

Kleine Anfrage

der Abg. Dr. Gisela Splett GRÜNE

und

Antwort

des Wirtschaftsministeriums

Genehmigungspraxis bei Bauleitplänen

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Nach welchen Kriterien prüfen die höheren Verwaltungsbehörden die Genehmigungsfähigkeit der ihnen vorgelegten Bauleitpläne im Hinblick auf die Festsetzung neuer Bauflächen?
2. Welche Daten und Berechnungen wie beispielsweise rechnerische Voraussetzungen und Bedarfsberechnungen werden von den Genehmigungsbehörden zur Beurteilung der Erforderlichkeit von Bauflächen als notwendig angesehen?
3. Nach welchen fachlichen Kriterien und Methoden sind bei Flächennutzungsplänen insbesondere der Wohnbauflächenbedarf und der Flächenbedarf für gewerbliches Bauland zu ermitteln?
4. Wie stark dürfen als Begründung für die Ausweisung von Bauflächen angeführte Bevölkerungsvorausschätzungen von Prognosezahlen des Statistischen Landesamtes oder anderer amtlicher Prognosen abweichen, ohne dass die Genehmigungsfähigkeit in Zweifel gezogen wird?
5. Wie häufig wurden innerhalb der letzten 3 Jahre Bauleitpläne ganz oder teilweise nicht genehmigt, weil die Erforderlichkeit der Bauleitplanung nicht gegeben war, weil die Bauflächenausweisungen über dem prognostizierten Bedarf lagen bzw. Belange des Umweltschutzes im Sinne eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden nicht ausreichend berücksichtigt wurden, und für wie viel % der Bauflächen, für die im Rahmen der Änderung oder Fortschreibung von Flächennutzungsplänen eine Genehmigung beantragt wurde, wurde diese versagt?

6. Hat sich der bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen an die Begründung für neue Flächenausweisungen angelegte Maßstab innerhalb der letzten Jahre verändert und falls ja, wie?
7. Sieht die Landesregierung Möglichkeiten, die Genehmigungspraxis für Bauleitpläne im Hinblick auf die Zielsetzung der Reduzierung des Flächenverbrauchs zu optimieren und falls ja, welche?
8. Beabsichtigt die Landesregierung, im Hinblick auf die durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte eröffneten Möglichkeiten des ressourcenschonenden Bauens, den Spielraum für die Darstellung neuer Bauflächen im Außenbereich einzuschränken?

05. 04. 2007

Dr. Splett GRÜNE

Begründung

Im Rahmen der Debatte zum Thema Flächenverbrauch wurde mehrfach die Genehmigungspraxis für Bauleitpläne angesprochen. Angemahnt wurde u. a. eine strengere Prüfung der Erforderlichkeit bei der Genehmigung von Bauleitplänen (vgl. Plenarprotokolle vom 9. Februar 2007 und 15. März 2007). In der Drucksache 14/774 hat das Umweltministerium ausgeführt, dass bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen ein strenger Maßstab anzulegen und insbesondere die Flächenbedarfsermittlung der Kommunen sorgfältig zu prüfen ist. Bereits 2004 hatte das Wirtschaftsministerium in einer Stellungnahme ausgeführt, dass die Genehmigungsbehörden dazu angehalten seien, bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen einen strengen Maßstab an die Begründung für neue Flächenausweisungen anzulegen (vgl. Drucksache 13/3084).

Die vorliegende Anfrage soll die Genehmigungspraxis näher beleuchten und aufzeigen, welche Maßstäbe konkret angelegt werden und inwieweit im Rahmen der Genehmigungspraxis Steuerungsmöglichkeiten für eine Reduzierung des Flächenverbrauchs bestehen.

Antwort

Mit Schreiben vom 3. Mai 2007 Nr. 6–2511.20/75 beantwortet das Wirtschaftsministerium die Kleine Anfrage wie folgt:

Ich frage die Landesregierung:

Zu 1.:

Nach welchen Kriterien prüfen die höheren Verwaltungsbehörden die Genehmigungsfähigkeit der ihnen vorgelegten Bauleitpläne im Hinblick auf die Festsetzung neuer Bauflächen?

Nach § 6 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) darf die Genehmigung nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zustande ge-

kommen ist oder diesem Gesetzbuch, den aufgrund dieses Gesetzbuchs erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widerspricht.

Demnach prüft die Genehmigungsbehörde die Einhaltung der Verfahrens- und Formvorschriften und materiell-rechtlich die Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 BauGB: Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist), die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB: Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen) und den Abwägungsvorgang (§ 1 Abs. 7 BauGB: Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen). Hierbei handelt es sich um eine präventive Rechtskontrolle im Rahmen der Rechtsaufsicht. Die Genehmigungsbehörde hat dabei kein eigenes Planungsermessen, weil es sich bei der Bauleitplanung um eine weisungsfreie Pflichtaufgabe im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) handelt.

Zu 2. und 3.:

Welche Daten und Berechnungen wie beispielsweise rechnerische Voraussetzungen und Bedarfsberechnungen werden von den Genehmigungsbehörden zur Beurteilung der Erforderlichkeit von Bauflächen als notwendig angesehen?

Nach welchen fachlichen Kriterien und Methoden sind bei Flächennutzungsplänen insbesondere der Wohnbauflächenbedarf und der Flächenbedarf für gewerbliches Bauland zu ermitteln?

Die Gemeinde hat im Aufstellungsverfahren dem Entwurf des Bauleitplans eine Begründung beizufügen. In ihr sind entsprechend dem Stand des Verfahrens

1. die Ziele, Zwecke und wesentliche Auswirkungen des Bauleitplans und
2. in dem Umweltbericht nach der Anlage zu diesem Gesetzbuch die aufgrund der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 ermittelten und bewerteten Belange des Umweltschutzes

darzulegen. Der Umweltbericht bildet einen besonderen Teil der Begründung (§ 2 a BauGB).

Die Träger der Bauleitplanung haben in der Begründung bzw. im Umweltbericht die Ermittlung des Bauflächenbedarfs im Planungszeitraum nachvollziehbar darzulegen. Hierzu stehen anerkannte Ermittlungsmethoden zur Verfügung, die den Flächenbedarf aus Eigenentwicklung (natürliche Bevölkerungsentwicklung und sog. innerer Bedarf, der sich aus der Verringerung der Belegungsdichte und ggf. einem Ersatzbedarf ergibt) berücksichtigen. Darüber hinaus können in den Regionalplänen Orientierungswerte für Mindest-Bruttowohndichten (in Einwohnern pro Hektar) als Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Grundsätze der Raumordnung sind als öffentlicher Belang bei der Abwägung durch die Planungsträger zu berücksichtigen. Die Ansätze zur Flächenbedarfsermittlung unterliegen einer Plausibilitätsprüfung durch die Genehmigungsbehörden.

Für bestimmte Gemeinden in festgelegten Schwerpunkten der Siedlungstätigkeit werden Ansätze für Wanderungsgewinne als Ziel der Raumordnung in den Regionalplänen festgelegt, die die Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB auslösen.

Für die Ermittlung des Flächenbedarfs für gewerbliche Nutzung gibt es keine anerkannte Methode. Zwar lässt sich rechnerisch der Bedarf an Arbeitsplätzen in einer Gemeinde aufgrund der Beschäftigtenquote ermitteln, doch lassen sich Arbeitsplatznachfrage und Arbeitsplatzangebot wegen der sehr verschiedenen Berufe der Beschäftigten und der sehr verschiedenen Arbeitsplatzstruktur der Betriebe in den einzelnen Branchen nicht auf kommunaler Ebene in Übereinstimmung bringen. Weiterhin differiert der Flächenbedarf je Arbeitsplatz je nach Betriebsart stark. Da bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans in aller Regel nicht bekannt ist, welche Betriebe sich künftig in der Gemeinde ansiedeln werden und welchen Flächenbedarf diese Betriebe im Einzelnen haben, sind die Planungsträger auf eine Abschätzung des Flächenbedarfs angewiesen. In der Begründung ist diese Abschätzung nachvollziehbar darzustellen. Sie unterliegt ebenfalls einer Plausibilitätsprüfung durch die Genehmigungsbehörden.

Den Gemeinden wird empfohlen, im Sinne eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden, die Erschließung von Gewerbe- und Industriegebieten abschnittsweise dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Zu 4.:

Wie stark dürfen als Begründung für die Ausweisung von Bauflächen angeführte Bevölkerungsvorausschätzungen von Prognosezahlen des Statistischen Landesamtes oder anderer amtlicher Prognosen abweichen, ohne dass die Genehmigungsfähigkeit in Zweifel gezogen wird?

Prognosezahlen des Statistischen Landesamtes und andere amtliche Prognosen sind keine bindenden Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung. Sie können aber als Abwägungsmaterial herangezogen werden. Die Träger der Bauleitplanung entscheiden in eigener Verantwortung, inwieweit derartige Prognosen aufgrund örtlicher Verhältnisse bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt werden. Die Bedarfsermittlung unterliegt einer Plausibilitätsprüfung durch die Genehmigungsbehörden.

Zu 5.:

Wie häufig wurden innerhalb der letzten 3 Jahre Bauleitpläne ganz oder teilweise nicht genehmigt, weil die Erforderlichkeit der Bauleitplanung nicht gegeben war, weil die Bauflächenausweisungen über dem prognostizierten Bedarf lagen bzw. Belange des Umweltschutzes im Sinne eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden nicht ausreichend berücksichtigt wurden, und für wie viel % der Bauflächen, für die im Rahmen der Änderung oder Fortschreibung von Flächennutzungsplänen eine Genehmigung beantragt wurde, wurde diese versagt?

Der Landesregierung liegen dazu keine Erhebungen vor. Wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands wird von einer Ermittlung entsprechender Daten abgesehen.

Derartige Fälle dürften, wenn sie innerhalb der letzten 3 Jahre überhaupt eingetreten sind, selten vorkommen. Denn die Genehmigungsbehörden sind nicht nur befugt, sondern auch verpflichtet, vor Versagung der Genehmigung zu prüfen, ob und wie Versagungsgründe ausgeräumt werden können. In der Praxis findet eine Abstimmung des Planinhalts zwischen dem Planungsträger, dem Regionalverband und der Raumordnungsbehörde als Trägern öffentlicher Belange sowie der Genehmigungsbehörde durch informelle Gespräche bereits im Planungsstadium bzw. vor dem Genehmigungsverfahren statt, sodass Versagungsgründe ggf. ausgeräumt werden können und sich die Frage einer Versagung oder einer Ausnahme von räumlichen oder sachlichen Teilen

des Flächennutzungsplans nur in den Fällen, in denen im Vorfeld keine Einigung erzielt werden kann, stellt.

Zu 6.:

Hat sich der bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen an die Begründung für neue Flächenausweisungen angelegte Maßstab innerhalb der letzten Jahre verändert und falls ja, wie?

Durch die neu gefasste und um Aspekte der Innenentwicklung ergänzte Vorschrift des § 1 a Abs. 2 BauGB, die insbesondere auch bei der Abfassung des Umweltberichts nach § 2 a BauGB zu berücksichtigen ist, verlangt der Gesetzgeber eine intensivere Auseinandersetzung mit dem Thema des Flächenverbrauchs als in der Vergangenheit. Diese erfolgt insbesondere im Zusammenhang mit der Prüfung von Alternativen, zu denen auch die „Nullvariante“ gehört. Von Bedeutung sind dabei nicht nur Feststellungen zum Potenzial für eine Innenentwicklung, sondern auch kommunale Umsetzungsstrategien. Entscheidend ist, mit welchem Nachdruck die Gemeinde Bauflächenreserven im Innenbereich tatsächlich aktivieren will. Die Gemeinden haben dies unter Berücksichtigung der Potenziale und Entwicklungsszenarien sowie der Umsetzungsstrategien nachvollziehbar darzustellen. Im Umweltbericht bzw. in der Begründung kann insoweit auf sogenannte Innenentwicklungskonzepte Bezug genommen werden. Ohne diese Darstellung kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Thema umfassend im Sinne des Gesetzes nach § 1 a Abs. 2 BauGB bearbeitet wurde.

„Bei genehmigungspflichtigen Bauleitplänen hat die Genehmigungsbehörde im Einzelfall die Nachvollziehbarkeit anhand der Darstellungen im Umweltbericht bzw. der Begründung zu prüfen. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen“ (Auszug aus der Niederschrift über die 62. Dienstbesprechung des Innenministeriums mit den Baurechtsreferenten der Regierungspräsidien am 11. und 12. April 2005).

Die Niederschrift wurde allen Genehmigungsbehörden zur Beachtung übermittelt. Erfahrungen dazu liegen wegen der Kürze der Zeit noch nicht vor.

Zu 7.:

Sieht die Landesregierung Möglichkeiten, die Genehmigungspraxis für Bauleitpläne im Hinblick auf die Zielsetzung der Reduzierung des Flächenverbrauchs zu optimieren und falls ja, welche?

Eine Optimierung der Genehmigungspraxis ist nicht möglich. Die Genehmigungsbehörden sind jedoch gehalten, bei der Plausibilitätsprüfung der Flächenbedarfsermittlung einen strengen Maßstab anzulegen und bei den Trägern der Bauleitplanung auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden sowie auf eine vorrangige Innenentwicklung hinzuwirken.

Zu 8.:

Beabsichtigt die Landesregierung, im Hinblick auf die durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte eröffneten Möglichkeiten des ressourcenschonenden Bauens, den Spielraum für die Darstellung neuer Bauflächen im Außenbereich einzuschränken?

Eine wesentliche Zielsetzung des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte ist die Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Stärkung der Innenentwicklung. Mit dem Gesetz sollen daher auch die vorhandenen Potenziale durch Wiedernutzbar-

machung von Flächen, Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung besser ausgeschöpft werden, um die gezielte erstmalige Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke weiter zu verringern.

Das Gesetz eröffnet unter Beachtung der Planungshoheit der Kommunen keinen Spielraum für die Einschränkung der Darstellung neuer Bauflächen im Außenbereich, wenn dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

Pfister

Wirtschaftsminister