnerwaren (inkl. Pelze, Taschen, Koffer, Schulranzen)- Sportartikel (inkl. Sportschuhe)- Bücher- Schreibwaren (Fachhandel, Supermärkte, Verbrauchermärkte)- Spielwaren (inkl. Hobbybedarf, Basteln)- Musikinstrumente- Hausrat- Glas/ Porzellan/ Keramik- Geschenkartikel- Foto, Film- Optik- Unterhaltungselektronik (Braune Ware: TV, Video, HiFi, Ton-, Datenträger)- Elektroartikel (Elektrokleingeräte)- Beleuchtung- Computer, Telekommunikation- Uhren und Schmuck- Heimtextilien, Kurzwaren, Handarbeitsbedarf, Teppiche (Stapelware)- Kunstgegenstände (inkl. Bilderrahmen)- Sanitärwaren <p>Nahversorgungsrelevante Sortimente</p> <ul style="list-style-type: none">- Lebensmittel (inkl. Getränke)- Reformwaren- Drogerieartikel/ Parfümerieartikel/ Friseurartikel- Schnittblumen- Zeitschriften/ Schreibwaren (Kiosksortiment) <p>2. In den Einzelhandelseinrichtungen mit nicht zentrenrelevanten Sortimenten ist ein zentren- oder nahversorgungsrelevantes Randsortiment von maximal 10 % der Gesamtverkaufsfläche, jedoch nicht mehr als insgesamt 400 qm zulässig. Einzelne der unter Punkt 1 aufgeführten Sortimente dürfen hierbei nicht mehr als 100 qm Verkaufsfläche einnehmen.</p> <p>3. Läden die der Versorgung der im Gebiet arbeitenden Bevölkerung dienen (z. B. Kioske, Zeitschriftenläden, Tankstellenshops) sind ausnahmsweise bis zu einer Verkaufsfläche von 50 qm zulässig.</p> <p>4. Verkaufsstellen mit zentren- oder nahversorgungsrelevanten Sortimenten von im Geltungsbereich ansässigen produzierenden und handwerklichen Betrieben sind ausnahmsweise bis zu einer maximalen Verkaufsfläche von 100 qm zulässig.</p> <p>5. Bei bestehenden Betrieben, die die aufgeführten zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente gemäß der Festsetzung Nr. 1 führen, sind Erweiterungen oder Sortimentsänderungen der bisherigen Verkaufsfläche für zentren- und nahversorgungsrelevanten Sortimente nicht zulässig.</p>	<p>Die Festsetzung Nr. 1 dient dem Erhalt von bestehenden zentralen Versorgungsbereichen und deren Weiterentwicklung. Grundlage ist die durch das Einzelhandelskonzept entwickelte Buxtehuder Sortimentsliste. Von Interesse ist vor allem die Sicherung der Innenstadt als vitales Zentrum und Kristallisationspunkt des Einzelhandels. Die Anstrengungen der letzten Jahre zur Attraktivitätssteigerung der Innenstadt würden durch weitere Einzelhandelsansiedlungen im Plangebiet gefährdet, da die Innenstadt den Standort für die zentrenrelevanten Kernsortimente bilden soll. Sie besitzt darüber hinaus auch eine Bedeutung für den periodischen Bedarf. Weitere Ansiedlungen würden mit einem weiteren Bedeutungsverlust anderer Standorte einhergehen. Mit dem Bebauungsplan ist auch die Erhaltung und Fortentwicklung</p>
--	--

Abbildung 8: Textliche Festsetzungen des Bebauungsplanes Nr. 106

(Quelle: Stadt Buxtehude 2010)

anderer zentraler Versorgungsbereiche zur wohnortnahen Versorgung der Bevölkerung in nahe gelegenen Wohngebieten verbunden. Die unregelmäßige Entwicklung im Gebiet des Bebauungsplans würde diese gefährden. Demgegenüber soll das Plangebiet selbst für den nicht-zentrenrelevanten Einzelhandel gestärkt werden.²⁵⁵ Mit der Festsetzung Nr. 2 wird eine Begrenzung der Randsortimente mit Zentrenrelevanz vorgenommen, um eine schleichende Umwandlung dieser in zentrenrelevante Sortimente zu verhindern. Die quantitative Begrenzung ist nötig, da aufgrund der Größe der Märkte bei einer Begrenzung auf 10% der Verkaufsfläche noch schädigende Auswirkungen auf Versorgungsbereiche möglich wären.

Die dritte Festsetzung soll die Versorgung der im Gebiet arbeitenden Bevölkerung mit nahversorgungsrelevanten Sortimenten sichern. Bei diesen Flächengrößen besitzen sie keine Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche.²⁵⁶ Die Festsetzung Nr. 4 ermöglicht eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Flächen für Werkverkäufe direkt an der Produktionsstätte. Hierdurch können sich produzierende oder handwerkliche Betriebe weiterhin im Gebiet an-

²⁵⁵ Vgl. Stadt Buxtehude 2009, S. 10f.

²⁵⁶ Vgl. Ebd. S. 11.

siedeln und Produkte mit Zentren- und Nahversorgungsqualität verkaufen. Die Flächenbegrenzungen sorgen dafür, dass keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche zu erwarten sind. In Festsetzung Nr. 5 ist der Bestandsschutz der Betriebe im Gebiet gesichert. Der Genehmigungsstand darf somit auch bei Neuerrichtung hergestellt werden. Zusätzliche Verkaufsflächen außerhalb der nahversorgungs- oder zentrenrelevanten Sortimente sind, solange sie sich nach §34 einfügen, möglich.²⁵⁷

7.1.4 Vorteile und Probleme bei der Umsetzung bzw. Anwendung

Mit dem Bebauungsplan und dem Instrument §9 Abs. 2a besteht die Möglichkeit der einfachen Begrenzung von Einzelhandelsnutzungen in §34-Gebieten, die bei einer weiteren Ansiedlung im Plangebiet mit negativen Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche der Stadt verbunden sind. Gerade in Gebieten mit unterschiedlichen Nutzungen, die städtebauliche Gemengelagen darstellen, ist eine Überplanung mit Bebauungsplänen oftmals mit Schwierigkeiten verbunden. Eine Überplanung dieser Gebiete mit dem Bebauungsplan nach §9 Abs. 2a ist vorteilhaft, da er keine Festsetzung eines Baugebietes erfordert. Der Bebauungsplan ermöglicht darüber hinaus eine Konzentration der Planung auf die grundlegenden Ziele. Alle anderen Fragen können ausgeblendet werden, was eine deutliche Erleichterung in der Umsetzung darstellt. Im Anwendungsbeispiel konnte die Ansiedlung eines SB-Warenhauses über §34 Abs. 3 nicht verhindert werden. Zukünftig sind Vorhaben deutlich leichter mithilfe des Bebauungsplans Nr. 106 zu verhindern.²⁵⁸

Die Probleme, die mit dem Bebauungsplan nach §9 Abs. 2a verbunden waren, hingen nicht mit dem Planungsverfahren, sondern eher mit der Beschlussfassung des Bebauungsplanes durch die Politik zusammen. Da mit dieser Planung Einschränkungen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gemeinde verbunden sind, zögern die lokalen Entscheidungsträger meist mit der Umsetzung solcher Planungen. Die Einwendungen gegen den Bebauungsplan stammten vornehmlich von den Eigentümern der betroffenen Einzelhandelsflächen, die sich in ihrer Entwicklung eingeschränkt fühlten und versuchten, die Planung zumindest zu beeinflussen.²⁵⁹ Hier ist dann ein erhöhter Beratungsbedarf zwischen Stadt und Eigentümern erforderlich.²⁶⁰

7.1.5 Fazit

Die Planungen zum Bebauungsplan Nr. 106 „Fachmarktzentrum Harburger Straße“ erfolgten erst als Reaktion auf die konkrete Ansiedlung eines SB-Warenhauses, welches nicht über die Zulässigkeit im Rahmen des §34 Abs. 3 verhindert werden konnte. Das Beispiel zeigt somit die Notwendigkeit einer Überplanung von §34-Gebieten mit solchen, großflächigen Strukturen im Gemeindegebiet, da ansonsten die Gefahr einer Ansiedlung von Vorhaben außerhalb

²⁵⁷ Vgl. Stadt Buxtehude 2009, S. 12.

²⁵⁸ Vgl. Menker 2012.

²⁵⁹ Vgl. hierzu Stadt Buxtehude 2009, S. 16-30 mit den Stellungnahmen zum Planverfahren.

²⁶⁰ Vgl. Menker 2012.

der zentralen Versorgungsbereiche besteht, welche die gewünschte Einzelhandelsentwicklung der Gemeinde gefährdet.

In dem konkreten Fall erwies sich die Einführung des §9 Abs. 2a durch die BauGB-Novelle als Glücksfall. Die Aufstellung anderer Bebauungspläne wäre in diesem Fall mit einem deutlich komplizierterem Verfahren verbunden gewesen, da das Gebiet aufgrund der Nutzungsvielfalt kein Baugebiet der BauNVO darstellt. Da mit der Planung ausschließlich Einzelhandelsnutzungen gesteuert wurden, erwies sich das Instrument als passend. Andere Nutzungen, die ggf. auch in einem einfachen Bebauungsplan geregelt werden könnten, spielten in Buxtehude keine Rolle.²⁶¹

Das Einzelhandelskonzept besaß im Rahmen dieses Anwendungsfalles eine gewichtige Rolle. Auf Grundlage des Konzeptes war die Begründung und Entwicklung des Bebauungsplanes mit enormen Erleichterungen verbunden, da das wesentliche Begründungsmaterial durch das Einzelhandelskonzept geliefert wurde. Dieses wurde als Reaktion auf die damalige Ansiedlung des SB-Warenhauses im Plangebiet des Bebauungsplanes aufgestellt, um eine verträgliche und nachhaltige Entwicklung des Einzelhandels zu ermöglichen.

Insgesamt ist der §9 Abs. 2a ein passgenaues und schlankes Instrument zur Steuerung der Einzelhandelsentwicklung im unbeplanten Innenbereich nach §34, sofern es für den Zweck der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche genutzt wird. Bei diesem bestimmten Fokus ist es effizient einsetzbar und mit einer geringen Fehleranfälligkeit verbunden.²⁶²

7.2 Anwendungsfall des § 13a – Vorhabenbezogener Bebauungsplan Winterhude Nr. 13 im Bezirk Hamburg-Nord der Freien und Hansestadt Hamburg

Der Stadtteil Winterhude, in dem zum Ende des Jahres 2010 ca. 49.000 Menschen lebten,²⁶³ liegt im Bezirk Hamburg-Nord und ist ein innerstädtisch geprägter, hoch verdichteter Stadtteil. Die Bevölkerungsdichte des etwa 7,5 km² großen Stadtteiles beträgt annähernd 6.500 Einwohner je km².²⁶⁴ Winterhude liegt nördlich der Außenalster etwa 5 Kilometer vom Hamburger Stadtzentrum entfernt.

Aufgrund der großen Beliebtheit dieses Stadtteiles und dem Ziel der Stadt Hamburg, insgesamt 6.000 Wohneinheiten pro Jahr zu errichten, werden derzeit zahlreiche Planungen zur Schaffung von Wohnraum, u.a. durch Nachverdichtung, durchgeführt.²⁶⁵

Das Plangebiet des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Winterhude Nr. 13 liegt im Sü-

²⁶¹ Vgl. Menker 2012.

²⁶² Vgl. Ebd.

²⁶³ Vgl. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig Holstein 2011, S. 118.

²⁶⁴ Vgl. Ebd., S. 118.

²⁶⁵ Vgl. Krummreich 2012.

den des Stadtteiles.²⁶⁶

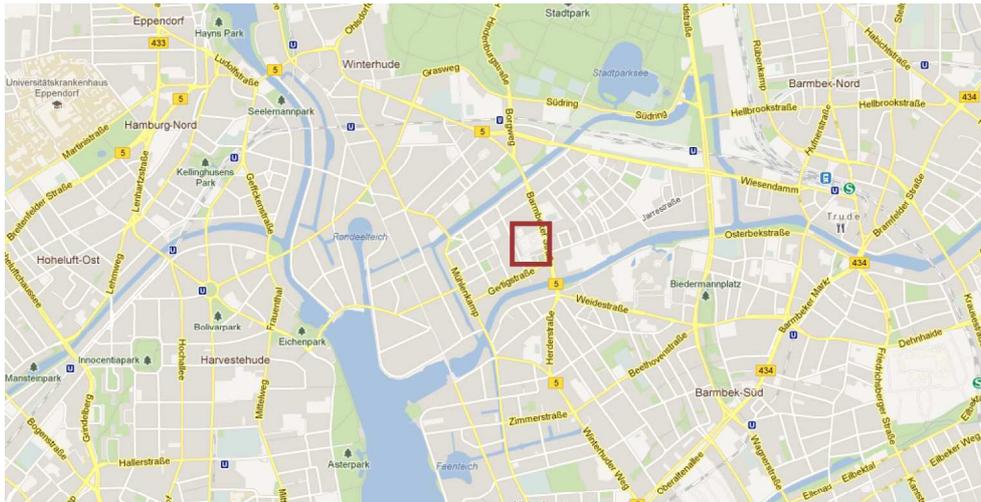


Abbildung 9: Verortung des Plangebietes des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. 13 Winterhude
(Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von google maps)

7.2.1 Vorstellung des Gebietes und des Bebauungsplanes

Das Plangebiet des Bebauungsplanes Winterhude Nr. 13 erstreckt sich westlich der Barmbecker Straße sowie nördlich der Gertigstraße und befindet sich etwa 4 Kilometer vom Hamburger Stadtzentrum entfernt.²⁶⁷ Das 2,4 ha große Gebiet²⁶⁸ ist durch die Lage an der Barmbecker Straße (Bundesstraße 5) direkt an das Hauptverkehrsnetz angeschlossen, wodurch es mittels der Buslinie 6 erreichbar ist. Eine U- oder S-Bahn-Station in fußläufiger Entfernung ist nicht vorhanden.²⁶⁹

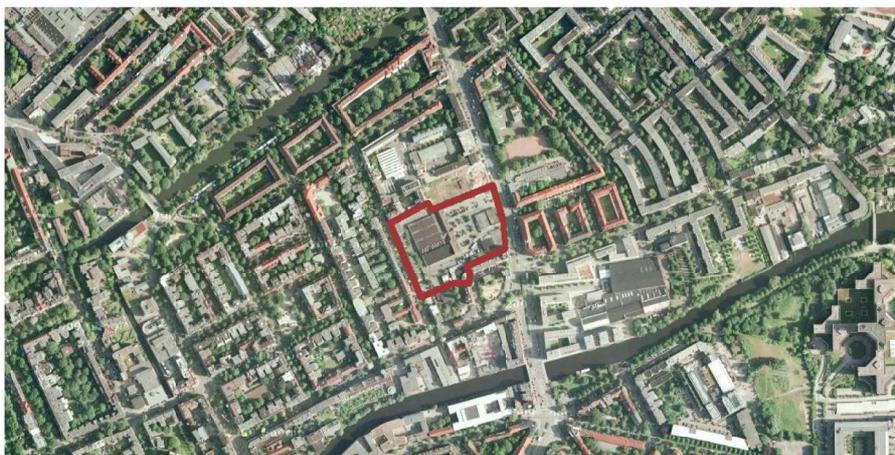


Abbildung 10: Luftbild des Plangebietes des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. 13 Winterhude
(Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von google maps)

Das Plangebiet ist ein ehemaliges Betriebsgelände einer Brauerei. Bis 2007 war in den Gebäuden an der Barmbecker Straße im Osten zudem eine Johanniter Unfallhilfe untergebracht. Im rückwärtigen Grundstücksbereich von der Barmbecker Straße aus gesehen befanden sich

²⁶⁶ Vgl. Abbildung 9, S. 47.

²⁶⁷ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 5.

²⁶⁸ Vgl. Abbildung 10.

²⁶⁹ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 6.

im Westen zu Beginn der Planung zwei Lebensmittelsupermärkte sowie weitere Ladengeschäfte und Arztpraxen. Das Gebiet war zudem über große Teile von einer nur sehr wenig begrünten Stellplatzanlage geprägt. An der Geibelstraße im Westen befinden sich zwei viergeschossige Wohngebäude sowie ein dreigeschossiges Gebäude mit einer gewerblichen Nutzung. Am südlichen Knickweg wird ein Gebäude mit zwei Geschossen als Wohngebäude genutzt.²⁷⁰ Große Teile des Gebietes waren durch die Bebauung und die großflächige Stellplatzanlage fast komplett versiegelt.²⁷¹

Für fast alle Teile des Plangebietes, Ausnahme einer Verkehrsfläche im Bereich der Wendekehre am Knickweg, galt vor der Planung der Baustufenplan Winterhude vom 14. Januar 1955, der ein Mischgebiet in geschlossener Bauweise mit maximal vier Geschossen vorsah.²⁷²

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wurde im beschleunigten Verfahren nach §13a aufgestellt, da die Voraussetzungen zur Anwendung erfüllt waren. Der Bebauungsplan dient der Nachverdichtung, indem er der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum im Sinne des §13a Abs. 2 Nr. 3 Rechnung trägt. Weiterhin wurden weniger als 20.000 m² Grundfläche im Bebauungsplan festgesetzt.²⁷³ Durch die Aufstellung als Bebauungsplan der Innenentwicklung nach §13a in Verbindung mit §13 Abs. 2 war keine Umweltprüfung erforderlich.²⁷⁴ Im Rahmen des Planverfahrens wurden darüber hinaus zahlreiche Gutachten erstellt und Untersuchungen durchgeführt, die die Umsetzung des Planungsvorhabens überprüften. So wurde beispielsweise eine Verschattungsstudie angefertigt, die aufgrund der geplanten, zu hohen baulichen Dichte auch zu einer Überarbeitung des städtebaulichen Baukonzeptes führte. Zudem wurden eine lärmtechnische Untersuchung, Untersuchungen zu den Umwelteinwirkungen, z.B. auf den Wasserhaushalt und den Boden sowie ein Verkehrsgutachten erstellt.²⁷⁵ Zwar musste im Rahmen des Planverfahrens keine Umweltprüfung durchgeführt werden, dennoch wurden die Belange von Natur und Landschaft in die Abwägung eingestellt. Durch den sehr hohen Versiegelungsgrad von etwa 90% ergaben sich durch die Neuplanung keine erneuten Eingriffe in Natur und Landschaft. Vielmehr ist in vielen Bereichen, auch durch die Festsetzungen des Bebauungsplanes, von einer leichten Verbesserung der Situation der Schutzgüter Klima, Wasser, Pflanzen und Tiere auszugehen. Somit sind die vom Bebauungsplan ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen insgesamt eher zu vernachlässigen. Der Bebauungsplan verstößt nicht gegen die artenschutzrechtlichen Vorschriften des §42 Bundesnaturschutzgesetz.

Im Verfahren, welches insgesamt in einem relativ kurzen Zeitraum von zwei Jahren durchge-

²⁷⁰ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 5.

²⁷¹ Vgl. Ebd., S. 6.

²⁷² Vgl. Hansesstadt Hamburg 1955.

²⁷³ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 3.

²⁷⁴ Vgl. Ebd., S. 4.

²⁷⁵ Vgl. hierzu Ebd., S. 5.

führt wurde, wurde nicht von den Verfahrenserleichterungen hinsichtlich der Beteiligung Gebrauch gemacht. So fanden beispielsweise beide Beteiligungsphasen des normalen Bauleitplanverfahrens statt. Darüber hinaus wurde ein Quartiersbeirat nur für das Planungsvorhaben gegründet. Weiterhin war der Vorhabenträger vor Ort mit einem eigenen Büro als Ansprechpartner anzutreffen.²⁷⁶

7.2.2 Planungsabsicht

Mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan Winterhude Nr. 13 sollte die Nachverdichtung zentraler, bisher untergenutzter Flächen im Stadtteil umgesetzt werden. Zudem wurde die Bevölkerung mit Wohnraum versorgt.²⁷⁷ Trotz der zentralen Lage wurde das Plangebiet hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung nicht optimal genutzt. Aufgrund der fehlenden städtebaulichen Qualität der Bebauung wurden die mit dem Standort verbundenen Potenziale nicht ausgeschöpft. Ziel war es daher, durch das Planungsvorhaben eine Aufwertung des Gebietes herbeizuführen, in dem Potenziale zur Nachverdichtung vor allem durch die Schaffung von Wohnraum genutzt werden sollten. Weiterhin sollte das bestehende Nahversorgungszentrum erhalten bleiben. Diese Ziele waren im Rahmen des bestehenden Planungsrechts nicht realisierbar, sodass für die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen zur Realisierung des Vorhabens ein Bebauungsplan der Innenentwicklung aufgestellt wurde. Das Projektvorhaben des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes wird von den Auftraggebern Köhler & von Barga Immobilien, ICE Immobilien GmbH und Bouwfonds Hamburg durchgeführt. Zur Erarbeitung und Realisierung wurden unterschiedliche Architekturbüros beauftragt, wobei der Masterplan von she_architekten erarbeitet wurde.²⁷⁸



Abbildung 11: Masterplan zum Vorhaben

(Quelle: <http://www.she-architekten.com/projekte.php?projektid=77>)



Abbildung 12: Geplantes Townhouse im Plangebiet

(Quelle: http://www.bouwfonds-hamburg.de/public/media/bilder/winterhude_22303/kkhaus_d.jpg)

Insgesamt soll ein hochwertiges Gewerbe- und Wohnquartier entstehen. In den Erdgeschossen sind gewerbliche Nutzungen und im Gebäuderiegel im Osten ein Nahversorgungszentrum mit zwei Supermärkten vorgesehen. Neben Etagenwohnungen sollen Lofthäuser und

²⁷⁶ Vgl. Krummreich 2012.

²⁷⁷ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 3.

²⁷⁸ Vgl. Planwerkeins 2012, S. 20ff. und Abbildung 11.

Townhouses realisiert werden.²⁷⁹ Insgesamt entstehen eine Mietfläche für den Handel von rund 3.500 m² und eine Wohnfläche von 34.000 m² in etwa 300 Wohneinheiten.²⁸⁰

Zum eigentlichen Vorhabengebiet wurden gemäß §12 Abs. 4 weitere Bereiche zum Geltungsbereich des Bebauungsplanes arrondiert. Dies sind vor allem schon bebaute Grundstücke im Westen und Süden an der Geibelstraße, die in einem engen städtebaulichen Kontext zum Vorhabengebiet stehen. Eine Baulücke an der Geibelstraße wurde ebenfalls ins Plangebiet einbezogen und einer Baugemeinschaft zur Verfügung gestellt.²⁸¹



Abbildung 13: Realisierte Bebauung aus Richtung Geibelstraße
(Quelle: eigene Darstellung)



Abbildung 14: Nahversorgungszentrum mit Wohnbebauung an Barmbeker Straße
(Quelle: eigene Darstellung)

7.2.3 Planinhalt

Das Plangebiet dient überwiegend der Wohnnutzung, da die steigende Nachfrage nach zentralen, attraktiven Wohnungen in gemischt genutzten Quartieren allgemein groß ist. Das vorhandene Nahversorgungszentrum soll vor allem zur quartiersbezogenen Versorgung der Bevölkerung erhalten bleiben, aber an die Barmbeker Straße vorverlagert werden, um so einen Lärmschutz für die dahinter liegende Flächen zu bilden. Insgesamt ist das Nahversorgungszentrum fußläufig und über die Barmbeker Straße gut erreichbar.

Die Abbildung 14²⁸² zeigt den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Winterhude 13. Im Osten liegt das spezielle Baugebiet „Wohnen und Einzelhandel“ mit dem Nahversorgungszentrum im Erdgeschoss und darüber vorwiegend Wohnnutzung. Im westlichen Baufeld ist ein allgemeines Wohngebiet festgesetzt (Flächen „(A)“). Büronutzungen sind zudem in dem, direkt an der Barmbeker Straße gelegenen Gebäuderiegel zulässig. Baukörperbezogene Festsetzungen mit Baugrenzen und festgesetzten Gebäudehöhen sichern das gewünschte Konzept, welches vor allem unterschiedliche Höhenentwicklungen der Gebäude vorsieht, um so Gebäude mit unterschiedlichen Charakteren und folglich auch Ausstattungsniveaus zu ermöglichen.²⁸³

²⁷⁹ Vgl. Abbildung 12, S. 49.

²⁸⁰ Vgl. Planwerkeins 2012, S. 20ff.

²⁸¹ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 3 und Abbildung 12.

²⁸² Vgl. Abbildung 15, S. 51.

²⁸³ Vgl. Ebd., S. 8f.



Abbildung 15: Planzeichnung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. 13 Winterhude

(Quelle: Freie und Hansestadt Hamburg 2010)

Das Baugebiet „Wohnen und Einzelhandel“ kann vollflächig überbaut werden. Das sechs Meter hohe Sockelgeschoss im Osten darf im Norden nur als Überdachung ausgebildet sein. Auf diesem sind drei Baukörper mit einer maximalen Höhe von 22 m über dem Boden möglich. Diese schließen den Blockrand zur nördlich angrenzenden Bebauung. Insgesamt ist eine Nutzungsmischung vorgesehen, die keinem Baugebiet der BauNVO zuzuordnen ist, da beispielsweise das Nahversorgungszentrum großflächigen Einzelhandel nach §11 Abs. 3 BauNVO darstellt. Deshalb kann für diesen Bereich kein Baugebiet festgesetzt werden. Im ersten Vollgeschoss des Sockelbauwerks sollen neben dem Einzelhandel vor allem Stellplätze untergebracht werden. Insgesamt reicht das Geschoss über die gesamte Fläche des östlichen Baufeldes. Weiterhin ist neben dem Gebäuderiegel an der Barmbeker Straße vorgesehen, dass auf dem Sockelgeschoss zwei weitere Gebäudezeilen mit vier bis fünf Geschossen für eine Wohnnutzung festgesetzt werden. Diese 24 bis 30 m über NN hohen Gebäude greifen die benachbarte städtebauliche Struktur im Norden des Gebietes auf und orientieren sich hinsichtlich der Höhen ebenfalls am Umfeld. Die Bebauung an der Barmbeker Straße sieht sechs Geschosse vor, bei einer Höhe von 22 m über dem Boden. Die Grundflächenzahl ist aufgrund der kompletten Versiegelung mit 1,0 festgesetzt.²⁸⁴

Das im westlichen Bereich des Plangebietes festgesetzte, allgemeine Wohngebiet „(A)“ er-

²⁸⁴ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 10ff.

möglichst die Schließung der Baublöcke im Norden und Süden sowie die Errichtung fünf weiteren Gebäudekörpern. Diese dürfen 10 bis 20,5 m über dem Boden hoch sein. Das Maß der baulichen Nutzung ist mit einer GFZ von 0,4, bei Überschreitung durch Tiefgaragen mit 0,8, festgesetzt. Im Inneren sind darüber hinaus noch drei dreigeschossige Reihen von Stadthäusern mit einer Gebäudehöhe von 15 m über dem Boden möglich. Im Norden ist weiterer Geschosswohnungsbau in einem Wohnriegel vorgesehen, der von einem L-förmigen Gebäude ergänzt wird. Diese Gebäudekörper weisen unterschiedliche Höhenfestsetzungen auf, die von drei bis zu fünf Geschossen reicht. Die Anordnung der beiden Gebäude lässt eine kleine Platzsituation entstehen.²⁸⁵

Im Baugebiet „Wohnen und Einzelhandel“ und dem allgemeinen Wohngebiet „(A)“ sind die konkreten Regelungen zur Art der Nutzung durch Festsetzung Nr. 5 durch den Durchführungsvertrag getroffen worden.²⁸⁶ Demnach wird zwar die Art der Nutzung zum einen durch den Bebauungsplan geregelt, aber andererseits vor allem durch den Durchführungsvertrag, die schwerpunktmäßig auf einen mittelfristigen Zeitraum abzielt. Die Aussagen des Bebauungsplans sind dagegen eher langfristig, über das konkrete Vorhaben hinaus, zu sehen.²⁸⁷

Durch das Planungsvorhaben werden einige benachbarte Gebäude, aber auch Teile des Planungsgebietes selber im Vergleich zum Zeitpunkt vor der Planung mehr verschattet. Deshalb sind hierzu umfangreiche Verschattungsstudien durchgeführt worden. Die jetzige Planung hat diese Umstände durch Veränderungen der Konzeption minimiert.²⁸⁸

Hinsichtlich der Stellplätze ist vorgesehen, dass diese entweder in dem Sockelgeschoss oder in Tiefgaragen unter den Baukörpern realisiert werden. Dies trägt zur Verbesserung des Wohnumfeldes maßgeblich bei. Dabei wird der ruhende Verkehr der Einzelhandelnutzungen vor allem im nördlichen Bereich des Sockelgeschosses und einer Tiefgarage untergebracht werden. Unter den Wohnnutzungen in den beiden Baugebieten sind ebenfalls Tiefgaragen vorgesehen. Somit kann das Innere des Quartiers durch die Konzeption der Zufahrten über die umliegenden Straßen autofrei sein. Eine Ausnahme bilden Ladevorgänge.²⁸⁹

Die im Bebauungsplan mit „(B)“ bezeichneten und als allgemeines Wohngebiet ausgewiesenen Flächen sind nicht Teil des eigentlichen Vorhabens, wurden allerdings arrondiert. Ziel des Bebauungsplanes ist es hier, die im westlichen Bereich des Plangebietes befindliche Baulücke zwischen den Gebäuden durch eine sich an die beiden Denkmäler anpassende Bebauung zu füllen. Diese orientiert sich an den viergeschossigen Bestandsgebäuden nicht nur in der Geschosshöhe, sondern ferner mit der festgesetzten Traufhöhe von rund 12 m über Gelände. Der Vorhabenträger übergibt diese Flächen an eine Baugemeinschaft. Die Grundflächenzahl ist mit 0,6 ausgewiesen. Insgesamt werden die vorhandene und erhaltenswerte

²⁸⁵ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 13ff.

²⁸⁶ Vgl. Bezirksamt Nord 2010, Festsetzung Nr. 5, S. 2.

²⁸⁷ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S.16ff.

²⁸⁸ Vgl. Ebd., S.18ff.

²⁸⁹ Vgl. Ebd., S.22.

Bebauung gesichert und die Baulücke städtebaulich angepasst geschlossen.²⁹⁰

In der Planung kamen aktive Maßnahmen des Schallschutzes nicht in Frage, sodass auf einen passiven Schallschutz zurückgegriffen wurde. In Festsetzung Nr. 10 ist geregelt, dass entlang der Barmbeker Straße lärmgeschützte Außenbereiche, beispielsweise durch Loggien, herzustellen sind.²⁹¹

Insgesamt wurden differenzierte Festsetzungen zu Grün- und Freiflächen getroffen. Auf allen Dachflächen sind beispielsweise Dachbegrünungen zu realisieren.²⁹² Festsetzung Nr. 12 sieht vor, dass alle nicht überbauten Flächen zu bepflanzen und zu begrünen sind. Dies ermöglicht die Realisierung von Gärten. Die hochwertige Gestaltung der Außenanlagen ist u.a. durch Hecken zur Einfriedung der Grundstücke gesichert. Die Gliederung der Wohnanlage durch Gehölzbestände ist mittels Anpflanzungen von Laubbäumen vorgesehen.²⁹³

7.2.4 Berichtigung des Flächennutzungsplanes

Im Rahmen der Planung wurde der Flächennutzungsplan durch Berichtigung angepasst. Die zweite Berichtigung implementiert die Quartiersentwicklung an der Barmbeker Straße des Bebauungsplanes Winterhude 13 in den Flächennutzungsplan für die Freie und Hansestadt Hamburg in der Fassung der Neubekanntmachung vom 22. Oktober 1997. Die folgenden Abbildungen zeigen den alten Stand vor der Berichtigung, die veränderten Bauflächen und ab-

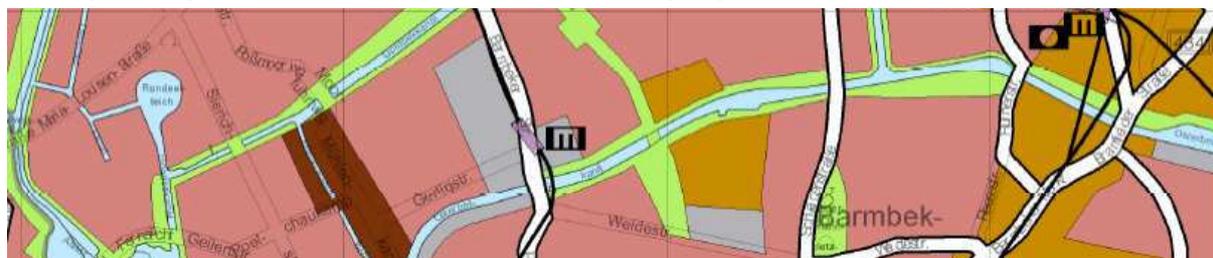


Abbildung 16: Darstellungen des Flächennutzungsplanes vor der Berichtigung (Quelle: BSU 2010, S. 1)

schließend den mit der Berichtigung am 25.05.2010 in Kraft getretenen Plan.

Die Anpassung konzentriert sich auf das Gebiet zwischen Geibelstraße und Barmbeker Straße sowie nördlich der Gertigstraße, des Knickweges und südlich der Semperstraße.

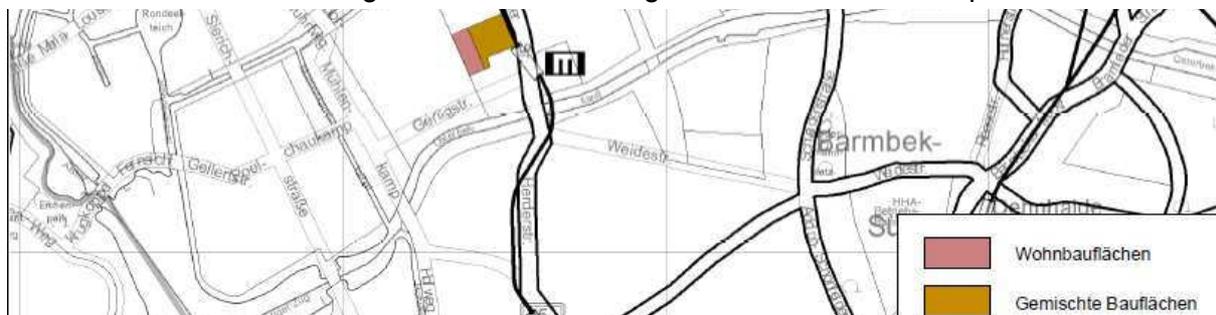


Abbildung 17: Berichtigte Flächen in der Einzeldarstellung (Quelle: BSU 2010, S. 1)

Die Umwidmung der betroffenen Flächen zwischen Geibelstraße und Barmbeker Straße von

²⁹⁰ Vgl. Ebd., S.23f.

²⁹¹ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S.28.

²⁹² Vgl. Bezirksamt Nord 2010, S. 3 Festsetzung Nr. 11.

²⁹³ Vgl. Stadt Hamburg 2008, S. 32ff.

einer gewerblichen zu einer gemischt genutzten Flächen in den vergangenen Jahren sollte mit der Planänderung nachvollzogen werden. Für den Geltungsbereich des Bebauungsplanes sind die Darstellungen des Flächennutzungsplanes von einer gewerblichen Bauflächen in eine gemischte Baufläche sowie eine Wohnbaufläche geändert worden.²⁹⁴



Abbildung 18: Berichtigte Darstellung des Flächennutzungsplanes
(Quelle: BSU 2010, S. 1)

7.2.5 Vorteile und Probleme bei der Umsetzung bzw. Anwendung

Größter Vorteil des Bebauungsplanverfahrens zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan Winterhude Nr. 13 war zum einen der Verzicht auf die Umweltprüfung sowie die Erstellung des Umweltberichtes, der bei einer solch komplexen Planung mit einem relativ hohen Zeitaufwand verbunden ist. Zudem konnte auf die parallele Anpassung des Flächennutzungsplanes verzichtet werden, wobei dies ansonsten im Parallelverfahren ebenfalls relativ einfach möglich gewesen wäre.²⁹⁵ Hinzu kommt der Verzicht auf Ausgleichsmaßnahmen, die in diesem Falle aber durch viele im Konzept vorgesehene Festsetzungen zu Grünflächen ausgeglichen werden sollten.

Die mit dem Planungsverfahren verbundenen Probleme ergaben sich nicht aus der Möglichkeit zur Durchführung des beschleunigten Verfahrens. Lediglich die vom Anwendungsbereich des §13a genannte Maßnahme der Nachverdichtung im Sinne der Innenentwicklung könnte unter Umständen dazu beitragen, dass räumlich eher verdichteter geplant wird. In diesem Fall bestanden die Probleme vor allem in der Abstandsproblematik und der baulichen Dichte, da seitens des Investors möglichst dicht gebaut werden sollte. Deshalb war ein stetiger Aushandlungsprozess zwischen Stadt und Investor nötig, der durch die gegensätzlichen Interessen zu einer leichten Verlangsamung des Prozesses führte.

7.2.6 Fazit

Der Bebauungsplan im Anwendungsfall ermöglichte die Nachverdichtung von untergenutzten Flächen zu einem städtebaulich verdichteten Quartier. Zwar war das Verfahren insgesamt ein wenig schneller als normale Bebauungsplanverfahren, wobei dies auf die Tatsache zurückzuführen war, dass im Rahmen des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes der private

²⁹⁴ Vgl. BSU 2010, S. 2.

²⁹⁵ Vgl. Krummreich 2012.

Investor das Interesse an einer schnelleren Durchführung besaß. Die Möglichkeit der Aufsel- lung von Bebauungsplänen nach §30 Abs. 2 im beschleunigten Verfahren entspricht dabei den aktuellen Rahmenbedingungen von Planungen, da gerade solche zentralen Flächen zur Nachverdichtung oder Konversion häufig von privaten Investoren realisiert werden.

Das konkrete Anwendungsbeispiel mit seiner Gesamtfläche von 2,4 ha ist in die erste Fall- gruppe des §13a einzuordnen. Dieses Beispiel zeigt, dass mit einem solchen Bebauungs- plan der Innenentwicklung schon relative große Vorhaben realisierbar sind. Der Bezirk Ham- burg-Nord wendet das beschleunigte Verfahren daher regelmäßig nur bei kleineren Vorha- ben an, da bei noch größeren Vorhaben der §13a keine Vorteile mehr bringt.²⁹⁶ Bei solchen komplexen, zentralen städtebaulichen Situationen sind Planungen über den §13a in der Ver- fahrensdauer nicht zwangsläufig schneller. Denn in der Abwägung sind weiterhin alle wichti- gen Belange sauber zu behandeln. Gerade in solchen Lagen sind viele unterschiedliche Pro- blemstellungen abzuwägen. Hierzu kann es dann auch hilfreich sein, bei den Beteiligungs- schritten im Verfahren nicht von den Erleichterungen Gebrauch zu machen und eventuell auch weitere Beteiligungsschritte vorzusehen.²⁹⁷ Die größten Vorteile liegen somit wohl im Verzicht auf die Umweltprüfung und bei der nicht notwendigen Eingriffsregelung.

7.3 Anwendungsfall des § 34: Realisierung eines Wohn- und Geschäftshauses in Buxtehude

Als drittes Beispiel folgt der Anwendungsfall des §34 in Form eines Neubaus eines Wohn- und Geschäftshauses mit Tiefgarage in Buxtehude. Das Vorhaben liegt unmittelbar am südli- chen Rand der Buxtehuder Altstadt²⁹⁸, welche das Geschäfts-, Verwaltungs- und Handels- zentrum der Stadt ist. Das Gebiet ist durch eine relativ verdichtete Nutzungsmischung mit den Funktionen Wohnen, Einzelhandel, Kultur und Gastronomie geprägt.



Abbildung 19: Verortung des Vorhabens im Buxtehuder Stadtgebiet
(Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von google maps)

²⁹⁶ Vgl. Krummreich 2012.

²⁹⁷ Vgl. Ebd.

²⁹⁸ Vgl. Abbildung 19.

Nach der Genehmigung des Vorhabens gab es aufgrund einer Nachbarklage einen Streitfall vor dem Stader Verwaltungsgericht.²⁹⁹ Dabei ging es neben bauordnungsrechtlichen Abstandsfragen auch um die Zulässigkeit des Vorhabens über §34. Die bauordnungsrechtlichen Fragestellungen vor allem zu Grenzbebauungen, die sich im Genehmigungsverfahren stellten, werden hier nicht weiter betrachtet.

7.3.1 Vorstellung Vorhaben

Im Rahmen des Umbaus des Zentralen Busbahnhofes der Stadt konnten Teile des ehemaligen Busbahnhofes für eine andere Nutzung zur Verfügung gestellt werden, da diese nicht mehr durch die ursprüngliche Nutzung gebraucht wurden. Andere Teile des Vorhabengrundstückes wurden vorher als Grünfläche genutzt.

In dem entstandenen Wohn- und Geschäftshaus mit Tiefgarage, das von 2007-2008 errichtet wurde, sind auf einer Geschossfläche von etwa 3.200 m² drei Wohneinheiten und zwölf Arztpraxen oder Büroräume integriert. Das Gebäude soll vorwiegend als Ärztehaus genutzt werden.³⁰⁰ Das Gebäude besitzt insgesamt vier Geschosse, wobei sich über den drei Vollgeschossen ein Staffelgeschoss befindet. Das Erdgeschoss mit einer Höhe von vier Metern besitzt eine verglaste Schaufensterfront. Darüber sind das erste und zweite Obergeschoss hauptsächlich für Arztpraxen, aber auch für Büros oder kleine Shops vorgesehen.³⁰¹ Im abschließenden Staffelgeschoss gibt es vier Wohnungen mit Wohnflächen zwischen 100 und ca. 160 m². Diese verfügen über großzügige Dachterrassen.



Abbildung 20: Ansicht des Ärztehauses am ZOB in Buxtehude
(Quelle: http://hbi-immo-gmbh.de/tl_files/hbi/haeuser,%20mietobjekte/aerztehaus%20am%20zob/hbi_aerztehaus_am_zob_648x274.jpg)

Das Gebäude grenzt südöstlich an den öffentlichen Straßenraum der Bleicherstraße und den Flächen des Busbahnhofes an. Von der Bleicherstraße aus hinter dem Gebäude befindet sich ein Parkdeck, dessen Zufahrt direkt an der westlichen Grundstücksgrenze verläuft. Die in Richtung Südosten verlaufende Zufahrt knickt am Ende nach links ab, sodass sich das Parkdeck direkt hinter dem Gebäude erstreckt. Parallel hierzu ist auch die Zufahrt zur unter

²⁹⁹ Vgl. VG Stade, B. v. 03.12.2007, 2 B 1427/07, Rn. 2.

³⁰⁰ Vgl. HBI 2012.

³⁰¹ Vgl. Abbildung 20.

dem Gebäude liegenden Tiefgarage zu finden.³⁰² Das Vorhaben wurde von der Stadt am 17. Juli 2007 genehmigt.

7.3.2 Vorstellung Gebiet

Das Gebiet des Vorhabens und seiner Umgebung grenzt an die bestehenden, historischen Strukturen der Buxtehuder Altstadt an. Die im Rahmen des §34 zu betrachtende Umgebung weist eine für Innenstädte typische Mischstruktur auf, wobei die dichte Bebauung der Innenstadt in dem Gebiet etwas auflockert und durch einzelne Baukörper geprägt ist.

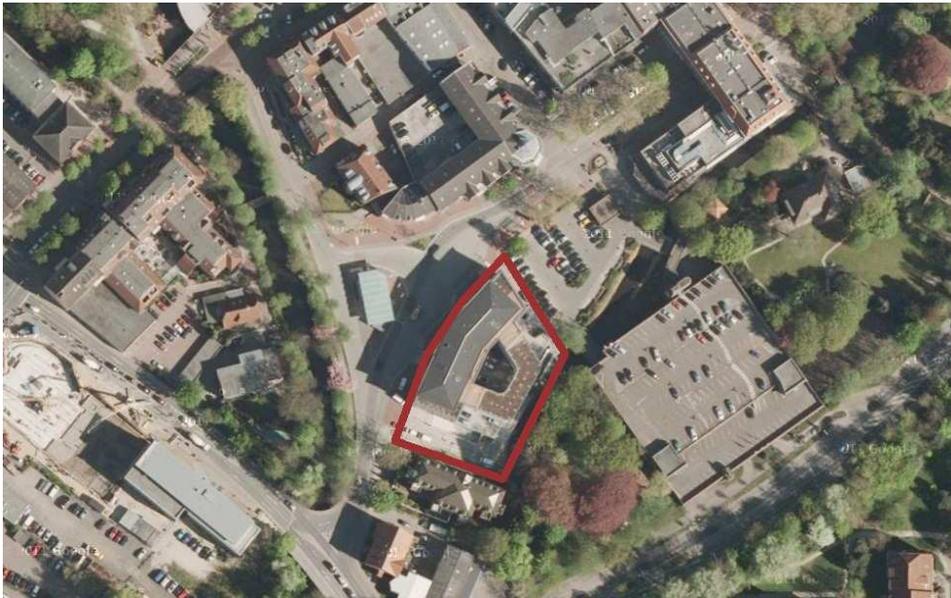


Abbildung 21: Luftbild des Vorhabens und seiner Umgebung
(Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von google maps)

Das Grundstück des Vorhabens liegt im Innenstadtbereich und grenzt südöstlich an die Bleicherstraße, die sich in dem Bereich zu einer Platzsituation ausweitet und den Busbahnhof bildet.³⁰³ Auf dem südlichen, direkt an das Vorhaben angrenzendem Grundstück befindet sich ein reines Wohnhaus einer Eigentümergemeinschaft mit neun Wohnungen. Dieses ist direkt auf der nördlich verlaufenden Grundstücksgrenze errichtet worden, sodass die untergeordneten Gebäudeteile und Nebenanlagen an den übrigen Gebäudeseiten liegen.

Südlich von diesem Gebäude ist darüber hinaus ein für soziale und gesundheitliche Zwecke genutztes Gebäude des Deutschen Roten Kreuzes vorhanden. Auf diesem Grundstück finden sich weiterhin Nebenanlagen wie Garagen. In Östlicher Richtung hinter dem Vorhaben Grundstück und den zuvor beschriebenen Grundstücken sind auf öffentlichem Grund ein als Graben ausgestaltetes Gewässer und eine Fläche mit Baumbestand vorhanden. Weiter östlich hiervon ist ein Parkhaus zu finden, welches zu einem, im Osten des Vorhabens gelegenen Kaufhaus gehört, das im Unterschied zur übrigen Bebauung eine deutlich größere Kubatur besitzt. Zwischen Vorhaben und Kaufhaus liegt eine Stellplatzanlage.

Nordwestlich vom Vorhaben liegt der Busbahnhof mit einem kleineren Gebäude, indem die

³⁰² Vgl. VG Stade, B. v. 03.12.2007, 2 B 1427/07.

³⁰³ Vgl. Abbildung 21.

Stadtinformation untergebracht ist. Aus der sich platzartig eröffnenden Bleicherstraße verläuft in nordwestlicher Richtung die Viverstraße. Auf der gegenüber liegenden Straßenseite befindet sich das sogenannte Buxtehude City Center. Das Wohn- und Geschäftshaus besitzt im Erdgeschoss Ladenlokale und darüber vorwiegend Wohnnutzungen.

Alle Gebäude, ausgenommen das Kaufhaus, weisen in etwa zwei bis drei Vollgeschosse auf. Dieses, am Rande der Altstadt gelegene Gebiet ist nach der Art der Nutzung vor allem durch gemischtgenutzte Wohn- und Geschäftshäuser, einem Parkhaus, einem Wohngebäude in Geschossbauweise und der für soziale und gesundheitliche Zwecke genutzten Gebäude des Deutschen Roten Kreuzes und dem Busbahnhof charakterisiert.

Für das Grundstück des Vorhabens war in der Vergangenheit ein Bebauungsplan rechtskräftig³⁰⁴, der allerdings nicht mehr gilt, sodass das Gebiet nach §34 zu beurteilen ist.

7.3.3 Prüfung der planungsrechtlichen Zulässigkeit

In diesem Abschnitt wird auf Grundlage der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben³⁰⁵ die Zulassung dieses Vorhabens beschrieben. Der Neubau dieses Wohn- und Geschäftshauses stellt ein Vorhaben im Sinne des §29 dar, sodass der Anwendungsbereich des §34 eröffnet ist.

Um das Vorhaben über §34 zu genehmigen, ist seine Anwendbarkeit zu prüfen. Für das Gebiet liegt kein qualifizierter Bebauungsplan nach §30 Abs. 1 (mehr) vor, sodass das Grundstück zum unbeplanten Innenbereich zu zählen ist, sofern es in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil liegt. Das Grundstück liegt in einem Ortsteil im Sinne des §34. Dies ist bei einer Innenstadt einer 40.000 Einwohner großen Stadt zu bejahen. Auch wenn das Grundstück am Rande dieser Altstadt liegt und aufgrund des Busbahnhofes und dem nebenstehenden Parkplatz größere Freiflächen zwischen den Gebäudekörpern bestehen, ist die Bebauung als zusammenhängend zu bezeichnen. Schließlich unterbrechen die Baulücken den Zusammenhang nicht im Sinne des §34. Das Grundstück selbst ist auch dem Bauzusammenhang zugehörig, denn in alle Richtungen grenzen Bebauungen oder Nebenanlagen an. Somit gehört das Grundstück einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil an. Die Zulässigkeit des §34 über Vorhaben im unbeplanten Innenbereich ist somit eröffnet.

Die möglichen Festsetzungen eines einfachen Bebauungsplanes nach §30 Abs. 3 sind vorzuziehen. Allerdings liegt für das Grundstück des Vorhabens auch kein einfacher Bebauungsplan vor, sodass sich die Zulässigkeit allein nach §34 Abs. 1 und 2 richtet.

Die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art der Nutzung ist nach §34 Abs. 2 zu bestimmen, sobald das Gebiet nach seiner Eigenart einem faktischen Baugebiet der BauNVO entspricht. Dies mag in diesem Fall zutreffen. Das maßgebliche Gebiet erinnert aufgrund seiner zentralen Lage durch die dort vorzufindenden Nutzungen an ein Kerngebiet im Sinne des §7

³⁰⁴ Vgl. Stadt Buxtehude 1967.

³⁰⁵ Vgl. Abbildung 3.

BauNVO. Das Gebiet verfügt über eine, für eine Innenstadt typische Nutzungsmischung zwischen Wohnen und gewerblicher Nutzung, nicht nur im Gebiet, sondern auch im Gebäude. Im Gebiet sind viele der in Kerngebieten typischen Nutzungen vorzufinden, darunter auch das Kaufhaus im östlichen Bereich, welches aufgrund der Größe einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb im Sinne des §11 Abs. 3 BauNVO darstellt. Die übrigen Gebäude sind nach Art der Nutzung entweder Wohn- und Geschäftshäuser, ausschließliche Geschäftshäuser, ein Parkhaus und eine soziale Einrichtung des Deutschen Roten Kreuzes. Darüber hinaus liegen die Flächen des zentralen Busbahnhofes im Gebiet.³⁰⁶ Die Nutzungsmischung zeigt sich vor allem in der vertikalen Ausgestaltung im Gebiet. Bei gemischt genutzten Gebäuden befinden sich im Erdgeschoss oftmals Ladenzeilen, darüber noch weitere gewerbliche Nutzungen und in den oberen Geschossen meist Wohnnutzungen. Auch ein Vorhaben zu Wohnzwecken kann in einem Kerngebiet über die horizontale Gliederung, gerade in denen, die die Oberwerte des Maßes der baulichen Nutzung nicht ausschöpfen und in kleineren Zentren liegen, ermöglicht werden.³⁰⁷ Dies ist auch auf den §34 Abs. 2 zu übertragen, sodass das südwestlich des Vorhabens befindliche Wohngebiete durchaus zum Kerngebiet zu zählen ist. Das mit Ladengeschäften, Arztpraxen und Wohnnutzungen gemischt genutzte Vorhaben ist somit in diesem Gebiet nach seiner Art der Nutzung über §34 Abs. 2 zulässig.

Die weiteren Anforderungen zur Zulässigkeit ergeben sich darüber hinaus aus dem §34 Abs. 1. Das Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung ist anhand der übrigen Merkmale Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubaren Grundstücksflächen zu prüfen. Hierfür ist ein Rahmen für die maßgeblich prägende Umgebung abzuleiten, an dem die Einhaltung dieses Rahmens durch das Vorhaben geprüft werden kann. Die Bauweise und die überbaubaren Grundstücksflächen variieren im Gebiet, sodass kein enger Rahmen zu ziehen ist. Die für den Rahmen der Eigenart der näheren Umgebung prägenden Gebäude sind vor allem das Gebäude des Deutschen Roten Kreuzes, das vom Vorhaben aus, auf der gegenüber liegenden Straßenseite befindliche Buxtehuder City Center und das im Osten liegende Kaufhaus. Hinsichtlich der Bauweise ergibt sich hier ein relativ weiter Rahmen. Es sind sowohl geschlossene Bauweise, als auch offene Bauweisen zu finden, sodass sich das Vorhaben an den Rahmen der näheren Umgebung hinsichtlich der Bauweise hält. Auch bei den überbaubaren Grundstücksflächen ist kein eng zuziehender Rahmen auszumachen. Meist stehen die Gebäude mindestens mit einer Seite direkt am Straßenraum oder auf einer Grundstücksgrenze, weisen in die anderen Richtungen aber keine klaren Baulinien und -grenzen auf, sodass eine heterogene Bebauung den Rahmen bestimmt. Entscheidendes Merkmal in diesem Fall ist das Maß der baulichen Nutzung. Aus der Eigenart der Umgebung ergibt sich hier hinsichtlich der Geschosshöhe ein Rahmen von zwei bis drei Vollgeschossen. Dabei weisen die Gebäude aber unterschiedlich hohe Geschosshöhen sowie Kubaturen auf,

³⁰⁶ Vgl. Abbildung 21, S. 57.

³⁰⁷ Vgl. Boeddinghaus 2005, S. 164, Rn. 20.

sodass insgesamt keine einheitlichen Gebäudehöhen feststellbar sind. Das Vorhaben des Wohn- und Geschäftshauses besitzt demgegenüber allerdings drei Vollgeschosse und ein Staffelgeschoss. Es überschreitet den sich aus der Umgebung hinsichtlich der Geschosszahl ergebenden Rahmen damit leicht.

Im Rahmen des §34 Abs. 1 ist aber unter Umständen auch eine Bebauung möglich, die es in der Umgebung noch nicht gibt. Nicht die einheitliche, bauliche Entwicklung ist notwendig, sondern das Einfügen im Sinne einer Harmonie ist bedeutend. Vorhaben können den vorhandenen Rahmen überschreiten, solange sie keine bodenrechtlichen Spannungen auslösen.³⁰⁸ Zwar überschreitet das Vorhaben leicht den sich aus der Umgebung abzuleitenden Rahmen hinsichtlich der Geschosszahl, gerade auch gegenüber dem direkt angrenzenden zweieinhalb-geschossigen Wohngebäude, sodass das Vorhaben gegenüber diesem Vorhaben rund ein Geschoss mehr besitzt. Dennoch sind sich ergebende bodenrechtlich, beachtliche Spannungen nicht zu erkennen. Zwar weisen die umliegenden Gebäude in der Regel drei Vollgeschosse auf, aber das nördliche liegende Buxtehuder City Haus und das Kaufhaus im Osten übertreffen in ihrer tatsächlichen Höhe das geplante Vorhaben. Von Bedeutung sind eben auch die tatsächlichen Größenverhältnisse der Gebäude. Auch gegenüber dem direkt angrenzenden Gebäude werden keine bodenrechtlich beachtlichen Spannungen ausgelöst.³⁰⁹

Weiterhin ist insgesamt keine Verletzung des Gebotes der Rücksichtnahme durch das Vorhaben erkennbar. Die Anordnung des Vorhabens auf dem Grundstück und die eingehaltenen Abstände sowie die erwarteten Immissionen, die laut einer lärmtechnischen Untersuchung im Rahmen sind, verletzen dieses nicht. Gerade die zu erwartenden Lärmimmissionen sind für das kerngebietstypische Gebiet im Rahmen.³¹⁰

Die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt. So liegt keine Beeinträchtigung des Ortsbildes vor, die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind gewahrt. Schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche könnten selbst bei Großflächigkeit eines Betriebes nicht vorliegen, da das Grundstück selbst zum zentralen Versorgungsbereich der Innenstadt gehört. Die Frage der gesicherten Erschließung ist ebenfalls zu bejahen, da die wegemäßige Erschließung bereits vor Vorhabenzulassung gesichert war. Das Vorhaben fügt sich somit im Sinne des §34 des Einfügens in die nähere Umgebung ein und ist somit planungsrechtlich zulässig.

7.3.4 Vorteile und Probleme bei der Umsetzung bzw. Anwendung

Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens kam es zu einer Klage eines Nachbarn gegen das Vorhaben. Neben Verletzungen der Abstandsregelungen beinhaltete die Klage auch, dass das Vorhaben sich nicht in die nähere Umgebung einfügen würde. Die anderen Gebäu-

³⁰⁸ Vgl. Krautzberger in Battis/ Krautzberger/ Löhner 2009b, S. 449, §34 Rn. 16.

³⁰⁹ Vgl. VG Stade, B. v. 03.12.2007, 2 B 1427/07, Rn. 19.

³¹⁰ Vgl. Ebd., Rn. 20.

de in der näheren Umgebung hätten in der Regel ein Geschoss weniger und das in weiterer Entfernung befindliche, größere Kaufhaus keine prägende Wirkung mehr.³¹¹ Die Stadt argumentierte, dass das Vorhaben sich in die nähere Umgebung einfügen würde, da nicht allein die Zahl der Vollgeschosse heranzuziehen sei, sondern auch die tatsächliche Kubatur. Das Kaufhaus, welches auf das Grundstück des Vorhabens prägend wirke, und auch ein benachbartes Wohn- und Geschäftshaus würden das Vorhaben an einigen Stellen durch ihre Kubatur in der Höhe sogar noch überragen. Letztlich seien hier somit die unterschiedlichen Geschosshöhen von Bedeutung und nicht die absolute Anzahl. Zudem seien gewisse Lärmimmissionen aufgrund der kerngebietsähnlichen Prägung und der ehemaligen und jetzigen Nutzung als Busbahnhof hinzunehmen. Die lärmtechnische Untersuchung beweise zudem, dass die maßgeblichen Lärmrichtwerte eingehalten seien.³¹² Letztlich hatte die Klage keinen Erfolg und führte nur zu einer leichten Verzögerung der Vorhabensrealisierung.

Größter Vorteil der Genehmigung auf dem Wege des §34 ist die Ersparnis eines langfristigen und kostenaufwendigen Bauleitplanverfahrens. Die wesentlichen materiell-rechtlichen Belange sind dennoch einzuhalten, sodass beispielsweise im Rahmen des Vorhabens eine lärmtechnische Untersuchung durchgeführt wurde. Insgesamt ist die geplante Realisierung des Vorhabens aufgrund des fehlenden Bebauungsplanverfahrens deutlich schneller möglich.

7.3.5 Fazit

Der §34 ist ein mit vielen Unsicherheiten verbundenes Instrument, was sich auch in der Vielzahl an gerichtlichen Auseinandersetzungen zeigt. Die Zulässigkeit von Vorhaben durch den §34 ist von Einzelfallentscheidungen geprägt.

In der Planungspraxis bestehen im Rahmen des §34 einige, wenige Steuerungsmöglichkeiten von Seiten der Gemeinde. Dies ergibt sich vor allem aus dem dialogischen Charakter des Baugenehmigungsverfahrens. Dabei empfiehlt die Stadt den Vorhabenträgern immer auch eine Bauvoranfrage, sodass über das Vorhaben Gespräche geführt werden. Im beschriebenen Anwendungsfall bestanden von Seiten der Gemeinde keine Bedenken zum Vorhaben. Hinzu kommen die Möglichkeiten der Satzungsaufstellung im Rahmen des §34 Abs. 4, wodurch gerade in ländlich geprägten Ortsteilen im Stadtgebiet die Entwicklung über diese Satzungen geregelt werden kann. Für diese ist meist ein Aufstellen eines Bebauungsplanes durch die Nutzungsmischungen zwischen Wohnen und immissionsreichen Nutzungen mit Schwierigkeiten verbunden.³¹³ In der Praxis wird der §34 scheinbar in der Anwendung nur auf Initiative von Grundstückseigentümern eingesetzt. Die Stadt Buxtehude nimmt beispielsweise keine Potenzialflächen in §34-Gebieten auf, die im Sinne einer Innenentwicklung bebaut werden könnten.

Von Bedeutung im Rahmen der Zulässigkeit nach §34 Abs. 1 ist das Maß der baulichen Nut-

³¹¹ Vgl. Ebd., Rn. 6.

³¹² Vgl. VG Stade, B. v. 03.12.2007, 2 B 1427/07, Rn. 11.

³¹³ Vgl. Menker 2012.

zung. Der Vorhabenträger wünscht meist im Rahmen der Realisierung des Vorhabens die maximale Ausnutzung des Grundstückes, sodass Grenzfälle des Einfügens nach §34, zumindest in Buxtehude, hieran diskutiert werden.³¹⁴

Die Regelung des Abs. 3 ist in der Planungspraxis mit Problemen verbunden, da sie gegenüber der Ablehnung von Einzelhandelsbetrieben mit scheinbar schädlichen Auswirkungen, deren unbestimmter Rechtsbegriff weitere Probleme mit sich bringt, nicht wirkungsvoll genug ist. Somit stellt der §9 Abs. 2a hier eine wirkungsvollere und folgerichtige Ergänzung dar.³¹⁵

Zudem scheint der §34 Abs. 3a in der Planungspraxis keine Rolle zu spielen. Zumindest wurde in Buxtehude bisher kein Fall hiernach genehmigt. Dieser ist mit seinem Regelungsgehalt offenbar nicht wirkungsvoll, da auch im Rahmen des §34 Abs. 1 Abweichungen vom Erfordernis des Einfügens möglich sind. Überschreitungen des bestehenden Rahmens sind somit auch hierdurch möglich. Die Frage ist auch, ob ein solches Vorhaben nach Abs. 3a überhaupt vertretbar und mit den nachbarschaftlichen Belangen vereinbar sein kann, wenn es über den §34 Abs. 1 beispielsweise das Gebot der Rücksichtnahme verletzt.³¹⁶

Solange einzelne Grundstücke im unbeplanten Innenbereich in relativ unproblematischen städtebaulichen Situationen liegen, ist eine Bebauung über §34 im Sinne einer Innenentwicklung meist ohne Probleme möglich. Wenn das Vorhaben darüber hinaus noch von der Gemeinde gewünscht ist, ist eine Zulässigkeit dieser Vorhaben durchaus unproblematisch. Bei ungewünschten, städtebaulichen Lagen oder Fällen, gerade auch im Rahmen der Zulassung von Einzelhandelsbetrieben, sollte die Gemeinde anderweitig planerisch aktiv werden.

8. Weiterentwicklung der Instrumente und Handlungsempfehlungen zur Innenentwicklung

Im konzeptionellen Teil der Arbeit wird eine Weiterentwicklung der drei planungsrechtlichen Instrumente diskutiert. Dies ist vor dem Hintergrund der geplanten Novellierung des Baugesetzbuches 2012 wiederum mit dem Schwerpunkt Innenentwicklung ein aktuelles Thema. Im zweiten Abschnitt werden Handlungsempfehlungen zu den Instrumenten im Rahmen von Entwicklungsszenarien zur gesamtgemeindlichen Innenentwicklung entwickelt.

8.1 Novellierung des Instrumentariums der Innenentwicklung

In diesem Abschnitt erfolgt anfangs eine Vorstellung der geplanten Novellierung des BauGB mit den wesentlichen Gesetzesänderungen, ehe anschließend mögliche Weiterentwicklungen diskutiert werden.

³¹⁴ Vgl. Ebd.

³¹⁵ Vgl. auch Kapitel 3 und Abschnitt 7.1.

³¹⁶ Vgl. Menker 2012.

8.1.1 Geplante Novellierung

Der Koalitionsvertrag vom 26.10.2009 zwischen CDU, CSU und FDP sieht eine Novellierung des Baugesetzbuches zur Stärkung des Klimaschutzes und der Innenentwicklung sowie eine Überprüfung der bestehenden Baunutzungsverordnung vor.³¹⁷ In einem ersten Schritt trat 2011 eine Novellierung mit dem Schwerpunkt Klimaschutz in Kraft.³¹⁸ Der zweite Teil der Novellierung mit dem Schwerpunkt der Innenentwicklung und der Überarbeitung der zuletzt 1990 novellierten Baunutzungsverordnung ist für 2012 geplant. Ein Referentenentwurf ist am 14. Februar 2012 erschienen.³¹⁹ Die neuerliche Novelle soll die bestehenden Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung weiter ergänzen. Dabei werden Bestrebungen der Städtebaupolitik des Bundes im Sinne einer Innenentwicklung zur weiteren Minimierung der Flächeninanspruchnahme im Außenbereich sowie zur Wahrung und Steigerung der Urbanität und Attraktivität der Städte und Gemeinden aufgegriffen.

Die Novellierung berührt auch die in der Arbeit behandelten Instrumente. Der Entwurf sieht unter anderem Steuerungsmöglichkeiten für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten und eine Darstellungsweise für die gemeindliche Ausstattung mit Versorgungsbereichen im Flächennutzungsplan vor.³²⁰ Der Gesetzesvorschlag sieht für §5 Abs. 2 eine Ergänzung vor, nach der die Darstellung der Ausstattung mit zentralen (auch zu entwickelnden) Versorgungsbereichen im gemeindlichen Flächennutzungsplan möglich ist. Die Darstellung unterstützt Bebauungspläne zur Schaffung von zentralen Versorgungsbereichen sowie Bebauungspläne, die der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dienen. Hiermit sollen informelle Konzepte ein stärkeres rechtliches Gewicht erhalten. Auch in der Anwendung des §34 Abs. 3 kommt ihm eine unterstützende Funktion zu.³²¹ Mit der Novelle soll nach dem Vorbild des §9 Abs. 2a eine weitere Ergänzung eingefügt werden, die die Ansiedlung von Vergnügungsstätten, besonders Spielhallen, steuert. Durch die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplanes können sie in §34-Gebieten für nicht oder nur ausnahmsweise zulässig erklärt werden.³²² Die Vorschrift des §34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 soll ebenfalls durch die Möglichkeit der Befreiung vom Erfordernis des Einfügens für Nutzungsänderungen eines Gewerbe- oder Handwerksbetriebes zu Wohnzwecken erweitert werden. Eine Nutzungsänderung in umgekehrte Richtung ist dagegen nicht vorgesehen.³²³

8.1.2 Möglichkeiten der Weiterentwicklung

In diesem Abschnitt werden Weiterentwicklungen der drei behandelten Instrumente – auch mit Bezug auf die geplante Novellierung – diskutiert. Da das Instrumentarium zur Innenent-

³¹⁷ Vgl. Koalitionsvertrag 2009, S. 42.

³¹⁸ Vgl. BGBl. Teil 1 Nr. 39 vom 29.07.2011, S. 1509ff.

³¹⁹ Vgl. BMVBS 2012.

³²⁰ Vgl. Ebd., S. 1.

³²¹ Vgl. BMVBS 2012, S. 26f.

³²² Vgl. Ebd., S. 27.

³²³ Vgl. Ebd., S. 30.

wicklung sich bewährt hat, ist lediglich eine behutsame Weiterentwicklung anzustreben.³²⁴, wobei diese der Zielsetzung „Stärkung der Innenentwicklung“ dienen muss.³²⁵ Es können hierzu „sowohl nachfragelenkende Maßnahmen zur Eindämmung der Freiflächeninanspruchnahme im Außenbereich als auch Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Innenstädte“³²⁶ in Betracht kommen.

Eine Möglichkeit der Weiterentwicklung des Instrumentes des §9 Abs. 2a ist die Erweiterung der Festsetzungsmöglichkeiten im Sinne der BauNVO. Denkbar wäre die Möglichkeit der vertikalen Gliederung nach §1 Abs. 7 BauNVO als zusätzliche Festsetzungsmöglichkeit für anwendbar zu erklären, da die vertikale Nutzungsaufteilung auch §34-Gebiete prägen kann. Mithilfe der vertikalen Gliederungsmöglichkeit wären der Ausschluss von bestimmten Nutzungen im Erdgeschoss oder andererseits die ausschließliche Zulässigkeit der Wohnnutzung in Obergeschossen denkbar. Es wird hierbei allerdings vom Einzelfall abhängen, ob eine solche Planung realisierbar ist.³²⁷ Weitere Optionen sind die Erweiterung des §9 Abs. 2a für andere Nutzungen oder die Lockerung der Anwendungsvoraussetzungen. Bisher können Nutzungen nur unter der Voraussetzung, dass sie dem Schutz zentraler Versorgungsbereiche dienen, ausgeschlossen werden. Zu überlegen wären Regelungszwecke, die insgesamt der Innenentwicklung bzw. dem Schutz und Erhalt innerstädtischer Quartiere, nicht nur den zentralen Versorgungsbereichen dienen. Hiermit wäre ein Ausschluss von Nutzungen möglich, die der nachhaltigen Innenentwicklung eines bestimmten §34-Gebietes entgegenstehen. Die Möglichkeit eines Ausschlusses ist für die Nutzungssteuerung von Vergnügungsstätten geplant.³²⁸ Aufgrund der Beschränkung auf den Zentrumschutz ist der Schutz von Funktionen eines Gewerbegebietes im §34-Gebiet bisher nicht möglich. Mit der neuen Regelung könnten auch andere §34-Gebiete in ihrer eigentlichen Funktion vor Vergnügungsstätten geschützt werden.³²⁹ Zu überlegen wäre eine Übertragung dieser Methode auf andere Nutzungen, die hierdurch vereinfacht aus §34-Gebieten auszuschließen wären, sobald die Funktionsfähigkeit des Gebietes gefährdet ist, beispielsweise durch eine Anhäufung von Nutzungen der gleichen Art. In Verbindung mit einer möglichen, vertikalen Gliederung könnte so beispielsweise in §34-Gebieten, die aufgrund einer großen Beliebtheit einem hohen Nachfragedruck ausgesetzt sind, die Verdrängung der Wohnnutzung durch andere Nutzungen oberhalb des Erdgeschosses verhindert werden, indem andere Nutzungen oberhalb des Erdgeschosses ausgeschlossen werden. Der Vorteil der Regelung des §9 Abs. 2a gegenüber einfachen Bebauungsplänen ist die nicht nötige Ausweisung eines bestimmten Baugebietes nach der BauNVO, da die Bestimmung in der Praxis oftmals mit Schwierigkeiten verbunden ist. Die Idee eines solchen Ausschlussbebauungsplanes macht somit vor allem in Gemengelage

³²⁴ Vgl. Spannowsky 2010, S. 171.

³²⁵ Vgl. Niemeyer 2010, S. 142.

³²⁶ Spannowsky 2010, S. 172.

³²⁷ Vgl. Spannowsky 2010, S. 180.

³²⁸ Vgl. Kapitel 6.2.1.

³²⁹ Vgl. Janning 2010, S. 127.

Sinn.³³⁰

Weiterentwicklungen im Rahmen des §13a sind vor allem durch die Ausweitungen des räumlichen Anwendungsbereiches oder der -voraussetzungen möglich. Hierdurch würde die Attraktivität durch das Einführen von weiteren Anreizen zur Realisierung von Vorhaben im Innenbereich weiter steigen. Das Aufbrechen der Schwellenwerte im Rahmen des §13a ist aufgrund der grundlegenden Regelungen des EU-Rechts wohl nicht möglich. Grundsätzlich besteht die Option, die Möglichkeit zur Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung zur weiteren Stärkung eben dieser Innenentwicklung auf alle Bebauungspläne, die die Innenentwicklung fördern, unabhängig davon, ob sie im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden oder dürfen, zu erweitern.³³¹ Beispielsweise wäre dabei die Ausweitung der Regelung der nachträglichen Berichtigung des Flächennutzungsplanes an den Bebauungsplan nach §13a auf jegliche Bebauungspläne der Innenentwicklung möglich.³³² Sollten Gemeinden nicht – aus welchen Gründen auch immer – vom beschleunigten Verfahren Gebrauch machen, dann wäre in diesem Fall immer noch die Verfahrenserleichterung einer bloßen Berichtigung des Flächennutzungsplans gegeben, sodass zusätzliche Anreize zur Innenentwicklung bestehen. Dabei ist aber immer zu bedenken, dass damit die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans für das Gemeindegebiet über die jetzigen Entwicklungen hinaus verloren geht.³³³ Zudem wäre zu überlegen, im §13a grundstücksbezogene Festsetzungen zu ermöglichen. Hierdurch wären auf Gewerbebrachen oder lärmintensiven Brachflächen sowie größeren Baulücken Wohnnutzungen auf Mischgebieteniveau realisierbar, da hiermit Wohnen auf Lärmniveau von Mischgebieten ohne den nötigen Gewerbeanteil festsetzbar ist.³³⁴ Bei einer Weiterentwicklung ist zudem die Befreiung von der Eingriffsregelung im Rahmen des §13a denkbar. Bebauungspläne, die die Innenentwicklung fördern, aber nicht im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, sollten dennoch von der Eingriffsregelung befreit werden, da Eingriffsregelung materielles Recht darstellt und nicht von einem bestimmten Verfahren abhängig gemacht werden sollte.³³⁵

Für den §34 BauGB bestehen vor allem in Abs. 3 und 3a Möglichkeiten zur Weiterentwicklung. Die Idee den Rahmen des Einfügens zu lockern, wird mit der geplanten Novellierung im Jahr 2012 aufgenommen. Hiernach sollen Nutzungsänderungen eines Gewerbe- oder Handwerksbetriebes zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens befreit werden.³³⁶ Vorstellbar wäre dieses Erfordernis bei weiteren Nutzungen zu lockern. Beispielsweise könnte für

³³⁰ Vgl. Mitschang/ Reidt 2011, S. 197f.

³³¹ Vgl. Niemeyer 2010, S. 143.

³³² Vgl. Spannowsky 2010, S. 176.

³³³ Vgl. Niemeyer 2010, S. 143f.

³³⁴ Vgl. Spannowsky 2010, S. 179.

³³⁵ Vgl. Mitschang/ Reidt 2011, S. 192.

³³⁶ Vgl. Kapitel 6.2.1.

Vorhaben, die für Wohnzwecke genutzt werden, ein erleichtertes Abweichen vom Maßstab des Einfügens zulässig sein, wenn sie der Deckung dringlichen Wohnbedarfes dienen. Liegen diese Gründe vor, könnten Wohnungsbauvorhaben in §34-Gebieten in bestimmten Situationen vereinfacht zugelassen werden. Dies könnte beispielsweise auf angespannten Wohnungsmärkten, wie derzeit in Hamburg, behilflich sein, weil hierdurch in §34-Gebieten vereinfacht Nachverdichtungen möglich wären, die sich nicht wie bisher im Abs. 3a auf Erweiterungen beschränken, sondern auch Neubauten einbeziehen.

Beim Abs. 3 könnte eine Erleichterung durch die Möglichkeit der Ausweisung von zentralen Versorgungsbereichen im Flächennutzungsplan umgesetzt werden. Diese Änderung ist durch die neue BauGB-Novelle geplant³³⁷, wonach eine Darstellung der Ausstattung des Gemeindegebietes mit zentralen Versorgungsbereichen möglich sein soll. Für die Anwendung des Abs. 3 liegt bisher ein anderer Maßstab zugrunde, der sich an den gegebenen Verhältnissen vor Ort und deren rechtlichen Rahmen orientiert, nicht aber an planerischen Entscheidungen der Gemeinde.³³⁸ Mit der Novellierung könnte aber auch nach §34 Abs. 3 im Genehmigungsverfahren auf zentrale Versorgungsbereiche aus Darstellungen im Flächennutzungsplan zurückgegriffen werden.³³⁹

Um insgesamt die Effektivität der rechtlichen Instrumente zur Innenentwicklung zu steigern, sind ergänzende finanzpolitische und steuerliche Rahmenbedingungen nötig, beispielsweise durch Fördermittel für Innenentwicklungsmaßnahmen, um hierdurch Anreize bei den relevanten Akteuren der Innenentwicklung, vornehmlich den Eigentümern, zu schaffen.³⁴⁰

8.2 Handlungsempfehlungen zur Innenentwicklung

Zum Abschluss werden in diesem Abschnitt auf Grundlage der theoretischen Beschreibungen sowie Erkenntnissen und den geschilderten Anwendungsfällen Handlungsempfehlungen zu den drei in der Arbeit behandelten Instrumenten diskutiert. Gelegentlich werden ergänzende Maßnahmen bzw. vorher nötige, methodische Schritte angeführt, die für den gezielten Einsatz des entsprechenden Instrumentes von Bedeutung sind.

In der Planungspraxis geht Innenentwicklung über die in dieser Arbeit beschriebenen Instrumente hinaus. Vorbereitende Maßnahmen sind für eine gemeindliche Innenentwicklung unausweichlich.³⁴¹ Beispielsweise ist die Aktivierung von Eigentümern der jeweiligen Flächen, auf denen Maßnahmen geplant sind, von entscheidender Bedeutung. Gleichwohl werden konzeptionelle Überlegungen zu einem möglichen (effektiven) Einsatz der drei Instrumente im Rahmen der Innenentwicklung angestellt, da über sie die rechtliche Umsetzung möglich ist und die Instrumente für die Durchführung von Innenentwicklungsstrategien von großer

³³⁷ Vgl. Kapitel 6.2.1.

³³⁸ Vgl. Spannowsky 2010, S. 180.

³³⁹ Vgl. Niemeyer 2010, S. 142f.

³⁴⁰ Vgl. Ebd., S. 145.

³⁴¹ Vgl. Baldauf 2003. Gesamtheitlicher Überblick über die Planung und Realisierung von Innenentwicklung.

Bedeutung sind.

Es erfolgt hierzu eine grundlegende Unterscheidung in zwei Entwicklungsszenarien: das Szenario „Innenentwicklung betreiben“ und das Szenario „Innenentwicklung forcieren“. Die beiden Szenarien sind positivistischer Natur. Sie gehen davon aus, dass mittels der Instrumente auch deren gewünschten Zwecke und Ziele steuerbar sind. In der Praxis werden oftmals bestimmte Interessen, sei es beispielsweise politischer Art³⁴², die konkrete Umsetzung zumindest beeinflussen. Das Szenario „Innenentwicklung betreiben“ geht hierbei im Gegensatz zum „Innenentwicklung forcieren“ in seiner Reichweite der Anwendung nicht so weit. Demgegenüber sieht das Szenario „Innenentwicklung forcieren“ mehr Möglichkeiten bzw. Maßnahmen zur Innenentwicklung durch die Instrumente vor, verdeutlicht somit, was potenziell im Rahmen der Instrumente möglich ist.

8.2.1 Szenario „Innenentwicklung betreiben“

Im ersten Strategiemodell stehen grundlegende, relativ einfache, aber bewährte Maßnahmen zur Umsetzung der Innenentwicklung im Fokus.

Handlungsempfehlungen bzw. -maßnahmen im Rahmen des Szenarios „Innenentwicklung betreiben“:

§9 Abs. 2a:

- Einsatz des §9 Abs. 2a zur Steuerung des Einzelhandels bei §34-Gebieten mit großflächigen Betriebsstrukturen
- Einzelhandelskonzept nicht vorhanden: Aufstellung eines Einzelhandelskonzeptes bei dringlichen Fällen
- Bei Anzeichen einer Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche
- Identifizierung möglicher §34-Gebiete, die Bereiche schädigen, ggf. Planungen

§13a:

- Anwendung des beschleunigten Verfahrens der ersten Fallgruppe (unter 20.000m²) für Flächen nach §13a
- keine Anwendung der zweiten Fallgruppe
- bei komplexen Planungen: ggf. alle Beteiligungsschritte und weitere, zusätzliche Beteiligungsphasen durchführen
- kein Ausgleich: Grünfestsetzungen zur Wahrung der städtebaulichen Qualität sinnvoll

§34:

- Ermittlung von Potenzialflächen in §34-Gebieten (Innenentwicklungsplan) und Aktivierung der Eigentümer bei gewünschter Bebauung
- unerwünschte Entwicklungen: ggf. Überplanung mit §13a
- Anwendung der Klarstellungssatzung in ländlich geprägten Ortsteilen zur Erhöhung der Planungssicherheit

Abbildung 22: Handlungsempfehlungen des Szenarios „Innenentwicklung betreiben“

(Quelle: eigene Darstellung)

Die relativ einfache Möglichkeit über §9 Abs. 2a im Rahmen von §34-Gebieten Nutzungen, die möglicherweise die zentralen Versorgungsbereiche einer Gemeinde stören, zu steuern, sollte genutzt werden. Bei Anwendung des Instrumentes sollte auf ein Einzelhandelskonzept zugegriffen werden, da dieses die Begründung bzw. Abwägung vereinfacht. Besteht ein solches Einzelhandelskonzept und steuert es die zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde widerspruchsfrei und mit planerisch gewichtigen Argumenten, ist ein Aufstellen von Bebauungsplänen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche aufgrund der vorhandenen Konzeption relativ leicht möglich. Besteht demgegenüber ein solches Konzept nicht, sollte gerade im Hinblick auf eine Innenentwicklung hierüber nachgedacht werden. Sind im Gemeindegebiet größere §34-Teilgebiete bereits durch großflächige Betriebe, insbesondere Fachmärkte geprägt, sollten Überplanungen der Gebiete angestrebt

³⁴² Vgl. hierzu beispielsweise Abschnitt 7.1.4.

werden, es sei denn, die Entwicklungen sind gewünscht. Ist beispielsweise die Ansiedlung weiterer, großflächiger Einzelhandelsbetriebe aufgrund einer möglichen Beeinträchtigung zentraler Versorgungsbereiche nicht erwünscht, sollte ein Bebauungsplanverfahren nach §9 Abs. 2a eingeleitet werden, auch weil eine Ablehnung des Vorhabens über §34 Abs. 3 oft nicht wirkungsvoll ist. Bestehen andererseits Anzeichen auf eine Funktionsbeeinträchtigung oder eine Verschlechterung der Versorgungsfunktion eines zentralen Versorgungsbereiches, sollten Überlegungen zur Stärkung dieses Bereiches angestellt werden, beispielsweise durch Identifizierung möglicher Gebiete, die potenziell Kaufkraft abziehen.

Das beschleunigte Verfahren nach §13a für Bebauungspläne der Innenentwicklung empfiehlt sich vor allem für die kleinere Fallgruppe mit weniger als 20.000 m². Hier sind für kleinere Gebiete im Rahmen einer Innenentwicklung weitreichende Erleichterungen und auch Verfahrensbeschleunigungen möglich. Dabei sollte bei komplexen Planungen, in der viele unterschiedliche Interessen und Belange einzubeziehen sind, ggf. auf die Erleichterungen bei der Beteiligung verzichtet und mögliche Beteiligungsschritte zusätzlich durchgeführt werden. Grundlegend für den Einsatz des §13a ist die Ermittlung aller potenziellen Flächen im Gemeindegebiet notwendig. Diese Flächen können entweder im Rahmen der Wiedernutzbarmachung und der Nachverdichtung mittels des Verfahrens beplant werden. Hier bietet sich ein Zusammenspiel mit §34 an: Kleinere, einzelne Grundstücke können über §34 einer Nutzung zugeführt werden; demgegenüber hat §13a den Vorteil, größere Gebiete und zum Teil sogar Außenbereichsflächen zu beplanen. Gerade für schon intensiv genutzte Brachflächen gewerblicher Art ist die Anwendung sinnvoll, da durch die neue Planung zumeist keine erheblichen Umweltauswirkungen, die über den bisherigen Stand hinausgehen würden, zu erwarten sind. Meist werden sogar Verbesserungen erzielt. Im Rahmen der Anwendung der ersten Fallgruppe ist kein Ausgleich durch die fehlende Eingriffsregelung herzustellen. Es sind allerdings Festsetzungen zu Grünflächen erstrebenswert, die dabei Ausgleichsmaßnahmen nachkommen, aber nicht als solche gewertet werden. Die Finanzierung ist über den Erschließungsbeitrag möglich.³⁴³ Hierdurch werden qualitätsvolle Planungen gewährleistet.

In Grenzfällen ist das Instrument des §13a eher nicht anzuwenden.³⁴⁴ Gerade bei dem relativ unbestimmten Begriff der anderen Maßnahmen der Innenentwicklung bestehen Unsicherheiten. Sind die Anwendungsvoraussetzungen Wiedernutzbarmachung oder Nachverdichtung nicht möglich, sollte somit die Anwendung des §13a nicht angestrebt werden.

Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten zur Steuerung der Innenentwicklung beim §34 insbesondere bei unerwünschten Vorhaben sind vor allem flankierende Maßnahmen nötig. Hierzu gehören beispielsweise die Ermittlung von Potenzialflächen zur Bebauung in §34-Gebieten.

³⁴³ Vgl. Klinge 2007, S. 52f.

³⁴⁴ Vgl. Ebd., S. 52f.

Bei Gebieten bzw. Baulücken in §34-Gebieten, deren Bebauung durch eine relativ große Bandbreite an Vorhaben auch von Seiten der Gemeinde gewünscht wird, ist eine Bebauung über §34 möglich. Wichtigste Aufgabe im Rahmen einer Innenentwicklung durch §34 ist die Aktivierung von Flächen der Eigentümern oder, beim gemeindlichen Besitz, die Attraktivierung für Interessenten. Ist die Bebauung dieser Flächen gar nicht erwünscht oder nur mit gewissen Vorhaben, greift wieder das Wechselspiel mit dem §13a. Für diese Gebiete könnte dann eine Bauleitplanung nach §13a durchgeführt werden. Bei einfach gelagerten Fällen in §34-Gebieten, bei denen sich langfristig keine Konfliktsituationen zuspitzen, ist die alleinige Zulassung von Vorhaben über §34 sinnvoll. Die Gefahr zu städtebaulich unerwünschten Situationen ist vor allem in Gemengelage gegeben. Hier sollten bei Anzeichen auf eine solche Entwicklung Bebauungsplanungen folgen.

Die Möglichkeit der Satzungserlasses ist gerade in ländlich geprägten Gemeinden oder kleineren Gemeinden sowie Ortsteilen sinnvoll. Eine relativ einfache Möglichkeit in diesem Szenario ist die Klarstellungssatzung, die Planungssicherheit für die Eigentümer schaffen kann. Im Rahmen des §34 kann insgesamt ein sogenannter Innenentwicklungsplan dienlich sein, der die Potenzialflächen zur Innenentwicklung aufnimmt und somit ein unterstützendes Moment besitzt.³⁴⁵

8.2.2 Szenario „Innenentwicklung forcieren“

Das Szenario „Innenentwicklung forcieren“ enthält die Maßnahmen des ersten Szenarios und darüber hinaus weitere Maßnahmen, ist somit dementsprechend weitreichender. Es werden auch die mit der Novellierung geplante Möglichkeiten integriert. Im Rahmen dieses Abschnittes werden allerdings nur die im ersten Szenario noch nicht beschriebenen Maßnahmen erläutert.

<p>Handlungsempfehlungen bzw. -maßnahmen im Rahmen des Szenarios „Innenentwicklung forcieren“:</p> <p>→ Maßnahmen aus dem Szenario „Innenentwicklung betreiben“ + weitere Maßnahmen</p> <p>§9 Abs. 2a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ggf. Überplanung von §34-Gebieten zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche vor anderen Nutzungen (vor allem Vergnügungsstätten) → bei Umsetzung der Novelle: Instrument nutzen für andere Gebiete, die durch Vergnügungsstätten beeinträchtigt werden <p>§13a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bei positiver Vorprüfung: Beplanung auch der größeren Flächen (Fallgruppe b)) mit beschleunigtem Verfahren → Kontrolle im Sinne eines lernenden Prozesses <p>§34:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Einsatz der Entwicklungs- und Ergänzungssatzung zur Überplanung von ländlich geprägten, nicht nach §30 beplanten Ortsteilen - Monitoring von §34-Gebieten hinsichtlich eines schleichenden Wandels, ggf. Bebauungsplanung - bei Umsetzung der Novellierung: Potenzialflächen in §34-Gebieten zur Nutzungsänderung von Gewerbebetrieben zu Wohnzwecken aufnehmen 	<p>Bereits jetzt besteht die Möglichkeit, auch andere Nutzungen aus §34-Gebieten auszuschließen, die der Erhaltung und Sicherung zentraler Versorgungsbereiche entgegen stehen. Zu denken ist in diesem Szenario an die Steuerung von Vergnügungsstätten, die die Funktionsfähigkeit eines zentralen Versorgungsbereiches gefährden können. Somit könnte eine weiter gehende</p>
---	--

Abbildung 23: Handlungsempfehlungen des Szenarios „Innenentwicklung forcieren“

(Quelle: eigene Darstellung)

nes zentralen Versorgungsbereiches gefährden können. Somit könnte eine weiter gehende

³⁴⁵ Vgl. Baldauf 2003, S. 103ff.

Innenentwicklung zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche die Übertragung der Steuerungsmöglichkeiten des §9 Abs. 2a auf diese Nutzungen sein. Sind Anzeichen für eine Beeinträchtigung der Bereiche erkennbar, so sollte dem planerisch entgegen gewirkt werden. Für die Ansiedlung von Vergnügungsstätten empfiehlt es sich, ebenfalls ein städtebauliches Entwicklungskonzept zu entwickeln oder Ansiedlungsmuster in bestehenden Konzepten zu behandeln. Dabei darf es nicht darum gehen, diese Nutzung komplett im Gemeindegebiet auszuschließen, sondern in §34-Gebieten an gewünschten Stellen zuzulassen.³⁴⁶ Einen weitgehenderen Schritt macht eine mögliche Novellierung, danach soll auch der Ausschluss von Vergnügungsstätten in §34-Gebieten, die in ihrer Funktion durch Vergnügungsstätten beeinträchtigt werden, möglich sein. Bei einer Umsetzung der Novellierung könnten somit im Gemeindegebiet Teilbereiche identifiziert werden, die solche Anzeichen besitzen. Insgesamt ist im Sinne einer ganzheitlichen Gemeindeplanung der strategische Einsatz des §9 Abs. 2a im Zusammenhang mit §1 Abs. 4-10 der BauNVO möglich. Für beplante Gebiete sollte dabei die Feinsteuerung angewendet werden, wohingegen für den unbeplanten Innenbereich §9 Abs. 2a benutzt werden kann. Somit ergibt sich eine gemeindliche Strategie zur Erhaltung und zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche.³⁴⁷

Im Rahmen dieses Szenarios bietet sich die Überplanung größerer Flächen mit dem §13a an. Hierbei sind allerdings Einzelfallentscheidungen zur Möglichkeit der Anwendung des Verfahrens nötig. Es besteht zudem die Gefahr, dass die Prüfung ergibt, dass erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind und die Anwendung des §13a somit ausscheidet. Deshalb ist eine Evaluierung über die vollzogenen Planungen ratsam, damit ermittelt werden kann, ob das Verfahren zielführender oder schneller durchgeführt werden konnte und im Rahmen welcher Fallkonstellationen dieses nicht möglich war. Im Sinne eines lernenden Prozesses können die gesammelten Erfahrungen für spätere Planungen genutzt werden.

Im Zuge einer forcierten Innenentwicklung bietet sich weiterhin der Einsatz der Entwicklungs- und Ergänzungssatzung des §34 an. Bei Entwicklungssatzungen ist zu schauen, wo sie sinnvoll anzuwenden sind. Diese sollten Gebiete überplanen, die auch im Sinne der Innenentwicklung vorteilhaft sind und nicht äußerste Randlagen darstellen. Gerade für ländlich geprägte Ortsteile einer größeren Gemeinde, die im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung nicht mehr im Fokus stehen, kann die Überplanung mit Satzungen ausreichen, um so die Verdichtung des Gebietes zu ermöglichen, ohne neue gesamtheitliche Planungen anzustoßen. Weiterhin besteht bei Umsetzung der Novellierung zukünftig die Möglichkeit, Nutzungsänderungen von Gewerbe- und Handwerksbetrieben zu Wohnzwecken vereinfacht zuzulassen. Deshalb sollten mögliche Betriebe bzw. Standorte in die Ermittlung der Potenzial-

³⁴⁶ Vgl. Tamer 2011, S. 1278ff.

³⁴⁷ Vgl. Klinge 2008, S. 775.

flächen aufgenommen werden.

Zusätzlich bietet es sich an, Flächen in §34-Gebieten, auf denen sich langsam eine unerwünschte städtebauliche Entwicklung vollzieht, zuerst einer Prüfung zu unterziehen, ob diese Gebiete nicht besser über eine Bebauungsplanung zu beplanen sind, um hiernach ggf. ein Bauleitplanverfahren, eventuell nach §13a einzuleiten.

9. Fazit

Die in dieser Arbeit vorgestellten Instrumente können die im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung notwendige Innenentwicklung von Städten und Gemeinden unterstützen. Die Instrumente bieten zum Teil sehr spezielle Möglichkeiten zur Steuerung der Innenentwicklung und stellen neben dem Instrument des Bebauungsplanes für beplante Gebiete eine sinnvolle Ergänzung für die vereinfachte Steuerung des unbeplanten Innenbereiches dar.

Gerade §13a knüpft an den normalen Bebauungsplan an und bietet die gleichen Steuerungsmöglichkeiten. Darüber hinaus ist das Verfahren aber mit Erleichterungen verbunden, weshalb es vor allem für kleinere Gebiete im Siedlungsbestand zukünftig das Regelverfahren darstellen wird. Das Anwendungsbeispiel zeigte, dass bereits bei der kleineren Fallgruppe des §13a, gerade im Rahmen einer Nachverdichtung, komplexe Planungen möglich sind.

Das Instrument des §9 Abs. 2a stellt demgegenüber ein sehr gezieltes Instrument zur Steuerung des Einzelhandels in §34-Gebieten zum Schutz der zentralen Versorgungsbereiche dar. Für diesen fokussierten Zweck ist es in der Praxis scheinbar ein passgenaues Instrument und gut anwendbar. Allerdings ist das Instrument nur für den Zweck der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche einsetzbar.

Das Instrument des §34 ist demgegenüber nur für einzelne Grundstücke in §34-Gebieten nützlich. Vor allem aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe ist es in der Anwendung mit erheblichen Unsicherheiten verbunden. In einheitlich strukturierten Gebieten stellt es, bei von der Gemeinde gewünschten Vorhaben, eine Möglichkeit dar, um vereinfacht Innenentwicklung zu betreiben. Bei unübersichtlichen, städtebaulichen Lagen oder unerwünschten Entwicklungen, wie beispielsweise die Ansiedlung eines Einzelhandelsbetriebes, ist das Instrument mit Schwierigkeiten verbunden, weil unter Umständen die Ablehnung des geplanten Vorhabens nicht möglich ist. Zudem geht die Bebauung der Innenbereichsgrundstücke meist vom Eigentümer aus, sodass die Aktivierung dieser für eine Innenentwicklung in §34-Gebieten das Hauptziel sein muss. Dennoch besitzen Gemeinden vor allem durch den dialogischen Charakter des Baugenehmigungsverfahrens sowie bei der Aufstellung von Satzungen gewisse Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen des §34.

Insgesamt bietet das Baugesetzbuch somit alternative Möglichkeiten zur Steuerung der Innenentwicklung, die im Gegensatz zu einer normalen Bebauungsplanung einfacher umsetz-

bar sind. Daher wird es vermutlich am dem fehlenden, zielgerichteten Einsatz der Instrumente und nicht an den theoretischen Möglichkeiten der Instrumente selbst liegen, wenn diese nicht zur Innenentwicklung genutzt werden.

Die Anwendungsbeispiele, die zwar nur exemplarischen Charakter besitzen, zeigen, dass ein Anwendungsbereich des §13a die Nachverdichtung von hinsichtlich der Lage eher untergenutzten Flächen, denen eine fehlende städtebauliche Qualität attestiert wird, darstellt. Aufgrund der begrenzten Anwendungsoptionen beim §9 Abs. 2a verdeutlichte das Anwendungsbeispiel die häufigste Wirkungsweise des Instrumentes. Hierbei steht die Beschränkung von Einzelhandelsnutzungen in einem bestimmten §34-Gebiet im Mittelpunkt. Andere Nutzungen werden im Rahmen des §9 Abs. 2a zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche kaum geregelt. Das Beispiel des §34 stellt einen besonderen Fall der Nachverdichtung dar, auch wenn diese auf ein Grundstück begrenzt ist. Sofern neben dem Eigentümer auch die Gemeinde Interesse an einer Bebauung des jeweiligen Grundstückes besitzt, ist über §34 die Bebauung, und damit Nachverdichtung, bestehender Grundstücke im Sinne einer Innenentwicklung relativ einfach möglich.

In der Arbeit wurde insgesamt ersichtlich, dass die sehr starke Einzelfallbezogenheit von Planungsvorhaben eine Vergleichbarkeit von Fällen innerhalb der Instrumente kaum ermöglicht, sodass folglich auch Schwierigkeiten bei der Ableitung von konkreten Handlungsempfehlungen bestehen. Die Arbeit sollte allerdings differenzierte Möglichkeiten des Baugesetzbuches zur Steuerung der Innenentwicklung durch alternative Instrumente neben dem normalen Bebauungsplan aufzeigen. Dazu gehören vor allem die drei in der Arbeit behandelten Instrumente, mit denen eine große Bandbreite an Anwendungsmöglichkeiten und -fällen verbunden ist. Im Rahmen der Arbeit musste dagegen eine relativ kurze und überblicksartige Vorstellung der Instrumente erfolgen. Weiterhin war lediglich die Vorstellung eines Anwendungsbeispiels realisierbar. Hier hätte sicherlich die Option bestanden, sich auf ein Instrument zu konzentrieren. Allerdings wäre damit nicht der gewünschte Überblick über die zur Verfügung stehenden Instrumente neben dem normalen Bebauungsplan möglich gewesen. Dies war allerdings gerade von Interesse, um so bestehende Möglichkeiten zur Innenentwicklung im Baugesetzbuch kennenzulernen. Denn die Aktualität des Themas Innenentwicklung in der Planung wird auch dadurch sichtbar, dass eine geplante Novellierung des Baugesetzbuches zu diesem Schwerpunkt bevorsteht. Es bleibt abzuwarten, ob die hierdurch möglicherweise veränderten oder sogar neuen Instrumente zur Innenentwicklung eine sinnvolle Weiterentwicklung darstellen und somit zur Stärkung der Innenentwicklung in der Praxis beitragen können.

10. Quellenverzeichnis

Monographien, Artikel in Sammelwerken und Zeitschriften

Baldauf, Gerd (2003): Innenentwicklung PUR. planen und realisieren. Studie im Auftrag des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg. Stuttgart. Online verfügbar unter www.fachdokumente.lubw.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/40149/wb_pur.pdf?command=download-Content&filename=wb_pur.pdf, zuletzt geprüft am 08.03.2012.

Battis, Ulrich (2006): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 5., neu bearbeitete Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Battis, Ulrich (2009): §13a. In: Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch. BauGB Kommentar, 11. Auflage. München: Beck.

Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Mitschang, Stephan/ Reidt, Olaf/ Stür, Bernhard (2011): Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 30, Heft 15, S. 897–904.

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft: Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Band 1 Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ – eine Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Bock, Stephanie/ Hinzen, Ajo/ Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement - ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu).

Boeddinghaus, Gerhard (2005): BauNVO. Baunutzungsverordnung ; Kommentar, 5. Auflage. München: Rehm.

BSU (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt der Freien und Hansestadt Hamburg) (2010): 2. Berichtigung des Flächennutzungsplans zum Bebauungsplan Winterhude 13 Quartiersentwicklung an der Barmbeker Straße. Hamburg. Online verfügbar unter www.hamburg.de/contentblob/2833982/data/2-quartiersentwicklung-barmbeker-strasse.pdf, zuletzt geprüft am 07.03.2012.

Bunzel, Arno (2007): Bebauungspläne der Innenentwicklung. In: Hans D. Jarass (Hrsg.): Neue Entwicklungen des Bauplanungsrechts. Innenentwicklung, zentrale Versorgungsbereiche, private Initiativen. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 11. Juni 2007. Beiträge zum Raumplanungsrecht, 234. Berlin: Lexxion, Der Juristische Verlag, S. 33–53.

CIMA Beratung + Management GmbH (2008): Einzelhandelskonzept für die Stadt Buxtehude. Endbericht für den Auftraggeber. Lübeck. Online verfügbar unter www.buxtehude.de/v1/upload/Bauen/EZH_Konzept_Internet.pdf, zuletzt geprüft am 07.03.2012.

Gaentzsch, Günter (2008): §9 Abs. 2a. In: Schlichter, Otto/ Stich, Rudolf/ Driehaus, Hans-Joachim/ Paetow, Stefan: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch (BauGB). Loseblatt-Kommentar, 10. Lieferung. 3., überarbeitete Auflage. Köln u.a.: Loseblattwerke Carl Heymanns Verlag.

Jachmann, Simone/ Mitschang Stephan (2009): Bebauungspläne der Innenentwicklung - Studie zur Anwendung von §13a BauGB in der kommunalen Planungspraxis. In: Baurecht (BauR), Jg. 40, Heft 6, S. 913–927.

Janning, Heinz (2010): Regelungen zur Art der baulichen Nutzung – Vergnügungsstätten. In: BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hrsg.): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Band II: Dokumentation Festveranstaltung/Materialien. Unter Mitarbeit vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Bonn: BMVBS, S. 125–127.

Klinge, Werner (2007): Bebauungspläne der Innenentwicklung. Anwendungsvoraussetzungen, Grenzen und Beispiele. In: Planerin, Heft 4, S. 51–53.

Klinge, Werner (2008): Bebauungspläne zur Steuerung zentraler Versorgungsbereiche nach §9 Abs. 2a BauGB und erste Überlegungen zur Anwendung. In: Baurecht (BauR), Jg. 39, Heft 5, S. 770–775.

Finkelnburg, Klaus/ Ortloff, Karsten Michael/ Kment, Martin (2011): Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 6., neu bearbeitete Auflage. Schriftenreihe der Juristischen Schulung Band 107. München: Beck.

Koch, Hans-Joachim/ Hender, Reinhard (2009): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. 5., neu bearbeitete Auflage. Reihe Rechtswissenschaft heute. Stuttgart u.a.: Boorberg.

Krautzberger, Michael/ Stür Bernhard (2007): BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung. In: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), Jg. 122, Heft 3, S. 160–169.

Krautzberger, Michael (2009a): § 13a. In: Ernst, Werner/ Zinkahn, Willy/ Bielenberg, Walter Ernst: Baugesetzbuch. Kommentar. Loseblattsammlung, Lieferung 93. München: Beck.

Krautzberger, Michael (2009b): § 34. In: Battis, Ulrich/ Krautzberger Michael/ Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch. BauGB Kommentar. 11. Aufl. München: Beck, S. 439–471.

Kuschnerus, Ulrich (2001): Das zulässige Bauvorhaben. Handreichungen zum Bauplanungsrecht, 6. Auflage. Bonn: Verlag Deutscher Volksheimstättenwerk.

Kuschnerus, Ulrich (2009): Nahversorgungszentren als zentrale Versorgungsbereiche. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), Jg. 32, Heft 1, S. 24–29.

Kuschnerus, Ulrich (2010): Der sachgerechte Bebauungsplan. Handreichungen für die kommunale Planung, 4. Auflage. Bonn: vhw - Dienstleistung Verlag.

Mitschang, Stephan (2007): Bebauungspläne im beschleunigten Verfahren. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), Jg. 30, Heft 5, S. 433–447.

Mitschang, Stephan/ Reidt, Olaf (2011): Die geplante Aenderung von BauGB und BauNVO in der laufenden Legislaturperiode. In: Baurecht (BauR), Jg. 42, Heft 2, S. 188–203.

Niemeyer, Eva Maria (2010): Praktische Anforderungen an das planungsrechtliche Instrumentarium zur Innenentwicklung der Städte. In: BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Band II: Dokumentation Festveranstaltung/Materialien. Unter Mitarbeit vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Bonn: BMVBS, S. 141–145.

Reidt, Olaf (2008): Anwendungsfragen bei Einzelhandelsbebauungsplänen nach § 9 Abs. 2a BauGB. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): Innenentwicklung. Fach- und Rechtsfragen. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 6. Frankfurt am Main [u.a.]: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, S. 113–129.

Rinke, Winfried (2005): Ist Ortsteil i.S. des §34 Abs. 1 BauGB nur der Gebäudebestand der jeweiligen Gemeinde? In: Baurecht (BauR), Jg. 36, Heft 9, S. 1406–1408.

Schmitz, Holger (2007): Die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbraucher-nahen Versorgung. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR), Jg. 30, Heft 6, S. 532–538.

Siedentop, Stefan (2003): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung?. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (fub), Jg. 65, Heft 3, S. 89–98.

Söfker, Wilhelm (2007): §9 Abs. 2a. In: Ernst, Werner/ Zinkahn, Willy/ Bielenberg, Walter: Baugesetzbuch. Kommentar. Loseblattsammlung, Lieferung 83. München: Beck.

Spangenberg, Volker (2009): Zukunftsaufgabe Innenentwicklung - Umsetzung in der Planungspraxis. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR), Jg. 29, Heft 6, S. 217–222.

Spannowsky, Willy (2007): §13a. In: Schlichter, Otto/ Stich, Rudolf/ Driehaus, Hans-Joachim/

Paetow, Stefan: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch (BauGB). Loseblatt-Kommentar, 8. Lieferung. 3., überarbeitete Auflage. Köln u.a.: Loseblattwerke Carl Heymanns Verlag.

Spannowsky, Willy (2010): Überlegungen zur Weiterentwicklung des städtebaurechtlichen Instrumentariums für die Innenentwicklung der Städte. In: BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Berliner Gespräche zum Städtebaurecht. Band II: Dokumentation Festveranstaltung/Materialien. Unter Mitarbeit vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Bonn: BMVBS, S. 167–184.

Spannowsky, Willy/ Uechtritz Michael (2009): Baugesetzbuch. Kommentar. München: Verlag C. H. Beck.

Sparwasser, Reinhard (2007): Bebauungspläne zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche. In: Mitschang, Stephan (Hrsg.): BauGB-Novelle 2007. Neue Anforderungen an städtebauliche Planungen und die Zulassung von Vorhaben, 1. Auflage. Berliner Schriften zur Stadt- und Regionalplanung, Band 4. Frankfurt am Main [u.a.]: Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, S. 159–174.

Statistisches Bundesamt (1998): Statistisches Jahrbuch 1998 für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Stollmann, Frank (2009): Öffentliches Baurecht, 7. Auflage. München: Verlag C. H. Beck.

Stürer, Bernhard (2009): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung - Genehmigung – Rechtsschutz, 4. Auflage. München: C. H. Beck Baurecht.

Turner, Marianne (2011): Die Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten mit den Mitteln des Bauplanungsrechts unter besonderer Berücksichtigung des § 9 Abs. 2a BauGB. In: Baurecht (BauR), Jg. 42, Heft 8, S. 1273–1284.

Interviews, Graue Literatur und Internet

HBI (Hausbau-Immobilien-gesellschaft mbH) (2012): "Ärztehaus am ZOB", Bleicherstraße 11, Buxtehude. Online verfügbar unter <http://hbi-immo-gmbh.de/aerztehaus-am-zob.html>, zuletzt geprüft am 15.03.2012.

Koalitionsvertrag (2005): Koalitionsvertrag. Gemeinsam für Deutschland - Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005. Online verfügbar unter www.cdu.de/doc/pdf/05_11_11_Koalitionsvertrag.pdf, zuletzt geprüft am 07.03.2012.

Koalitionsvertrag (2009): Bildung. Wachstum. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009. Onli-

ne verfügbar unter www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf, zuletzt geprüft am 07.03.2012.

Krummreich, Patrick (2012): Interview zum §13a sowie dem Anwendungsfall des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Winterhude Nr. 13. Interview mit Patrick Krummreich am 15.03.2012. Hamburg.

LSKN (Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen) (2011): Bevölkerung der Gemeinden am 30. Juni 2011. Statistische Berichte Niedersachsen. AI 2 – hj 1 / 2011. Hannover. Online verfügbar unter www.lskn.niedersachsen.de/portal/live.php?&article_id=87679&navigation_id=25688&_psmand=40, zuletzt geprüft am 07.03.2012.

Menker, Andreas (2012): Interview zum §9 Abs. 2a und §34 sowie deren Anwendungsfälle. Interview mit Andreas Menker am 12.03.2012. Buxtehude.

Planwerkeins (2012): portfolio. Online verfügbar unter http://www.planwerkeins.de/bilder/110819_PW1PraesentationWeb.pdf, zuletzt geprüft am 15.03.2012.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig Holstein (2011): Hamburger Stadtteil-Profile 2011. Band 11 der Reihe „NORD.regional“. Hamburg. Online verfügbar unter http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/NR11_Stadtteil-Profile_2011.pdf, zuletzt geprüft am 13.03.2012.

Gesetze, Gesetzesentwürfe, Richtlinien, Verordnungen, Begründungen

Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil 1 vom 27. Dezember 2006: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006, S. 3316–3321.

Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil 1 vom 29. Juli 2011: Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011, S. 1509–1511.

Baugesetzbuch (BauGB), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22.07.2011 (BGBl. I S. 1509).

Baunutzungsverordnung (BauNVO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466).

Bezirksamt Hamburg-Nord (2010): Verordnung über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Winterhude 13. Vom 22. April 2010. Hamburg. Online verfügbar unter <http://www.hamburg.de/contentblob/1071776/data/winterhude-13-verordnung.pdf>, zuletzt geprüft am 15.03.2012.

BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung): Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts. Referentenentwurf vom 14. Februar 2012. Online verfügbar unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/78756/publicationFile/51061/baugesetzbuch-referentenentwurf-14-02-2012.pdf>, zuletzt geprüft am 07.03.2012.

Bundesregierung (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte. Gesetzesentwurf der Bundesregierung. DT 16/2496 vom 04.09.2006. Online verfügbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/024/1602496.pdf>, zuletzt geprüft am 07.03.2012.

Freie und Hansestadt Hamburg (2010): Vorhabenbezogener Bebauungsplan Winterhude 13. Planzeichnung. Bezirk Hamburg-Nord. Hamburg. Online verfügbar unter <http://www.hamburg.de/contentblob/1071846/data/winterhude-13-bebauungsplan.pdf>, zuletzt geprüft am 15.03.2012.

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 5 Absatz 15 des Gesetzes vom 24.02.2012 (BGBl. I S. 212).

Hansestadt Hamburg (1955): Baustufenplan der Hansestadt Hamburg Winterhude. Zugleich Wirtschaftsplan, erneut festgestellt am 14.01.1955. Online verfügbar unter <http://www.geoportal-hamburg.de/bplan/BSWinterhude.pdf>, zuletzt geprüft am 13.03.2012.

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L197, S. 30-37.

Stadt Buxtehude (1967): 2. Änderung und Erweiterung des Bebauungsplanes Nr. 9a. Stadtbauamt Buxtehude. Online verfügbar unter http://www.buxtehude.de/v1/upload/Bauen/Bebauungsplaene_neu/BP_009A_2Ae.pdf, zuletzt geprüft am 14.03.2012.

Stadt Buxtehude (2009): Bebauungsplan Nr. 106 "Fachmarktzentrum Harburger Straße". Begründung. Stand 11. August 2009. Buxtehude. Online verfügbar unter http://www.buxtehude.de/v1/upload/Verwaltungsvorlagen_oeffentlich/66_2009.pdf, zuletzt geprüft am 16.03.2012.

Stadt Buxtehude (2010): Bebauungsplan Nr. 106 "Fachmarktzentrum Harburger Straße". Satzung. Buxtehude. Online verfügbar unter http://www.buxtehude.de/v1/upload/Bauen/Bebauungsplaene_neu/BP_106.pdf, zuletzt geprüft am 16.03.2012.

Stadt Hamburg (2008): Begründung zum Bebauungsplan Winterhude 13. Entwurf. Planungsstand Dezember 2008; Fassung der öffentlichen Auslegung. Hamburg. Online verfügbar un-

ter <http://www.hamburg.de/contentblob/1071782/data/begruendung-winterhude-13.pdf>, zuletzt geprüft am 15.03.2012.

Urteile

BayVGH, Beschluss vom 10.12.2008, Aktenzeichen 1 CS 08.2770. In: Bayerisches Verwaltungsblatt (BayVBl.) 2009, S. 751.

BGH, Urteil vom 14.10.1982, Aktenzeichen III ZR 65/82 WM IV 1982, 1315.

BVerwG, Beschluss vom 04.02.1986, Aktenzeichen 4 B 7-9/86. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 5, Heft 9, S. 740.

BVerwG, Beschluss vom 07.05.1991, Aktenzeichen 4 B 52.91.

BVerwG, Beschluss vom 17.09.1991, Aktenzeichen 4 B 161.91.

BVerwG, Beschluss vom 11.03.1994, Aktenzeichen 4 B 53.94.

BVerwG, Beschluss vom 03.04.1996, Aktenzeichen 4 B 253/95. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1997, Jg. 16, Heft 4, S. 389f.

BVerwG, Beschluss vom 01.04.1997, Aktenzeichen 4 B 11/97. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 16, Heft 9, S. 899.

BVerwG, Beschluss vom 27.07.1998, Aktenzeichen 4 BN 31.98.

BVerwG, Beschluss vom 25.03.1999, Aktenzeichen 4 B 15.99. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2000, Jg. 23, Heft 1, S. 68.

BVerwG, Beschluss vom 10.10.1999, Aktenzeichen 4 B 77.99.

BVerwG, Beschluss vom 08.11.1999, Aktenzeichen 4 B 85.99. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2000, Jg. 23, Heft 6, S. 426.

BVerwG, Beschluss 19.09.2000, Aktenzeichen 4 B 49.00.

BVerwG, Beschluss vom 02.08.2001, Aktenzeichen 4 B 26.01. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 2002, Jg. 25, Heft 1, S. 69.

BVerwG, Beschluss vom 09.11.2005, Aktenzeichen 4 B 67.05.

BVerwG, Beschluss vom 20.11.2006, Aktenzeichen 4 B 50.06.

BVerwG, Beschluss vom 01.10. 2008, Aktenzeichen - 4 B 53.08.

BVerwG, Urteil vom 22.09.1967, Aktenzeichen IV C 109.65.

BVerwG, Urteil vom 06.11.1968, Aktenzeichen 4 C 31.66.

BVerwG, Urteil vom 23.04.1969, Aktenzeichen IV C 15.68.

BVerwG, Urteil vom 01.12.1972, Aktenzeichen IV C 6.71.

BVerwG, Urteil vom 25.02.1977, Aktenzeichen 4 C 22.75.

BVerwG, Urteil vom 26.05.1978, Aktenzeichen IV C 9.77.

BVerwG, Urteil vom 21.11.1980, Aktenzeichen 4 C 30.78. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 1981, Jg. 4, Heft 1, S. 36.

BVerwG, Urteil vom 10.12.1982, Aktenzeichen. 4 C 28.81.

BVerwG, Urteil vom 05.08.1983, Aktenzeichen 4 C 96.79.

BVerwG, Urteil vom 17.02.1984, Aktenzeichen 4 C 55.81.

BVerwG, Urteil vom 17.01.1986, Aktenzeichen 4 C 80.82.

BVerwG, Urteil vom 15.02.1990, Aktenzeichen 4 C 23.90.

BVerwG, Urteil vom 28.06.1993, Aktenzeichen 4 NB 23.93.

BVerwG, Urteil vom 10.12.1993, Aktenzeichen 8 C 59/91. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1994, Jg. 13, Heft 9, S. 910.

BVerwG, Urteil vom 23.03.1994, Aktenzeichen 4 C 18.92.

BVerwG, Urteil vom 15.12.1994, Aktenzeichen 4 C 13/93. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995, Jg. 14, Heft 7, S. 698.

BVerwG, Urteil vom 15.12.1994, Aktenzeichen 4 C 19/93. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 1995, Jg. 14, Heft 9, S. 897.

BVerwG, Urteil vom 11.05.2000, Aktenzeichen 4 C 14/98. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), Jg. 19, Heft 4, S. 1169.

BVerwG, Urteil vom 17.05.2002, Aktenzeichen 4 C 6.01. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2003, Jg. 22, S. 211.

OVG Lüneburg, Urteil vom 17.01.2008, Aktenzeichen 1 LB 154/07.

VG Stade, Beschluss vom 03.12.2007, Aktenzeichen 2 B 1427/07.

Anhang

Interviewleitfaden zum §9 Abs. 2a und dem Anwendungsfall

Fragen zum Bebauungsplan Nr. 106 „Fachmarktzentrum Harburger Straße“

- Planungsanlass/Entstehungsgeschichte:
Wie kam es zu dem Bebauungsplanverfahren?
- Welche Rolle spielte die Ansiedlung des Plaza-Vorhabens?
- Was sind die mit dem Bebauungsplan verfolgten Ziele?
- Wie lief das Verfahren ab? War das gewünschte vereinfachte Verfahren möglich bzw. mit Vereinfachungen verbunden?
- Wie wurden die konkreten, inhaltlichen Festsetzungen des Bebauungsplanes entwickelt?
- Städtebauliches Entwicklungskonzept (Einzelhandelskonzept): Welche Bedeutung besaß es im Rahmen des Planverfahrens?
- Was sind die Vorteile des Instrumentes des §9 Abs. 2a im Hinblick auf den Bebauungsplan Nr. 106?
- Gab es eventuell Probleme bzw. Schwierigkeiten bei der Anwendung bzw. beim Verfahren?

Allgemeine Fragen zum Instrument

- Ist der §9 Abs. 2a Ihrer Meinung nach geeignet für die Innenentwicklung im Bereich von §34-Gebieten?
- Sehen Sie ggf. Bedarf zu einer Erweiterung bzw. Weiterentwicklung des Instrumentes, gerade im Hinblick auf mögliche Probleme bei der Anwendung?
- Gibt es andere Nutzungen, die in §34-Gebieten nach dem Vorbild des §9 Abs. 2a gesteuert werden könnten?

Interviewleitfaden zum §13a und dem Anwendungsfall

Fragen zum Bebauungsplan Nr. 13 Winterhude

- Planungsanlass/ Entstehungsgeschichte:
Wie kam es zu dem Bebauungsplanverfahren?
- Was sind die mit dem Bebauungsplan verfolgten Planungsabsichten/ Ziele?
- Wie lief das Verfahren ab? War das gewünschte Verfahren nach §13a möglich bzw. auch mit den Erleichterungen verbunden?
- Was waren die Vorteile des §13a in diesem Verfahren?
- Wie wurden die Festsetzungen des Bebauungsplanes entwickelt?
- Was sind die Vorteile des Instrumentes des §13a im Hinblick auf den Bebauungsplan Nr. 13?
- Gab es eventuell Probleme bzw. Schwierigkeiten bei der Anwendung bzw. beim Verfahren?
- Wie funktioniert die FNP-Anpassung? Gab es hierbei Probleme?

Über den Bebauungsplan hinaus

- Welche Bedeutung besitzt der §13a für die Planung in Hamburg bzw. dem Bezirk?
- Ist der §13a Ihrer Meinung nach geeignet für die Innenentwicklung von Städten und Gemeinden?
- Sehen Sie ggf. Bedarf zu einer Erweiterung bzw. Weiterentwicklung des Instrumentes, gerade im Hinblick auf mögliche Probleme bei der Anwendung?

Interviewleitfaden zum §34 und dem Anwendungsfall

Allgemeine Fragen zur Anwendung des §34

- Welche Bedeutung besitzt der §34 für die Planung, gerade in Städten wie Buxtehude?
- Wie wird die planungsrechtliche Zulässigkeit geprüft? (Ablauf der Prüfung anhand Schema?)
- Gibt es typische Fälle des §34? Wenn ja, welche?
- Kann/wird der §34 von Seiten der Gemeinde eingesetzt?
Gibt es Satzungen nach §34 in Buxtehude?
- Hat die Gemeinde überhaupt Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen des §34? Beispielsweise beim Abweichen vom Erfordernis des Einfügens oder den städtebaulichen Satzungen, Ausnahmen bei Anwendung von 34 Abs. 2?
- Welche Bedeutung besitzt der §34 für die Innenentwicklung von Gemeinden?
- Was sind die Vorteile des Instrumentes? Wo ergeben sich Schwierigkeiten bei der Anwendung des §34 im Allgemeinen?
- Gibt es Ihrer meiner Meinung nach Bedarf zu einer Weiterentwicklung? Wenn ja, an welcher Stelle?

Vorhaben: Wohn- und Geschäftshaus in Buxtehuder Innenstadt

- Was sollte mit dem konkreten Vorhaben umgesetzt werden?
- Wie lief die Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit ab?
Durch welchen Absatz war das Vorhaben zulässig?
- Wo gab es eventuell Schwierigkeiten?

Erklärung zur Bachelorarbeit

Name, Vorname: Hausmann, Matthias

Matrikel-Nr.: 3010719

Studiengang: Stadtplanung

Ich versichere, dass ich diese Bachelor-Thesis ohne fremde Hilfe selbstständig verfasst und nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe.

Wörtlich oder dem Sinn nach aus anderen Werken entnommene Stellen sind unter Angabe der Quellen kenntlich gemacht.

Hamburg, den 21. März 2012

Matthias Hausmann