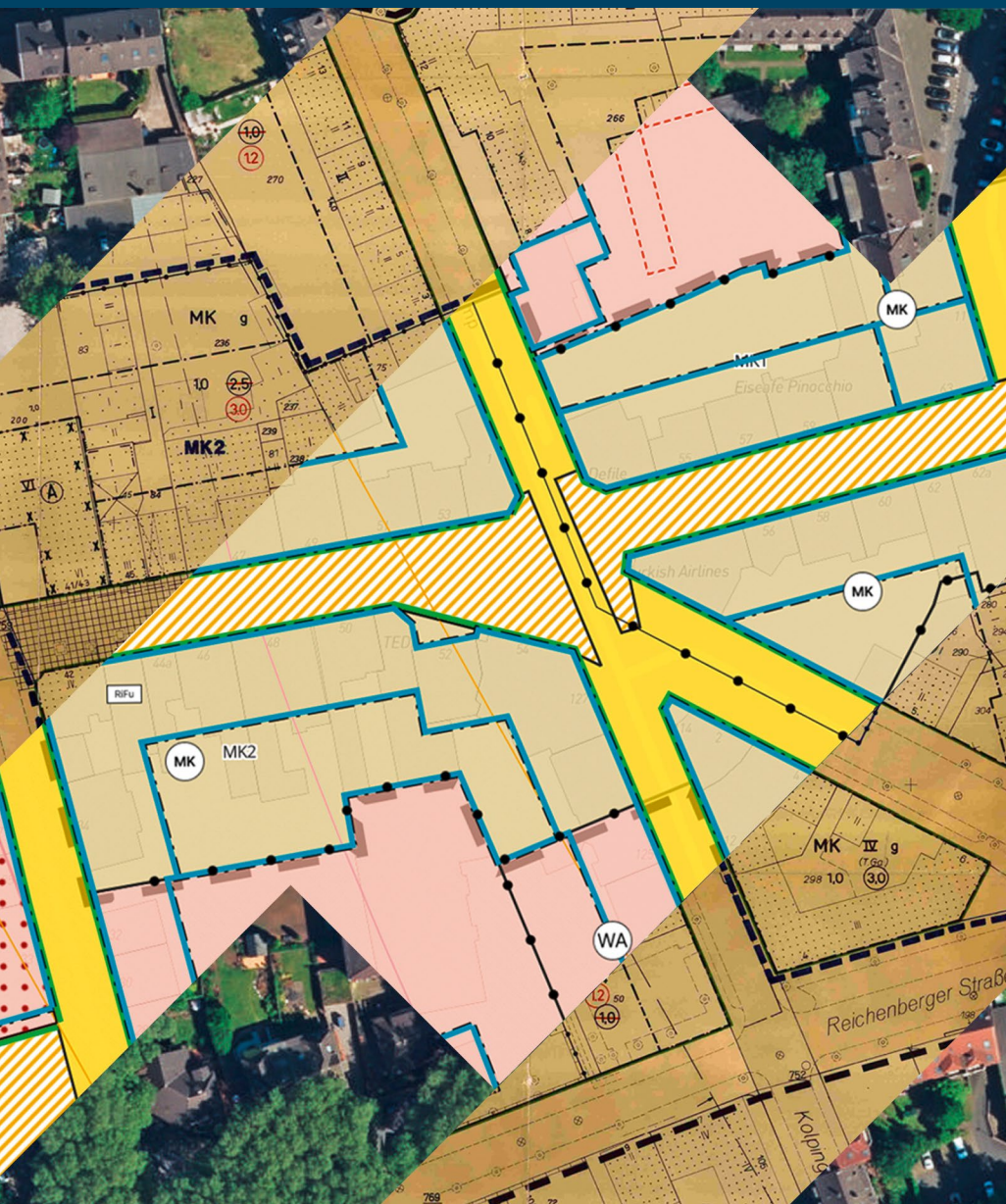




Verfahrensbeschleunigung der Bauleitplanung

Digitale Instrumente und Prozessoptimierungen für effiziente Bauabwicklungsplanverfahren



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Wissenschaftliche Begleitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Referat RS 5 „Digitale Stadt, Risikoversorgung und Verkehr“
Dr. Vilim Brezina
Christian Rauch
christian.rauch@bbr.bund.de

Begleitung im Bundesministerium

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen (BMWSB)
Referat S I 3 „Allgemeines Städtebaurecht“
Dr. Linda Schumacher

Autorinnen und Autoren

Urbanizers eG, Berlin
Dr. Gregor Langenbrinck
Franziska Lind
Valentin Carlo Wittig
post@urbanizers.de

DEMOS plan GmbH, Berlin
Rolf Lührs
Paul-Luis Schad
luehrs@demos-deutschland.de

Spacedatists GmbH, Dortmund
Jakob Kopec
kopec@spacedatists.de

Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit
Stefan Lindert
klaus.grigoleit@tu-dortmund.de

Stand

August 2025

Gestaltung

re.do graphic and design, Dessau

Druck

Umweltdruck Berlin GmbH
Gedruckt auf Recyclingpapier

Bestellungen

publikationen.bbsr@bbr.bund.de; Stichwort: Beschleunigung Bauleitplanung

Bildnachweis

Titelbild: Datenlizenz Deutschland – Zero – Version 2.0; Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland (CC BY 3.0 DE);
XPlanung24, Bau.Land.XPlan eGbR

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

DOI 10.58007/c3qd-ws78
ISBN 978-3-98655-127-8

Bonn 2025

Verfahrensbeschleunigung der Bauleitplanung

Digitale Instrumente und Prozessoptimierungen für effiziente
Bebauungsplanverfahren

Das Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ wurde vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Auftrag des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) durchgeführt.

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	7
2	Bauleitplanung als Flaschenhals des Wohnungsbaus?	10
2.1	Problemaufriss: Wohnraummangel trifft Planungshindernisse	10
2.2	Aufbau der Studie: Von der Analyse zu konkreten Lösungen	10
3	Methodisches Vorgehen	12
4	Bebauungsplanverfahren im Überblick	13
4.1	Das idealtypische Verfahren	13
4.2	Vier Phasen	13
5	Verfahrensdauer im Fokus: Auswertung Hamburger Bauleitplandaten	22
5.1	Datengrundlage	22
5.2	Durchschnittliche Verfahrensdauer und Entwicklungstrends	23
5.3	Einfluss der Vorbereitungsphase auf die Gesamtdauer	23
5.4	Kritische Verzögerungspunkte im Verfahrensablauf	26
6	Verzögerungsfaktoren: Was die Bauleitplanung hemmt	28
6.1	Zunehmende inhaltliche Komplexität	28
6.2	Herausforderungen durch die Umweltprüfung	29
6.3	Verwaltungsprozesse und Ressourcenmangel	31
6.4	Kommunalpolitische Dynamiken	32
6.5	Arbeitsorganisation	32
7	Ansätze zur Beschleunigung der Bauleitplanung	34
7.1	Optimierung der kommunalrechtlichen Einbindung	34
7.2	Reform der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung	35
7.3	Standardisierte Vergabeverfahren und Expertenpools	36
7.4	Präklusionsvorschrift und Verfahrensmanagement	37
8	Stand der Digitalisierung der Bauleitplanung	39
8.1	Zentrale Aufgaben im Bauleitplanverfahren	39
8.2	XPlanung und XBeteiligung als zentrale Standards	40
8.3	DiPlanung: Bundesweit nutzbare Lösung für die digitale Bauleitplanung	42
8.4	Aktuelle Herausforderungen	44
9	Beschleunigungspotenziale durch Digitalisierung	47
9.1	Stärkung eines digitalen Ökosystems	47
9.2	Maßnahmen zur Beschleunigung der digitalen Transformation	48
10	Gesetze und Reformen zur Beschleunigung der Bauleitplanung	50
10.1	Bereits umgesetzte Maßnahmen und Praxiserfahrungen	50
10.2	Reformansätze auf der Grundlage der BauGB-Novelle 2024	51
11	Vision 2030: Das Bauleitplanverfahren der Zukunft	54
11.1	Ein integriertes digitales Ökosystem	54
11.2	Implementierung und Governance	55
	Literatur	57
	Abbildungsverzeichnis	62
	Anhang: Digitale Tools für eine schnellere Bauleitplanung	63

1 Zusammenfassung

Die Aufstellung von Bebauungsplänen dauert in Deutschland durchschnittlich zwischen vier und neun Jahren – ein langwieriger Prozess, der dem dringenden Bedarf an neuem Wohnraum in vielen Regionen entgegensteht. Die vorliegende Studie untersucht, wie Bauleitplanverfahren insgesamt und speziell durch den Einsatz digitaler Werkzeuge beschleunigt werden können. Im Folgenden werden die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst.

Eine zentrale Voraussetzung zur Beschleunigung der Bauleitplanung

Trotz jahrzehntelanger Planungspraxis fehlen belastbare, repräsentative empirische Daten über den Ablauf und die Dauer von Bauleitplanverfahren. Eine systematische Erfassung ist jedoch Voraussetzung für wirksame Reformen.

Prozesse dokumentieren und eine Datengrundlage schaffen

Dazu sollte die Pflicht zur Dokumentation der Anfangs- und Endpunkte einzelner Verfahrensschritte anhand einer Mustervorlage auf Landesebene eingeführt werden, um auf eine Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit der Verfahrensdaten hinzuwirken. Dabei ist eine Konzentration auf die wesentlichen Meilensteine des Bauleitplanverfahrens zu empfehlen, um einer übermäßigen Bürokratisierung durch überbordende Berichtspflichten vorzubeugen.

Vorbereitungsphase strategisch organisieren

Bereits vor der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung setzt eine durch zahlreiche teils iterative Konsultations- und Abstimmungsprozesse geprägte Vorbereitungsphase des Bauleitplanverfahrens ein. Diese

richtungsweisende, danach kaum einholbare Vorfestlegungen beinhaltende Vorbereitungsphase der Bauleitplanung bricht mit dem gesetzgeberisch beabsichtigten Verfahrensgang. Die Analyse der Hamburger Verfahrensdaten zeigt: Konstruktive und fundierte Abstimmungsrunden vor dem Einsetzen des äußeren Verfahrens scheinen bis zu einem bestimmten Grad ein Garant für eine konfliktarme und zielorientierte Verfahrensabwicklung zu sein.

Gesetzesänderungen vornehmen

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Konzeption der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung als Partizipationsangebot erscheint angesichts der zu diesem Zeitpunkt bereits weitgehend determinierten Planungsabsicht eher als partizipatives Feigenblatt. Sinnvoll erscheint deshalb ein bewusster Bruch mit dieser gesetzlichen Partizipationsfiktion im Sinne einer an der sinnvollen Verwaltungspraxis orientierten „Verfahrensehrlichkeit“. An die Stelle zeit- und ressourcenintensiver Beteiligungsformate könnte ein einführender Informationstermin zum Auftakt des äußeren Verfahrens rücken, der die Öffentlichkeit über fortwährende Informationsangebote der Behörde in Kenntnis setzt und zudem Möglichkeiten und Grenzen einer im späteren Verfahrensgang folgenden formalen Beteiligung aufweist. Weitergehend könnte darüber nachgedacht werden, die Planungsbetroffenen von Beginn an in den Kommunikationsprozess einzubeziehen.

Kommunalrechtlicher Reformbedarf

Die fortlaufende Einbeziehung des Gemeinderats in Kombination mit Tagungs- und Beratungsintervallen sowie Ladungs- und Befassungsfristen sorgen für eine erhebliche Verlängerung der Verfahrensdauer. Zu prüfen wäre insoweit, welche Planungsschritte unter welchen Umständen tatsächlich eines

förmlichen Ratsbeschlusses bedürfen. Sinnvoll erschien es, für die Einbeziehung der kommunalen Entscheidungsgremien ein Umlaufverfahren vorzusehen und nur in Fällen substanzieller Konflikte in das Sitzungsverfahren überzuleiten. Angesichts der Eingriffe in das Öffentlichkeitsprinzip wäre dafür eine kommunalrechtliche Neuregelung erforderlich.

Digitalisierung stärken und ein digitales Ökosystem aufbauen

Es erscheint dringend geboten, eine höhere Dynamik in der Verbreitung digitaler Anwendungen in der Bauleitplanung zu schaffen und gleichzeitig die Entwicklung neuer, kompatibler Lösungen zu fördern. Dies lässt sich am ehesten innerhalb eines digitalen Ökosystems erreichen, in dem öffentliche und private Anbieter auf Basis geltender Standards kooperieren. Dabei sollten Unternehmen aus dem privaten Sektor nicht nur als beauftragte Dienstleister fungieren, sondern auch die Möglichkeit erhalten, eigene Lösungen zu betreiben und den Kommunen anzubieten. Eine Schlüsselrolle spielen hier Marktplätze wie der FIT-Store der Föderalen IT-Kooperation (FITKO) oder Public-private-Partnerships wie der GovTech Campus. Der Bund sollte die Länder dabei unterstützen, ein solches Ökosystem speziell für die Digitalisierung der Bauleitplanung zu stärken und für ihre Zwecke zu nutzen.

Einer-für-alle-Lösungen stärken

Das OZG-Umsetzungsprojekt „Bürgerbeteiligung und Information“ betreibt mit DiPlanung eine webbasierte Komplettlösung zur vollständig digitalen und rechtskonformen Durchführung von Planverfahren in der Bauleitplanung – als Service Einer-für-alle (EfA). Über das DiPlanCockpit lassen sich sowohl einzelne Planwerke OZG-konform veröffentlichen als auch komplette Verfahren digital und durchgängig abbilden. Ergänzt wird das System durch das DiPlan-Portal zur öffentlichen Auslegung sowie

DiPlanBeteiligung für eine medienbruchfreie Onlinebeteiligung – auf Grundlage der etablierten XÖV-Standards.

In der Praxis steht DiPlanung jedoch noch vor Herausforderungen: Die flächendeckende Nutzung als EfA-Leistung erfordert erhebliche Ressourcen. Während die Entscheidung über verfügbare Softwarelösungen auf Länderebene getroffen wird, liegt die tatsächliche Entscheidungshoheit über die Nutzung entsprechend ihrer Planungshoheit bei den Kommunen.

Gleichzeitig existieren alternative öffentliche Angebote, die teils in Konkurrenz zu DiPlanung treten, etwa das Beteiligungsportal Sachsen, und die ebenfalls um nachnutzende Länder werben. Diese Wettbewerbssituation sollte produktiv gewendet werden: durch eine Bereitstellung der Basistechnologien als Open Source, eine Harmonisierung der Verwaltungsvereinbarungen und eine möglichst weitreichende Kooperation zwischen den Anbietern.

Um die Investitionen des OZG-Umsetzungsprojekts „Bürgerbeteiligung und Information“ nachhaltig abzusichern, sollte auf Bundesebene eine Grundlage für die künftige Finanzierung zwingend notwendiger Weiterentwicklungen geschaffen werden. Darüber hinaus sollte das Projekt in den Kreis der 16 Fokusleistungen aufgenommen werden.

Mehr und adäquate Softwarelösungen

Es bedarf mehr Softwarelösungen für sinnvolle Verwaltungs-, Visualisierungs- und Analysetools im Bereich XPlanung, damit die geforderten XPlanung-konformen Plan-daten sinnvoll von den Kommunen eingesetzt werden können. Die öffentliche Hand sollte Rahmenbedingungen schaffen, um die vollvektorielle Erstellung neuer Pläne zu fördern.

Tools mit künstlicher Intelligenz zielführend einsetzen

Der in den geltenden Plänen verborgene Datenschatz muss nicht zwangsweise XPlanung-konform nachdigitalisiert werden, um wesentliche Inhalte auslesen zu können. Künstliche Intelligenz ermöglicht bereits heute die automatisierte Extraktion maschinenlesbarer Informationen aus PDF-Dokumenten. Eine nachträgliche Teilvektorisierung vorhandener Pläne kann durch spezialisierte Dienstleister erfolgen. Sehr hilfreich wäre ein Leistungsverzeichnis mit Mindestanforderungen an XPlanung bezogen auf die Lieferung von Datensätzen in laufenden und zukünftigen Verfahren sowie auch für Überführungen bestehender Pläne.

Praxisnahe Qualifizierung und Beratung ausbauen

Es müssen mehr praxisorientierte Weiterbildungsangebote im Bereich XPlanung entwickelt werden, die an den konkreten

Herausforderungen kommunaler Planungspraxis ansetzen. Denkbar sind Schulungsangebote durch ein Expertengremium der XLeitstelle Planen und Bauen oder in Kooperation von Industrie- und Handelskammern mit XPlan-Experten(büros). Kommunen benötigen zentrale Anlaufstellen, wo sie konkrete Fragen und Herausforderungen rund um XPlanung an Fachberater herantragen können. Zudem ist es notwendig, künftige Planergenerationen für den sicheren Umgang mit dem Standard auszubilden. Eine digitale Transformation ist vor allem auch eine kommunikative Aufgabe: Es wird daher eine gemeinsame Informationskampagne empfohlen, koordiniert von den zuständigen Bundesressorts, dem IT-Planungsrat und den kommunalen Spitzenverbänden.

2 Bauleitplanung als Flaschenhals des Wohnungsbaus?

2.1 Problemaufriss: Wohnraummangel trifft Planungshindernisse

Angesichts der aktuellen Entwicklung sind die Herausforderungen für die Zukunft der Bauleitplanung enorm: Die Neubautätigkeiten in Deutschland sind seit 2022 rückläufig. Die Anzahl der Baugenehmigungen für neue Wohn- und Nichtwohngebäude sinkt kontinuierlich. Diese Entwicklung steht in direktem Widerspruch zum weiterhin hohen Bedarf an Wohnraum in vielen Regionen des Landes. Befragungen von Kommunen, kommunalen Unternehmen und privatwirtschaftlichen Akteuren zeigen deutlich: Langwierige Genehmigungsverfahren stellen einen zentralen Grund für Verzögerungen im Neubau dar. Die notwendigen Flächen für den Wohnungsbau sind prinzipiell vorhanden, doch die Bauleitplanverfahren der Kommunen erweisen sich als zeitraubende „Flaschenhälse“. Zum Teil ineffiziente und langwierige Prozesse verursachen erhebliche Verzögerungen und Mehrkosten, was dazu führt, dass dringend benötigter Wohnraum nicht rechtzeitig geschaffen wird.

Der Gesetzgeber reagiert auf diese Herausforderungen mit verschiedenen Reformansätzen: Das Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren (2023) brachte erste Modernisierungsschritte, während eine umfassendere BauGB-Novelle 2024 mit dem Ende der Ampelkoalition scheiterte. Aktuell wird der sogenannte Bau-Turbo vorangetrieben – ein Regelungsvorschlag, der bestimmte Wohnbauvorhaben zeitweise auch ohne reguläre Bauleitplanung ermöglichen soll und im Juni 2025 als Kabinettsentwurf verabschiedet wurde. Parallel dazu entwickeln auch die Länder eigenständige Ansätze zur Verfahrensbeschleunigung, wie etwa das 2023 verabschiedete Berliner

Schneller-Bauen-Gesetz, das gezielt die Organisationshoheit des Landes nutzt, um Abstimmungsprozesse zu straffen. Diese verschiedenen Initiativen verdeutlichen sowohl die Dringlichkeit des Problems als auch den erheblichen Handlungsdruck.

Die Herausforderungen sind vielschichtig: Zum einen hat die Komplexität der Bauleitplanung in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen. Neben städtebaulichen Aspekten müssen vermehrt soziale, ökonomische und ökologische Belange sowie Klimaschutz- und energiefachliche Anforderungen berücksichtigt werden. Zum anderen führen Personalengpässe in der öffentlichen Verwaltung und bei externen Dienstleistenden zu weiteren Verzögerungen. Hinzu kommen die Herausforderungen durch administrative Prozesse und kommunalpolitische Dynamiken.

In diesem Kontext initiierte das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) das Forschungsprojekt „Verfahrensbeschleunigung der Bauleitplanung insbesondere durch Digitalisierung zur schnelleren und rechtssicheren Schaffung von Wohnraum“. Das Projekt hatte zum Ziel, den Prozess der kommunalen Bauleitplanung auf seine Effizienz zu überprüfen, Verzögerungsfaktoren zu analysieren und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie Verfahrensabläufe insbesondere durch den Einsatz digitaler Anwendungen beschleunigt werden können.

2.2 Aufbau der Studie: Von der Analyse zu konkreten Lösungen

Die Studie führt systematisch von der Problemanalyse zu konkreten Handlungsoptionen – denn nur wer die verschiedenen Stellschrauben und ihre Wechselwirkungen versteht, kann erfolgreich Verbesserungen umsetzen.

Den Ausgangspunkt bilden die methodische Grundlegung und die Darstellung des idealtypischen Bebauungsplanverfahrens mit seinen vier Phasen. Diese Referenz ist essenziell, um zu verstehen, wo in den Abläufen Verzögerungen entstehen und wo digitale Lösungen ansetzen können. Besonders wertvoll ist dabei die Auswertung von 193 Bebauungsplanverfahren aus Hamburg – eine der wenigen verfügbaren empirischen Datengrundlagen in Deutschland.

Der erste inhaltliche Block analysiert die grundlegenden Verzögerungsfaktoren in der Bauleitplanung. Hier zeigt sich: Viele Probleme haben systemische Ursachen – von begrenzten Personalkapazitäten über vielschichtige Koordinationserfordernisse bis hin zu rechtlichen Komplexitäten. Entsprechend werden zunächst allgemeine Beschleunigungspotenziale aufgezeigt, die unabhängig von digitalen Lösungen wirken können.

Der zweite Block fokussiert gezielt auf die Digitalisierung. Die bewusste Trennung zwischen allgemeinen und digitalisierungsspezifischen Faktoren ist methodisch wichtig:

Sie verdeutlicht, dass Digitalisierung kein Allheilmittel ist, sondern nur dann erfolgreich sein kann, wenn die grundlegenden Prozesse stimmen. Gleichzeitig wird sichtbar, wo digitale Lösungen besonders wirkungsvoll ansetzen können – von Standards wie XPlanung und XBeteiligung bis hin zu integrierten Plattformlösungen.

Der dritte Block ordnet die aktuellen Gesetzesinitiativen und Reformen in diesen Kontext ein. Vom bereits verabschiedeten Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung über den geplanten „Bau-Turbo“ bis hin zu Länderinitiativen wie dem Berliner Schneller-Bauen-Gesetz werden die verschiedenen Reformansätze vor dem Hintergrund der Studienergebnisse bewertet.

Alle Erkenntnisse münden schließlich in konkrete, praxisorientierte Handlungsempfehlungen. Diese zeigen Schritt für Schritt auf, wie sich die im Schlussteil als Ausblick beschriebene Vision einer Bauleitplanung als integriertes digitales Ökosystem realisieren lässt – von schnell umsetzbaren Sofortmaßnahmen bis hin zu längerfristigen Transformationsprojekten.

3 Methodisches Vorgehen

Das dem Forschungsprojekt zugrunde liegende Vorgehen kombinierte verschiedene methodische Ansätze, um ein möglichst umfassendes Bild der Verzögerungsfaktoren und Beschleunigungspotenziale zu gewinnen. Zwar erlaubte der Projektrahmen keine tiefgehende empirische Untersuchung, doch konnte durch die Kombination verschiedener qualitativer und quantitativer Elemente eine solide Basis für die Ableitung von Handlungsempfehlungen geschaffen werden.

Direkt zu Beginn des Forschungsprojekts wurde deutlich, dass Bauleitplanverfahren in Deutschland faktisch nicht systematisch erfasst werden – mit einigen Ausnahmen wie der Landeshauptstadt München sowie der Freien und Hansestadt Hamburg. Ein allgemeingültiger Referenzwert für die Dauer von Bauleitplanverfahren existiert somit nicht (vgl. Rumberg 2023: 32 f.). Im Rahmen der Studie konnten Verfahrensdauern zu 193 Bebauungsplanverfahren (2013–2024) aus Hamburg ausgewertet werden. Die Auswertung dieser Primärdaten ermöglichte es, empirisch fundierte Aussagen zur durchschnittlichen Verfahrensdauer und der Dauer verschiedener Verfahrensschritte zu treffen.

Ergänzt wurde die Datenanalyse durch die Auswertung von Sekundärliteratur, darunter Studien, Stellungnahmen, Gutachten und empirische Datenmaterialien. Zusätzlich wurden qualitative Interviews mit folgenden Akteuren durchgeführt:

- Peter Driesch, NRW.URBAN
- Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund
- David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg
- Roland Becker, Stadtplanungsamt Wiesbaden

Besonders wertvoll waren zudem zwei Digitalisierungslabore, in denen mit Kommunen bereits erkannte Ansätze zur Prozessoptimierung diskutiert wurden. Beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter der Städte Freiburg im Breisgau, Regensburg, Cottbus, der Verbandsgemeinde Wörrstadt sowie der Universitätsstadt Tübingen.

Der Fokus der Untersuchung lag auf Bebauungsplänen, während Flächennutzungspläne nur am Rande betrachtet wurden. Gleichwohl wurden sie in ihrer Bedeutung für die vorausschauende Sicherung zukünftigen Wohnflächenbedarfs berücksichtigt und relevante Verzögerungsfaktoren einbezogen.

Ein zentraler methodischer Ansatz war dabei die Betrachtung der Verzögerungsfaktoren auf der Mikro- und der Makroebene. Es wurde deutlich, dass zur Erreichung signifikanter Verbesserungen im Verfahren eine Verbindung beider Perspektiven notwendig ist. Während auf der Mikroebene einzelne Verfahrensschritte optimiert werden können, erfordert eine nachhaltige Beschleunigung auch strukturelle Veränderungen auf der Makroebene.

Drei Leitfragen standen dabei im Mittelpunkt:

1. Durch welche Prozessoptimierungen in welchen Verfahrensschritten sind kurzfristig hohe Effizienz- und Zeitgewinne zu erwarten?
2. In welchen Verfahrensschritten lassen sich besonders effizient und zügig Beschleunigungen in der Bauleitplanung initiieren?
3. In welchen dieser identifizierten Verfahrensschritte kann der Bund gezielt unterstützen?

Bei der Analyse wurde stets die aktuelle Situation in den Kommunen als Ausgangspunkt betrachtet. Dadurch konnten praxisnahe Handlungsempfehlungen entwickelt werden, die auf realen Bedarfen und Möglichkeiten beruhen.

4 Bebauungsplanverfahren im Überblick

4.1 Das idealtypische Verfahren

Das Bauleitplanverfahren ist komplex. Um Ansatzpunkte für eine Beschleunigung zu erkennen, braucht es zunächst ein klares Bild vom idealtypischen Ablauf. Als Bauleitplanverfahren wird dabei der gesamte Prozess verstanden, in dem Bauleitpläne aufgestellt werden. Dabei kann zwischen dem „äußeren“ und dem „inneren“ Verfahrensablauf unterschieden werden:

Der äußere Verfahrensablauf umfasst die gesetzlich normierten oder in der Verwaltungspraxis etablierten formalen Verfahrensschritte. Diese Schritte sind teilweise vollständig (z. B. bei Beteiligungsverfahren, Beschlussfassung), teilweise aber auch nicht vollständig (z. B. beim Offenlagebeschluss) gesetzlich normiert. Parallel dazu läuft der innere Verfahrensablauf, ein innerhalb der verfahrensleitenden Behörde ablaufendes Arbeitsprogramm und die dafür erforderlichen Kooperationsprozesse. Die Idee für ein Planungsprojekt muss entwickelt und intern abgestimmt werden, Informationen werden zusammengetragen, Beteiligungsergebnisse ausgewertet, Planentwürfe gezeichnet, Begründungen formuliert und Beschlussverfahren vorbereitet. Dieser Ablauf ist nicht gesetzlich fixiert, folgt aber einer eigenen Logik – und muss immer wieder an die Meilensteine des äußeren Verfahrens anschließen.

Diese Zweiteilung macht das Verfahren besonders komplex. Da nicht nur der äußere Ablauf gesetzlich nur teilweise geregelt ist, sondern auch der innere Ablauf große Spielräume lässt, entstehen viele Gestaltungsmöglichkeiten. Wie Kommunen mit diesen Spielräumen umgehen, hängt oft von Fachlogiken, aber auch von lokalen Routinen und politischen Konstellationen ab. So ergibt sich eine große Bandbreite von Verfahrensweisen – meist ohne systematische Dokumentation.

4.2 Vier Phasen

Zur Orientierung wird das idealtypische Verfahren anhand seiner wesentlichen, typusprägenden Elemente dargestellt. Spezielle Fallkonstellationen – zum Beispiel nach § 11–13a BauGB oder kooperative Verfahren mit Vorhabenträgern – bleiben dabei außen vor. Die Darstellung folgt einem phasenbasierten Modell, das rechtliche, sachliche und organisatorische Aspekte berücksichtigt.

Auch wenn Digitalisierungsmaßnahmen noch nicht durchgängig typusprägend sind, nehmen sie im Verfahren eine zunehmend wichtigere Rolle ein – sei es bei der digitalen Beteiligung im äußeren Ablauf oder bei der XPlanung im internen Bearbeitungsprozess. Deshalb wird der aktuelle Stand der Digitalisierung ausdrücklich mitgedacht.

Die Phasen eines Bauleitplanverfahrens werden jeweils in einem Prozessdiagramm mit ihren konkreten Arbeitsschritten im äußeren und inneren Verfahrensablauf, den zuständigen Stellen und erforderlichen Kontaktstellen dargestellt. Außerdem werden diese in Bezug zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und dem Status quo der Digitalisierung gesetzt. Im idealtypischen Verfahren laufen die Arbeitsschritte nacheinander ab, vom Verfahrensanstoß bis zum Satzungsbeschluss im äußeren Verfahren. In der Praxis überlappen sich die einzelnen Arbeitsschritte zeitlich und inhaltlich.

Der Aufstellungsprozess eines Bebauungsplans lässt sich in vier aufeinanderfolgende Phasen gliedern: Die Vorbereitungs-, die Informations-, die Entwurfs- und die Beschlussphase (siehe S. 14–21).

1 VORBEREITUNGSPHASE

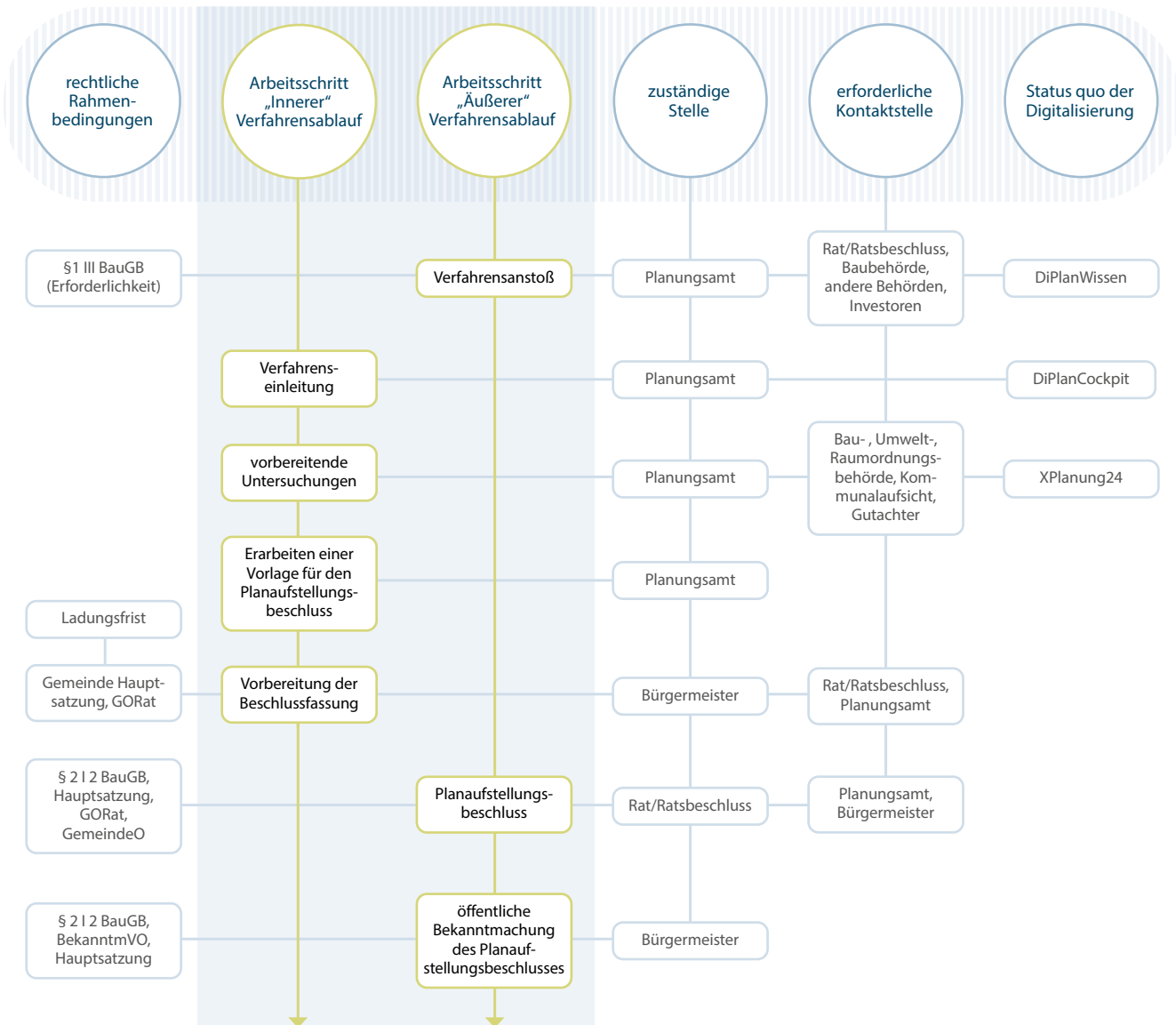


Abbildung 2: Phase 1 des Bauleitplanverfahrens: Vorbereitungsphase
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Das Bauleitplanverfahren beginnt mit einem Verfahrensanstoß. Dieser kann entweder aus einer eigenen Initiative des Rats oder Planungsamts, aus einer Bedarfsanmeldung anderer Behörden oder durch eine Investorenanfrage erfolgen. Auch wenn dieser Moment faktisch den Beginn des Bebauungsplanverfahrens markiert, wird er in der Praxis oft nicht systematisch dokumentiert – nicht zuletzt deshalb, weil er in der Regel nicht mit einem formellen Verfahrensschritt verbunden ist. Für die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens wäre eine Dokumentation aber sinnvoll.



Im weiteren Verlauf der Vorbereitungsphase werden relevante Gebiete für die Verwirklichung der Planungsidee ausgewählt beziehungsweise abgegrenzt. Dabei müssen übergeordnete Planungsvorgaben wie Ziele der Raumordnung (Landesentwicklungsplan, Regionalplan) ebenso berücksichtigt werden wie informelle Konzepte und Planwerke der Gemeinde (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB).



Ein zentraler Bestandteil dieser Phase ist die fachliche Abstimmung – sowohl innerhalb der Kommune (z. B. mit Fachämtern) als auch mit externen Stellen: mit betroffenen Fachbehörden, gegebenenfalls der Kommunalaufsicht, der Landesplanungsbehörde und benachbarter Gemeinden (§ 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Bei komplexeren Vorhaben kann es zudem bereits sinnvoll sein, den Bedarf an externen Fachgutachten zu klären – und erste Überlegungen dazu anzustellen, welche Themen zu prüfen sind.



Die Vorbereitungsphase endet in der Regel mit einer ersten politischen Befassung im zuständigen Gremium – also zum Beispiel dem Gemeinderat, einem Fachausschuss oder einer Bezirksversammlung. Zwar ist der Planaufstellungsbeschluss nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht verpflichtend, er ist aber Voraussetzung, um spätere Sicherungsinstrumente (z. B. Veränderungssperre) einsetzen zu können. In der kommunalen Praxis wird oftmals stattdessen ein gesetzlich nicht vorgesehener „Grundsatz- und Eckdatenbeschluss“ des Entscheidungsgremiums herbeigeführt.

2 INFORMATIONSPHASE

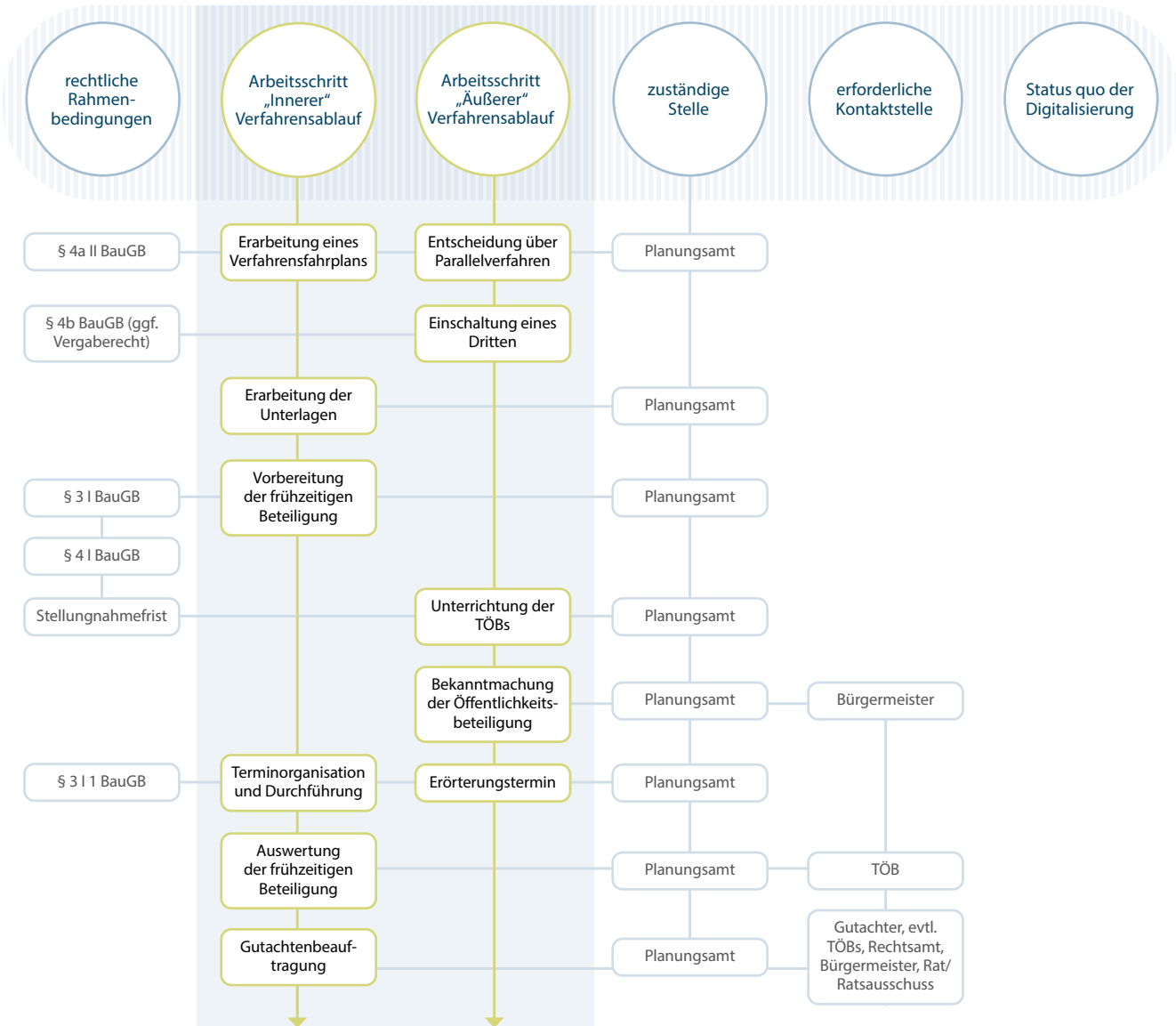


Abbildung 3: Phase 2 des Bauleitplanverfahrens: Informationsphase
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Mit dem Abschluss der Vorbereitungsphase beginnt das „eigentliche“ Bauleitplanverfahren. Ein strukturierter Verfahrensablaufplan – teils bereits digital geführt – dient dabei als wichtiges Werkzeug zur Prozesssteuerung.

Ein zentraler Schritt ist die Durchführung der frühzeitigen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 Abs. 1, § 4 Abs. 1 BauGB). Zwar erlaubt § 4a Abs. 2 BauGB ausdrücklich, beide Beteiligungsformate parallel durchzuführen, um das Verfahren zu beschleunigen – in der Praxis wird diese Möglichkeit jedoch selten genutzt.

Häufig hat bereits in der Vorbereitungsphase ein intensiver Abstimmungsprozess zwischen Planungsamt und anderen Behörden stattgefunden. Die frühzeitige Behördenbeteiligung bildet dann den vorläufigen Schlusspunkt dieses fortlaufenden Austauschs. Dennoch bleibt sie ein gesetzlich vorgeschriebener Bestandteil des äußeren Verfahrens. Die erforderlichen Unterlagen müssen erarbeitet und mit einer Beteiligungsaufforderung und Fristsetzung an die zu beteiligenden Behörden übermittelt werden.

Für die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung muss das notwendige Informationsmaterial zusammengestellt und das Verfahren festgelegt werden. Der Gesetzgeber gibt hier kein festes Format vor – es liegt in der Entscheidung der Kommune, wie informiert und beteiligt wird: durch öffentliche Bekanntmachung, Veröffentlichung oder Auslegung von Unterlagen, einen Erörterungstermin oder eine schriftliche Äußerungsfrist. Ob der dafür notwendige Aufwand immer gerechtfertigt ist, darf zumindest hinterfragt werden. Insoweit könnte es sinnvoll sein, eine Einbeziehung der (betroffenen) Öffentlichkeit in den Konsultationsprozess vorzusehen und die frühzeitige öffentliche Erörterung allenfalls – wie in anderen Planungsverfahren – bei Bedarf vorzusehen.

Nach Durchführung der frühzeitigen Beteiligung werden die Ergebnisse dokumentiert und fließen in die weitere Planung ein. Auf dieser Grundlage – sofern nicht bereits in der Vorbereitungsphase erfolgt – werden dann gegebenenfalls notwendige Gutachten beauftragt, etwa zur Umweltprüfung. Dazu müssen zunächst die relevanten Themen und Fragestellungen zusammengestellt werden. Danach ist zu prüfen, ob ausreichend Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, welche Gutachterinnen und Gutachter geeignet sind und ob diese zeitnah über Kapazitäten verfügen. Im letzten Schritt erfolgt die Beauftragung auf Basis konkreter Werkverträge.

3 ENTWURFSPHASE

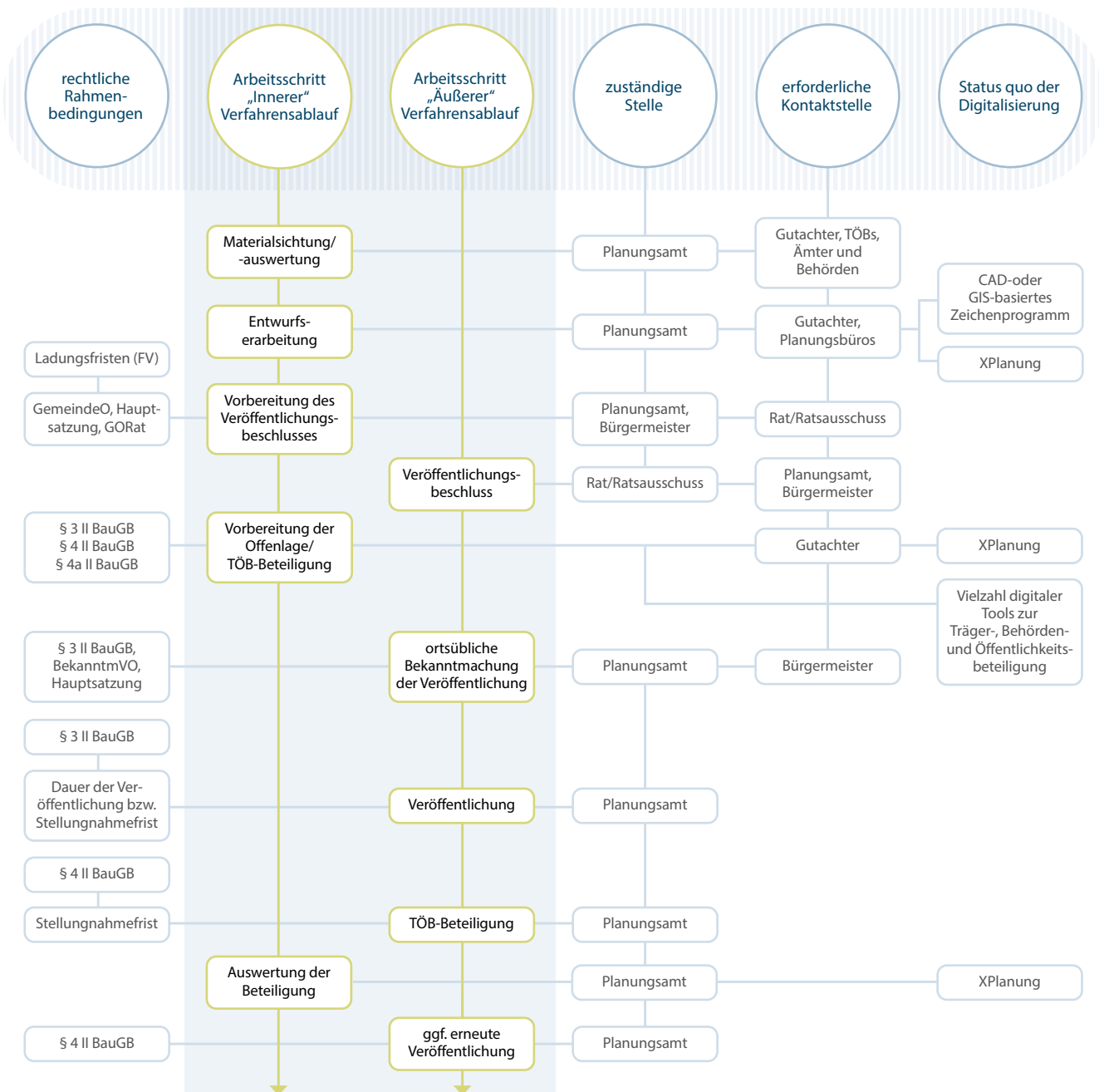


Abbildung 4: Phase 3 des Bauleitplanverfahrens: Entwurfsphase
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Die Entwurfsphase reicht von der Erstellung des Bebauungsplanentwurfs bis zur Ausarbeitung eines beschlussfähigen Entwurfs samt Abwägungsvorlage für den Rat. Auf Basis aller vorhandenen Informationen wird ein Bebauungsplanentwurf erarbeitet, der aus einer Planzeichnung, textlichen Festsetzungen, einer Begründung und dem Umweltbericht besteht. Für die Anfertigung wird in der Praxis häufig auf externe Dienstleister zurückgegriffen.



Der fertige Entwurf bildet die Grundlage für das förmliche Beteiligungsverfahren nach § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 BauGB. Über dessen Durchführung entscheidet in der Regel der Rat oder ein zuständiger Ausschuss per sogenanntem Offenlagebeschluss (auch: Auslegungs- oder Billigungsbeschluss) – obwohl das BauGB hierfür keine ausdrückliche Regelung vorsieht. Für den Beschluss müssen sämtliche Planunterlagen (Entwurf, Begründung, Dokumentation der bisherigen Beteiligung, Gutachten und ein Entscheidungsvorschlag) vollständig vorliegen. Zudem müssen erforderliche Zustimmungen anderer Ämter eingeholt werden.



Wie schon in der Informationsphase stellt sich auch hier die Frage, ob die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung parallel erfolgen soll (§ 4a Abs. 2 BauGB) (vgl. Krautzberger/Jaeger 2024: Rn 16–17). In der kommunalen Praxis wird davon allerdings eher selten Gebrauch gemacht. Für die Behördenbeteiligung ist zu klären, welche Stellen beteiligt werden müssen. Die Unterlagen sind entsprechend zusammenzustellen und samt Fristsetzung zur Stellungnahme zu versenden. Der fristgerechte Eingang der Rückmeldungen ist zu kontrollieren, gegebenenfalls ist (von Amts wegen) über eine Fristverlängerung zu entscheiden.



Für das Offenlageverfahren sind die zu veröffentlichenden Unterlagen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB) zusammenzustellen und entsprechend den Vorgaben im Internet einzustellen. Die ortsübliche Bekanntmachung ist rechtssicher vorzubereiten und zu verfügen. Den Trägern öffentlicher Belange (TöB) ist von der Offenlage Mitteilung zu machen (§ 3 Abs. 2 Satz 3 BauGB). Weil und soweit zusätzlich zur elektronischen Veröffentlichung im Internet weitere Maßnahmen zu treffen sind (Einsichtnahme vor Ort, analoge Auslegung), sind diese einzuleiten. Teilweise werden Unterstützungsleistungen der Kommune bei der digitalen Eingabe von Stellungnahmen vorgesehen.



Die Ergebnisse der Beteiligung sind zusammenzustellen und auszuwerten. Führt dies zu Änderungen des Planentwurfs, ist eine erneute Veröffentlichung gemäß § 4a Abs. 3 BauGB erforderlich. Bleibt der Entwurf unverändert, wird eine Abwägungsvorlage zur Beschlussfassung erstellt. Gleichzeitig werden die Einwendenden über den Umgang mit ihren Anregungen informiert (§ 3 Abs. 2 Satz 4, 2. Halbsatz BauGB). Bereits in dieser Phase kann auch die zusammenfassende Erklärung nach § 10a Abs. 1 BauGB vorbereitet werden.

4 BESCHLUSSPHASE

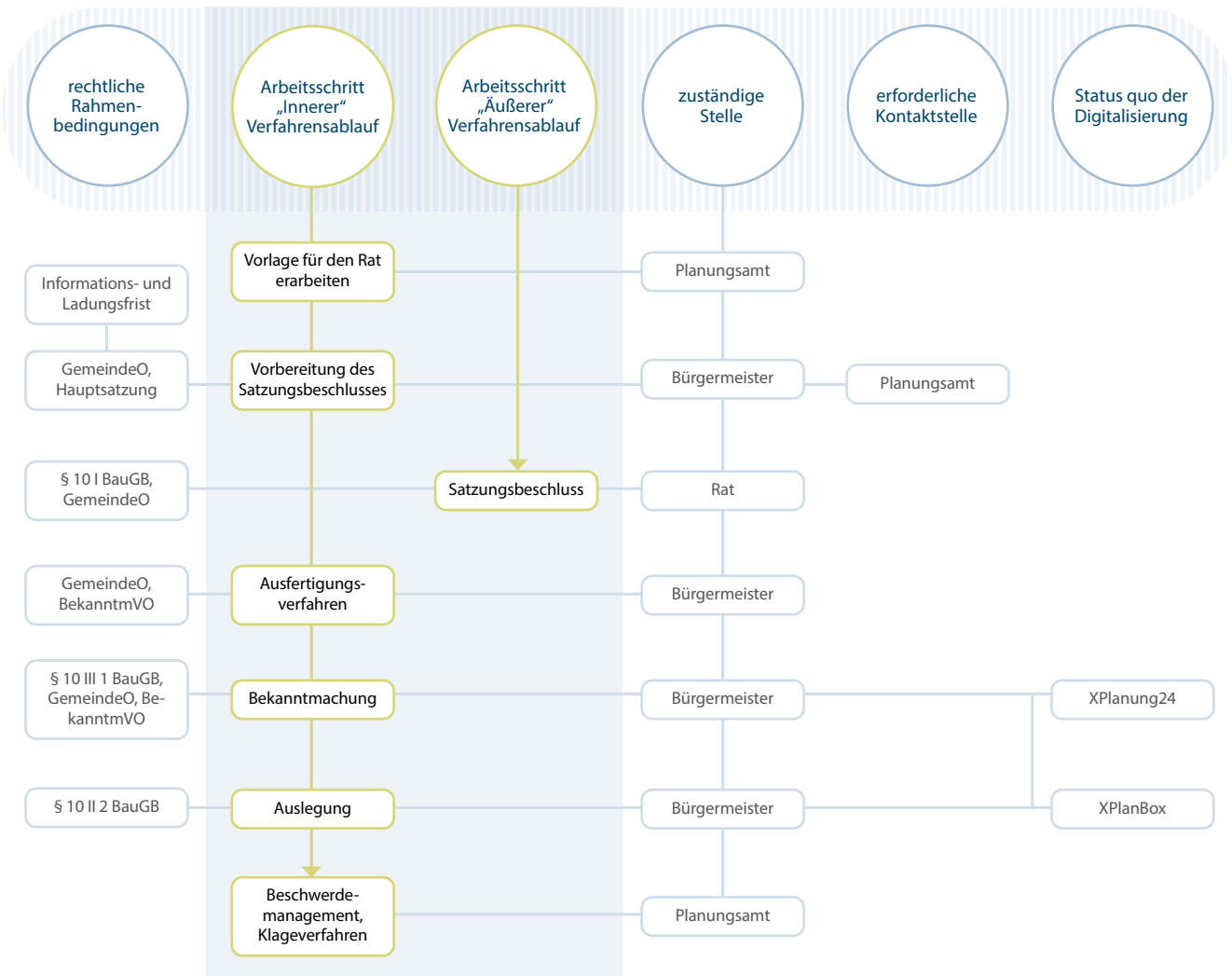


Abbildung 5: Phase 4 des Bauleitplanverfahrens: Beschlussphase
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Der Ratsbeschluss ist durch die Erarbeitung der Abwägungsvorlage vorzubereiten. Gegebenenfalls sind zuvor Stellungnahmen von beteiligten Ämtern oder eine Beschlussempfehlung des zuständigen Ratsausschusses einzuholen.



In bestimmten Fällen – insbesondere bei Bebauungsplänen, die nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind (§ 10 Abs. 2 BauGB) – schließt sich ein Genehmigungsverfahren an. Dafür müssen die notwendigen Unterlagen zusammengestellt und an die zuständige Aufsichtsbehörde übermittelt werden.



In allen anderen Fällen folgt auf den Ratsbeschluss direkt das Ausfertigungsverfahren. Dabei wird die Planurkunde mit den erforderlichen Verfahrensvermerken ergänzt, der Ausfertigungsvermerk angebracht und die öffentliche Bekanntmachung gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB veranlasst.



Anschließend sind die Unterlagen für die öffentliche Auslegung gemäß § 10 Abs. 3 Satz 2 BauGB zusammenzustellen und die Auslegung ist zu verfügen.

5 Verfahrensdauer im Fokus: Auswertung Hamburger Bauleitplandaten

5.1 Datengrundlage

Wie lang dauern Bebauungsplanverfahren tatsächlich? Und an welchen Stellen entstehen Verzögerungen? Bisher gibt es dazu keine bundesweit systematische Erhebung. Zwar gilt als unstrittig, dass Verfahren häufig zu lange dauern – doch belastbare Daten fehlen. Die im Rahmen der Studie befragten Kommunen bestätigten, dass Verfahrensabläufe nur selten systematisch dokumentiert werden. Auch ein allgemeingültiger Referenzwert für die Verfahrensdauer existiert nicht (vgl. Rumberg 2023: 32 f.).

Eine Ausnahme bildet die Freie und Hansestadt Hamburg, welche umfassende Verfahrensdaten zur Verfügung stellte, die in den

Kalenderjahren 2013–2024 abgeschlossen wurden. Neben der Sekundärliteratur liefern diese Daten wichtige Hinweise darauf, wie lange Bauleitplanverfahren überhaupt dauern, und ermöglichen Aussagen über typische Verläufe und ob beziehungsweise welche Zusammenhänge zwischen der Dauer verschiedener Verfahrensschritte bestehen.

Die Ergebnisse sind nicht repräsentativ für ganz Deutschland, liefern aber wertvolle Hinweise auf innerkommunale Muster – auch, weil sie mit Literaturanalysen und Interviews in anderen Städten gespiegelt wurden.

Anhand der Hamburger Verfahrensdaten konnten die einzelnen Schritte des Bauleitplanverfahrens detailliert nachvollzogen,

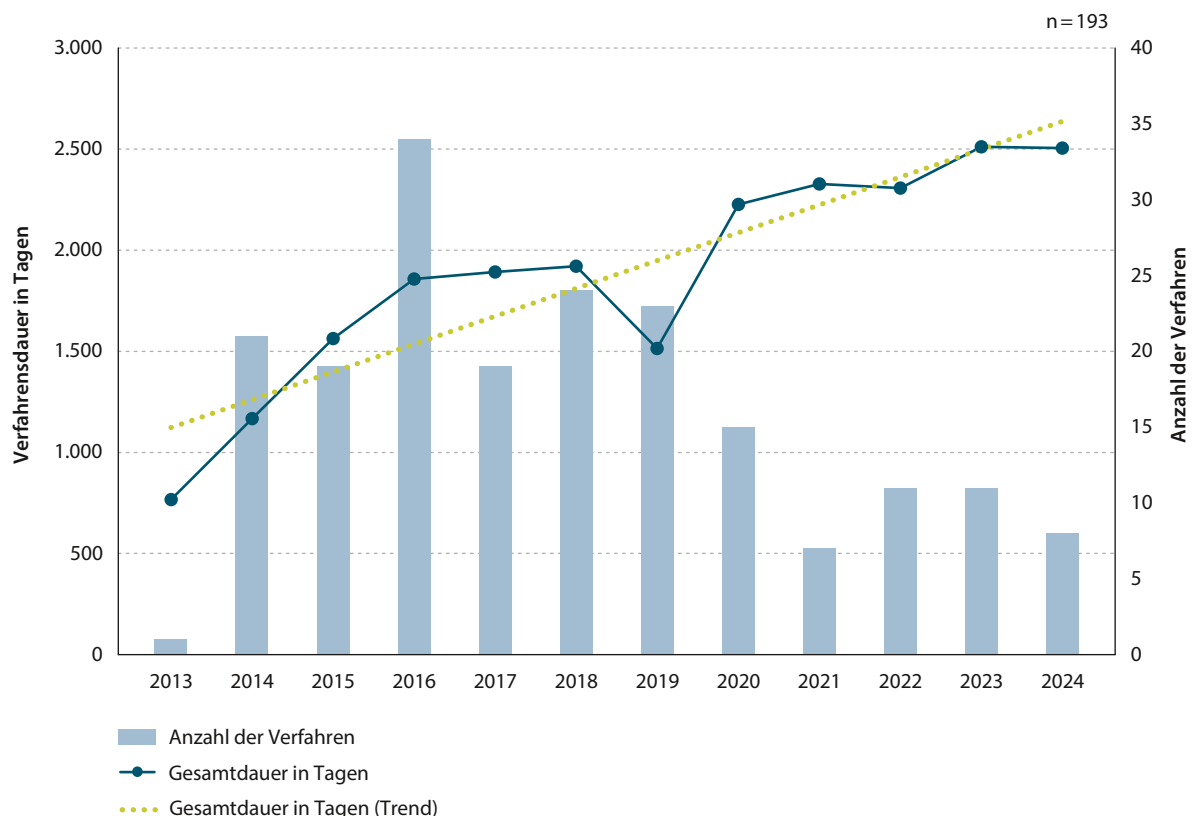


Abbildung 6: Durchschnittliche Dauer abgeschlossener Verfahren nach Abschlussjahr in Hamburg
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

ausgewertet und auf zentrale Hemmungsfaktoren hin untersucht werden. Grundlage der Analyse waren 193 Verfahren, deren Abläufe zeitlich rekonstruiert und auf potenzielle Zusammenhänge zwischen Verfahrensabschnitten geprüft wurden. Ziel war es unter anderem zu prüfen, ob eine sorgfältige Vorbereitung des Planentwurfs unter hinreichender Abstimmung mit allen von der Planung betroffenen Behörden und Trägern öffentlicher Belange zur Fehlervermeidung beiträgt und damit insgesamt zu kürzeren Verfahrensdauern führt.

Da die konkrete Abfolge einzelner Verfahrensschritte in der kommunalen Praxis erheblich variiert, stellte die zeitliche Eingrenzung der Entwurfsphase eine methodische Herausforderung dar. Insbesondere für den Beginn der Vorbereitungsphase lässt sich weder aus der Gesetzeslage noch aus den Verfahrensdokumentationen ein einheitlicher Referenzpunkt ableiten. Um eine Vergleichbarkeit herzustellen, wurde jeweils das früheste dokumentierte Datum eines Verfahrens als Startpunkt gewählt. Als belastbarer Endpunkt der Entwurfsphase konnte dagegen der Verfahrensschritt der „Verschickung [des Planentwurfs] zur Stellungnahme an die TöB“ (vgl. Freie und Hansestadt Hamburg 2024) zuverlässig bestimmt werden, der als Beginn der formalen Beteiligung der Behörden i. S. d. § 4 Abs. 2 BauGB einzustufen ist, die ihrerseits einen beschlussfähigen Planentwurf voraussetzt.

5.2 Durchschnittliche Verfahrensdauer und Entwicklungstrends

Die Gesamtdauer der analysierten Verfahren aus Hamburg bewegte sich zwischen 0,5 und 15,8 Jahren bei einer durchschnittlichen Gesamtdauer von 5,1 Jahren (Median: 4,2 Jahre). Betrachtet man die Verteilung über den gesamten Erhebungszeitraum hinweg, zeigt sich ein klarer Trend: Die Verfahren werden tendenziell länger.

Auffällig ist, dass ab dem Jahr 2020 deutlich weniger Verfahren pro Jahr abgeschlossen wurden, während der Anteil besonders langwieriger Verfahren gleichzeitig zunahm. Eine mögliche Erklärung: Zunächst wurden die einfacheren, schnell zu entwickelnden Flächen beplant. Mit der Zeit stieg der Komplexitätsgrad pro Fläche – und damit auch die durchschnittliche Verfahrensdauer. Alternativ oder zusätzlich könnte die Entwicklung auch auf eine wachsende rechtliche, fachliche und politische Komplexität im Planungsprozess selbst hindeuten – etwa infolge umfangreicherer Prüfpflichten, gestiegener Beteiligungsanforderungen oder kontroverser politischer Entscheidungsprozesse.

5.3 Einfluss der Vorbereitungsphase auf die Gesamtdauer

Ein zentraler Fokus im Rahmen der Studie und somit auch bei der Analyse der Hamburger Datensätze lag auf der Frage, ob die Dauer der Vorbereitungs- und Informationsphase – also der Zeit vom Verfahrensanstoß bis zum Beginn der formellen Beteiligung – einen systematischen Einfluss auf die Gesamtdauer des Bauleitplanverfahrens hat.

Setzt man die Zeitspanne bis zur formellen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 Abs. 2 BauGB) ins Verhältnis zur Gesamtverfahrensdauer, ergibt sich ein bemerkenswerter Befund: Verfahren, bei denen mehr als 18 bis 24 Monate zwischen Verfahrensbeginn und der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange liegen, werden im Schnitt schneller abgeschlossen. Auch Verfahren mit einer Gesamtdauer von 30 bis 36 Monaten widersprechen der Annahme, längere Vorbereitungszeiten würden automatisch zu längeren Verfahren führen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch Verfahren mit intensiver Vorbereitung durch politische Entscheidungen oder mangelnde öffentliche Akzeptanz im späteren Verlauf verzögert werden können.

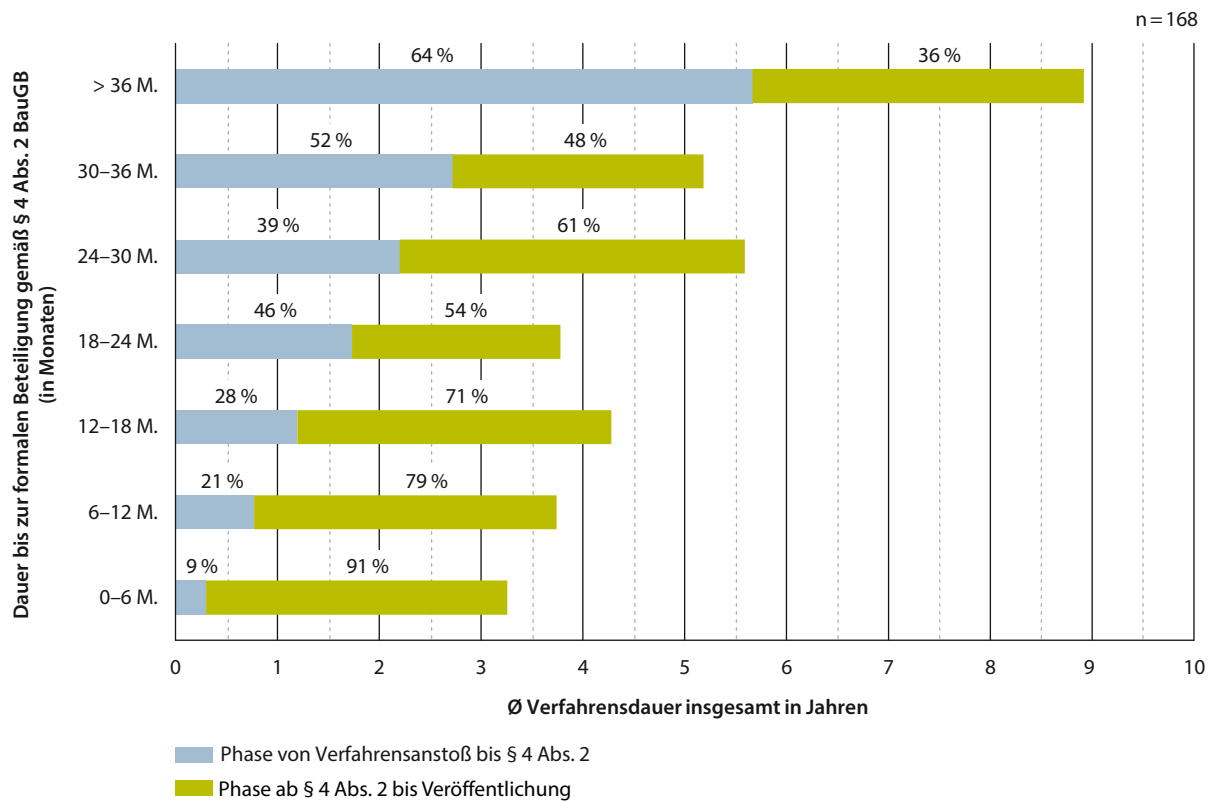


Abbildung 7: Gesamtdauer des Verfahrens in Abhängigkeit von der Dauer bis zur formalen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (gem. § 4 Abs. 2 BauGB)
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

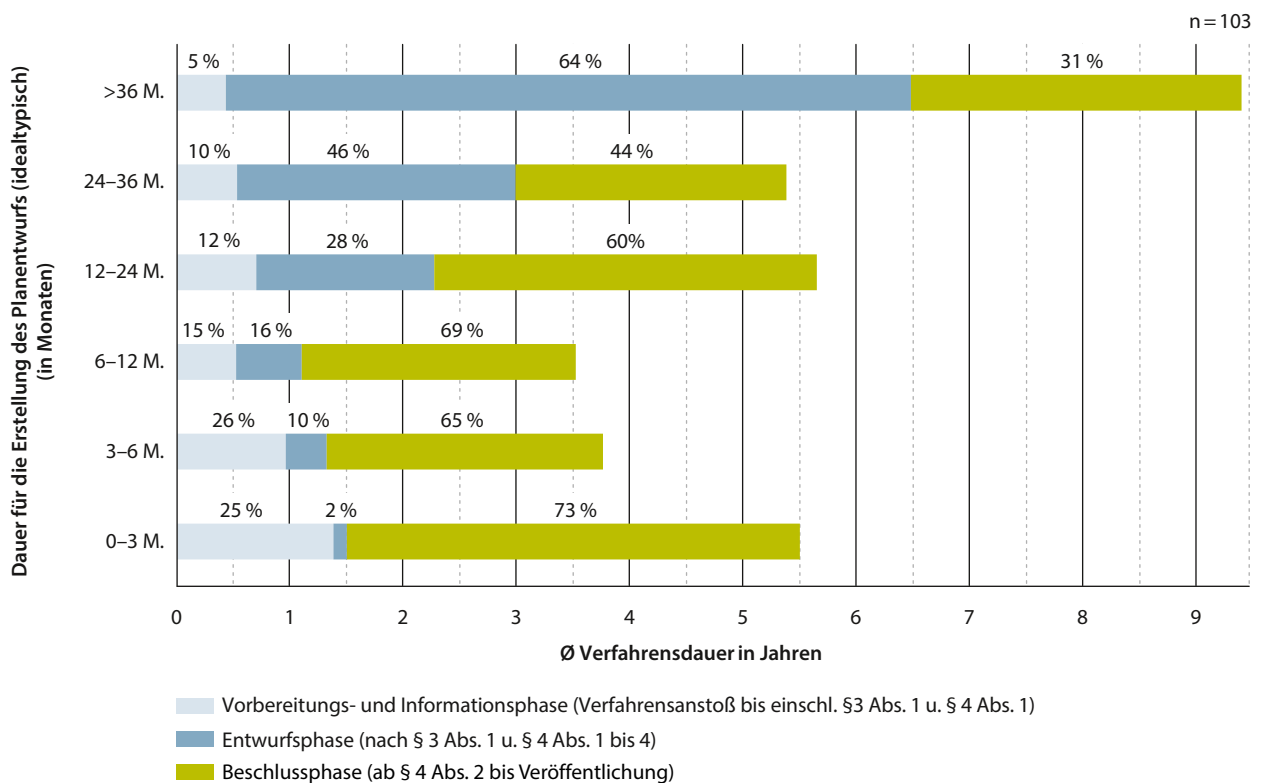


Abbildung 8: Gesamtdauer des Verfahrens in Abhängigkeit von der Dauer für die Erstellung eines ersten Planentwurfs im idealtypischen Verfahren
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Die in Hamburg oft praktizierte verwaltungsinterne GrobAbstimmung markiert häufig den Einstieg in die Entwurfsarbeit. Die Daten zeigen jedoch: Ein schneller Planentwurf führt nicht zwangsläufig zu einem zügigen Abschluss. Umgekehrt können längere Vorbereitungsphasen sogar zu signifikanten Verkürzungspotenzialen im weiteren Verfahren führen – insbesondere, wenn sie gut strukturiert und abgestimmt verlaufen.

Bei genauerer Betrachtung lassen sich differenziertere Aussagen treffen. Im idealtypischen Verfahrensablauf ist der Planentwurf im Zeitraum vom Abschluss der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB bis zum Beginn des formalen Beteiligungsverfahrens im Sinne der § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 BauGB zu erarbeiten. In Verfahren, bei denen dieser Zeitraum drei bis zwölf Monate betrug, war die Gesamtdauer signifikant kürzer. Dauerte die Phase hingegen über ein Jahr, verlängerte sich das Gesamtverfahren überproportional.

In der Planungspraxis ist allerdings in der überwiegenden Anzahl der Bauleitplanverfahren davon auszugehen, dass bereits vor Beginn der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wesentliche Koordinationsaufgaben bewältigt wurden, häufig liegt sogar bereits ein Planentwurf vor. Im Hinblick auf diese Erkenntnis wurde für die weitere Auswertung der Daten die Zeitspanne zwischen Verfahrensanstoß und dem Beginn der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in den Blick genommen.

Die Daten belegen: Verfahren, bei denen die frühzeitige Beteiligung unmittelbar nach dem Anstoß erfolgte, zogen sich häufig deutlich länger hin. Dagegen verliefen Verfahren mit einem Vorlauf von mehr als sechs Monaten insgesamt schneller – ein Hinweis darauf, dass frühzeitige Abstimmungen mit den zu beteiligenden Behörden bereits vor der Öffentlichkeitsbeteiligung maßgeblich zur Effizienz beitragen können.

Diese Ergebnisse bestätigen eine in vielen Kommunen etablierte Praxis: die informelle Abstimmung mit Fachbehörden bereits vor Beginn der formellen Beteiligung. Sie scheint nicht nur sinnvoll, sondern wirkt sich nachweislich positiv auf die Dauer des Gesamtverfahrens aus. In diesem Kontext lässt sich auch der Verzicht auf das im BauGB vorgesehene Parallelverfahren i. S. d. § 4a Abs. 2 BauGB fachlich begründen: Die parallele Durchführung von Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung spart nicht zwangsläufig Zeit – insbesondere dann nicht, wenn Abstimmungsprozesse vorab versäumt wurden.

In der Summe zeigt sich: Eine solide Vorbereitungs- und Informationsphase von sechs bis zwölf Monaten stellt ein optimales Zeitfenster dar. Innerhalb dieser Zeitspanne scheint das sogenannte Pareto-Optimum zu liegen: Längere Vorbereitungsphasen bringen keine weiteren Verkürzungen in den nachfolgenden Verfahrensschritten mit sich. Verfahren, die auf einer soliden Vorabstimmung fußen, profitieren durch eine vereinfachte Durchführung späterer Schritte und die Vermeidung von Konflikten.

5.4 Kritische Verzögerungspunkte im Verfahrensablauf

Die aktuellen Gesetzesvorhaben (vgl. u. a. § 4b Abs. 2 Deutscher Bundestag 2024) zielen unter anderem darauf ab, den Zeitraum zwischen formeller Beteiligung und Satzungsbeschluss zu begrenzen. Die Hamburger Daten bestätigen die Relevanz dieses Zeitfensters: In über der Hälfte der Fälle (53,4 %) wurde die geplante Maximaldauer von zwölf Monaten überschritten. Besonders auffällig ist die Zunahme von Verfahren, in denen dieser Zeitraum mehr als drei Jahre beträgt – mit erheblichen Auswirkungen auf Gesamtzeit und Planungssicherheit. Die gesetzgeberische Zielsetzung erscheint daher prinzipiell gerechtfertigt. Es ist allerdings davon auszugehen, dass eine gesetzlich fixierte Frist allein nicht automatisch

zu einer Verkürzung führen wird. Vielmehr besteht das Risiko, dass verzögernde Konflikte in frühere Phasen verlagert werden, um die spätere Frist einzuhalten – etwa durch übervorsichtige Prüfungen oder zusätzliche Absprachen.

Die Analyse der Hamburger Verfahrensdaten bestätigt, dass in der Vorbereitungs- und Informationsphase häufig bereits eine frühe Grobabstimmung zwischen den beteiligten Fachämtern stattfindet. Diese Abstimmungen erfolgen noch vor der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und stehen damit in einem gewissen Spannungsverhältnis zur vom Gesetzgeber beabsichtigten Offenheit des Beteiligungsverfahrens. Gleichwohl deutet vieles darauf hin, dass eine sorgfältige, frühzeitige Koordination die Wahrscheinlichkeit verringert, dass

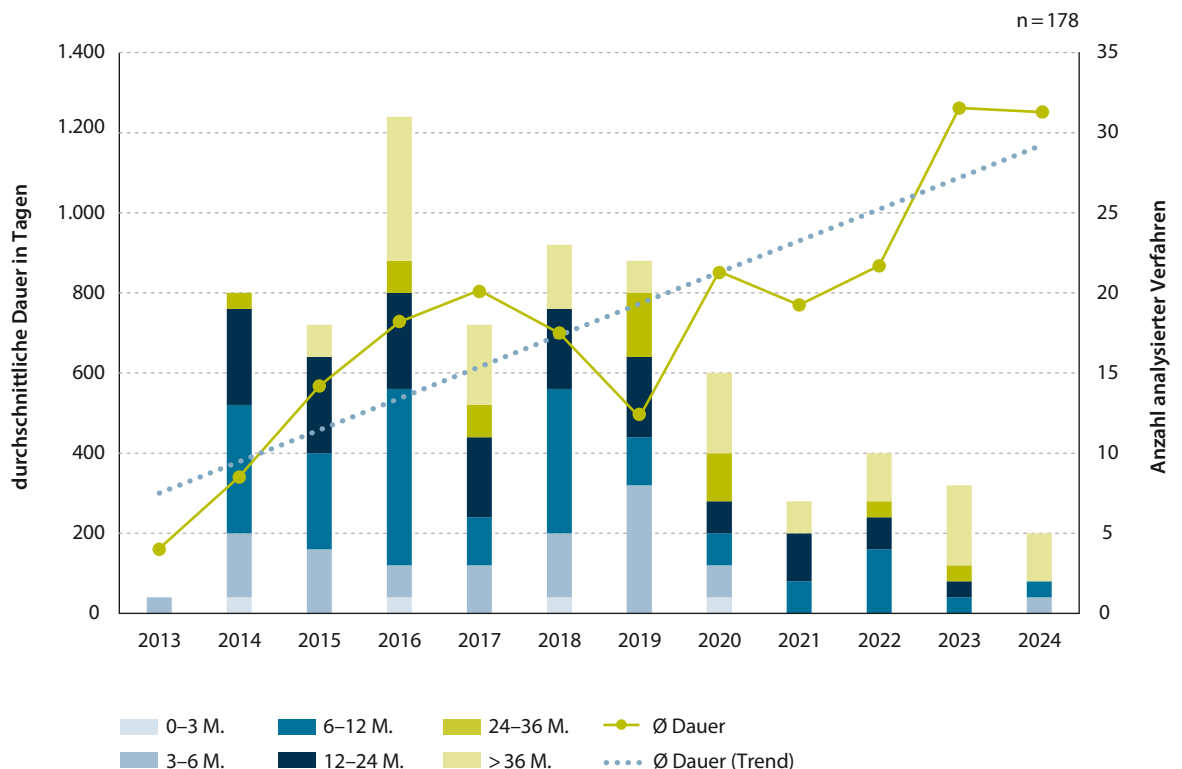


Abbildung 9: Dauer zwischen dem Abschluss der Verfahren (gem. § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 2 BauGB) und der Veröffentlichung des Bauleitplans (gem. § 6a Abs. 1 Satz 1 o. § 10a Abs. 1 Satz 1 BauGB)
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

es in den späteren Phasen des Verfahrens zu Konflikten kommt – und dass sie somit zur Beschleunigung des Gesamtverfahrens beitragen kann.

Verfahren, die bereits nach sehr kurzen Konsultations- und Abstimmungsphasen von bis zu drei Monaten in die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung übergehen, benötigen häufig nachgelagerte Abstimmungsrunden. Diese verlängern die Entwurfsphase signifikant und egalisieren so den vermeintlichen „Verfahrensvorsprung“.

Optimale Vorbereitungsdauer: Wie lang ist lang genug?

Dagegen scheinen sechs bis zwölf Monate Vorbereitungszeit ein gutes Gleichgewicht zwischen Planungssicherheit und Flexibilität zu ermöglichen – längere Vorphasen bringen keinen zusätzlichen Nutzen. Zwar könnte man auf Basis dieser Erkenntnisse

eine Deckelung der Vorbereitungsdauer fordern, diese erscheint allerdings angesichts der Komplexität und Varianz der am Datensatz abzulesenden Verfahrensabläufe keineswegs sinnvoll und ist daher entschieden abzulehnen.

Insgesamt stellt die vorliegende Untersuchung die Annahme infrage, dass das Bauleitplanverfahren einem sogenannten Wasserfallmodell folgt, in dem eine stringente Abfolge von Verfahrensschritten mithilfe zusätzlicher Regulatorik kanalisiert und damit beschleunigt werden könnte. Anhand der Verfahrensdaten lässt sich stattdessen ein immer komplexer gewordenes Abwägungsgeflecht erkennen, das eine Vielzahl von Verfahrensausprägungen bedingt und Planung als iterativen Prozess mit zahlreichen innerbehördlichen Abstimmungsrunden kennzeichnet.

6 Verzögerungsfaktoren: Was die Bauleitplanung hemmt

Die Analyse der Hamburger Verfahrensdaten zeigt zwar wesentliche zeitliche Zusammenhänge auf, liefert jedoch noch keine ausreichende Erklärung dafür, warum Bauleitplanverfahren insgesamt so lange dauern. Um wirksame Beschleunigungsansätze zu entwickeln, ist es notwendig, die konkreten Verzögerungsfaktoren zu identifizieren. Diese lassen sich in verschiedene Kategorien unterteilen:

- inhaltliche Komplexität
- rechtliche Anforderungen im Umwelt- und Fachrecht
- personelle und organisatorische Ressourcenengpässe
- kommunalpolitische und öffentliche Dynamiken
- strukturelle Abstimmungs- und Prozessprobleme in der Zusammenarbeit zwischen internen und externen Akteuren

Wie bereits in der Auswertung der Verfahrensdauer deutlich wurde, wird die inhaltliche Komplexität der Planverfahren selbst zu einem Verzögerungsfaktor – ein Befund, der nicht nur durch die Interviews mit Verwaltungsvertretern und Experten im Rahmen dieser Studie gestützt wird, sondern auch durch zahlreiche weitere Untersuchungen (Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht); vgl. Arndt/Herzer 2023: 475, 483).

6.1 Zunehmende inhaltliche Komplexität

Die inhaltliche Komplexität der Bauleitplanung hat in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen. Ein zentraler

Grund ist, dass am Anspruch der Bauleitplanung festgehalten wurde, Kernsystem der räumlichen Gesamtplanung zu sein. Daraus ergibt sich die Anforderung, sämtliche Interessen sachgerecht zu berücksichtigen und möglichst miteinander in Einklang zu bringen. Das macht den Planungsprozess anspruchsvoller und zeitaufwendiger.

Erweiterte Anforderungen im Planungsrecht

Zu den klassischen städtebaulichen Belangen sind in den letzten Jahren zahlreiche neue Ziele hinzugekommen: soziale und wirtschaftliche Aspekte, vor allem jedoch ökologische Belange, Klimaschutz, Klimaanpassung und zunehmend auch energierechtliche Anforderungen. Diese Anforderungen sind nicht nur im Bauplanungsrecht selbst, sondern auch in anderen Rechtsbereichen verankert und wirken sich maßgeblich auf die Aufstellung von Bebauungsplänen aus. Damit greift die Bauleitplanung Bereiche auf, die ihrerseits durch fachliche Komplexität und hohen fachlichen sowie politischen Änderungsdruck gekennzeichnet sind.

Die Folge ist ein wachsender Koordinationsbedarf mit Fachbehörden und externen Auftragnehmern. Vor allem kleinere Kommunen stehen vor der Herausforderung, einen komplexen und dynamischen Rechtsrahmen zu handhaben – trotz einer Vielzahl unterstützender Leitfäden (Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht)). Insbesondere die immer kürzer werdenden Novellierungsintervalle und die damit verbundenen Anforderungsänderungen führen einerseits zu rechtlicher Unsicherheit, andererseits zu Anpassungsbedarfen und verzögern damit die Abwicklung der Verfahren (Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April

2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht); vgl. Arndt/Herzer 2023: 475, 483).

Demografische und sozioökonomische Herausforderungen

Demografische und sozioökonomische Änderungen erfordern angepasste Planungsansätze (vgl. Baumgart 2023: 15). Öffentliche Verfahren zur Sicherstellung einer demokratisch legitimen Planung sind zentral, um eine breite Akzeptanz für Planungsentscheidungen zu erzielen – sie erfordern aber auch Zeit (vgl. Horn 2023: 20; Petersen/Yurdakul 2023: 1).

Anforderungen müssen abgewogen oder alternativ multifunktionale Lösungen entwickelt werden, die verschiedene Funktionen ermöglichen. Die komplexen gesetzlichen Vorgaben, insbesondere im Bereich des Naturschutz-, Wasser- und Immissionsschutzrechts, müssen geprüft werden und sind zeitintensiv (vgl. Reidt 2022: 5 ff.; Külzer 2007: 136 ff.).

Abstimmungsaufwand und Kompromissfindung

Die Vereinbarung von Belangen ist komplex und macht ausführliche Begründungen von Entscheidungen gegen einzelne Interessen notwendig. Die zunehmende Anzahl relevanter Fachthemen zieht einen höheren Abstimmungsbedarf sowie eine aufwendigere Kompromissfindung nach sich (Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht)). Planende sind zunehmend gefordert, resiliente und umweltverträgliche Lösungen zu entwerfen, die langfristigen ökologischen Zielen gerecht werden (vgl. Baumgart 2023: 16).

Vereinzelte wird bemängelt, dass Ressourcen an der falschen Stelle gebunden werden: Abstimmungsrunden binden häufig personelle Kapazitäten über den gesamten Sitzungszeitraum, obwohl viele Beteiligte nur für Teilthemen zuständig sind (vgl. Drees & Sommer GmbH 2019: 105).

6.2 Herausforderungen durch die Umweltprüfung

Im Fokus der Diskussion stehen zum einen die Umweltprüfung, zum anderen die spezifischen Anforderungen des sektoralen Umweltfachrechts. Der Umfang der erforderlichen Untersuchungen für die Umweltprüfung sowie die erforderlichen Inhalte des Umweltberichts werden gemäß Anlage 1 zum BauGB festgelegt.

Unsicherheiten über erforderliche Prüftiefe

Diese Anlage umfasst sowohl Anforderungen der strategischen Umweltprüfung (SUP-Richtlinie 2001/42/EG) als auch der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie 2011/92/EU). Die Vielzahl von Anforderungen führt häufig zu Unsicherheiten darüber, welche Informationen im Rahmen der Umweltprüfung benötigt werden. Obwohl für die meisten Bebauungspläne nur die Anforderungen der SUP-Richtlinie zu beachten wären, werden aus Vorsicht oft auch projektbezogene Angaben gemäß Nr. 2 lit. b) der Anlage berücksichtigt, obwohl diese möglicherweise nicht relevant sind (vgl. Bunzel/Krusenotto 2023: 87 ff.).

Des Weiteren werden in Umweltberichten Informationen abgefragt, die zum Zeitpunkt der Erstellung noch nicht abschätzbar sind – etwa zur Verfahrensweise mit anfallendem Bauschutt (Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht)). Generell werden Regelungswerke und Anforderungen der Umweltverträglichkeitsprüfung als immer komplexer beschrieben. Diese Komplexität

ist insbesondere auf die Vielzahl detaillierter Anforderungen und Fallgruppen zurückzuführen, die sich aus den § 9–14 UVPG ergeben (vgl. Hartlik 2023: 23 ff.; Petersen/Yurdakul 2023: 1 f.).

Problematischer Angemessenheitsmaßstab

Gemäß § 2 Abs. 4 BauGB bezieht sich die Umweltprüfung auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessen ist. Dieser Maßstab soll die Prüfung auf den erforderlichen Umfang, insbesondere auf die bereits ersichtlichen Umweltauswirkungen, beschränken. Entsprechend muss die Anlage 1 nicht etwa vollständig durch in Auftrag gegebene Gutachten abgearbeitet werden.

In der kommunalen Praxis führt der Angemessenheitsmaßstab aber zu erheblichen Unsicherheiten: Welche Informationen gelten als wesentlich? Welche müssen tatsächlich in den Umweltbericht aufgenommen werden? Die Folge sind überdimensionierte Prüfungen und umfangreiche Berichte – über das rechtlich Erforderliche hinaus (vgl. Weyrauch 2020: 85 f.; Bunzel/Krusenotto 2023: 87 ff.).

Redundante Prüfungen

Die Vorprüfung nach UVPG soll eigentlich eine einfache Einschätzung ermöglichen. Doch durch die wachsende Komplexität nähert sie sich inhaltlich immer stärker der vollumfänglichen Umweltverträglichkeitsprüfung an – mit doppelten Prüfungen und somit unnötigen Redundanzen (vgl. Hartlik 2023: 23 ff.).

Sektorale Differenzierung der Auswirkungsuntersuchungen

Zunehmend komplex wird auch die Erstellung der erforderlichen Unterlagen aufgrund fachrechtlicher Anforderungen zum Schutz spezifischer Umweltaspekte.

Dazu gehören etwa:

- die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 18 Abs. 1 BNatSchG, Umsetzung im BauGB über § 1a Abs. 3);
- der spezielle Artenschutz (§ 44 BNatSchG);
- der gebietsbezogene Habitatschutz (§ 34 BNatSchG) sowie
- der wasserrechtliche Fachbeitrag (Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG, Art. 4).

Abweichend von der UVP sieht der Rechtsrahmen bei diesen Schutzinstrumenten potenziell unmittelbare Rechtsfolgen vor – daher ist eine umfangreiche Prüfung von Alternativen notwendig, wenn erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind (vgl. Hartlik 2023: 25; Reidt 2022: 5; Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht)).

Ob und inwieweit die sich daraus ergebenden Anforderungen auf der Planungs- oder Genehmigungsebene geprüft und festgestellte Konflikte gelöst werden müssen, ist uneinheitlich und gesetzlich in hohem Maße unübersichtlich geregelt. Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 18 Abs. 1 BNatSchG) erfolgt nach dem sogenannten Baurechtskompromiss in § 1a Abs. 3 BauGB ausschließlich auf der Ebene der Bebauungsplanung. Der besondere Artenschutz nach § 44 BNatSchG ist projekt- und durchführungsbezogen, das heißt artenschutzrechtlich notwendige Ausgleichsmaßnahmen sind normalerweise erst in einer erforderlichen Baugenehmigung zu klären. Auf der Ebene des Bebauungsplans sollte grundsätzlich nur grob geprüft werden, ob artenschutzrechtliche Hindernisse dem späteren Vollzug des Bebauungsplans entgegenstehen. Der gebietsbezogene Habitatschutz nach § 34 BNatSchG ist in der Regel auf der Ebene des Bebauungsplans zu prüfen, es sei denn, es handelt sich um Auswirkungen, die das Planverfahren überlasten würden.

6.3 Verwaltungsprozesse und Ressourcenmangel

Neben verfahrensrechtlichen Fragen stellen auch verwaltungsorganisatorische Defizite eine erhebliche Hürde dar – auch wenn sie nicht unmittelbar im BauGB verankert sind. Gemeint sind hier ablauf- und ressourcentechnische Aspekte in der kommunalen Verwaltung wie etwa Ressourcenknappheit – vor allem personell – sowie Abstimmungsbedarfe zwischen den Ämtern. Um es zu unterstreichen: Diese Faktoren sind keine Verzögerungsfaktoren im engeren Sinne für die Bauleitplanverfahren selbst. Sie stellen jedoch eine übergeordnete Problematik vieler bundesdeutscher Kommunalverwaltungen dar. Um Verzögerungen in der Bauleitplanung im vollen Umfang sichtbar zu machen, werden diese nachfolgend kurz skizziert.

Personalmangel und Arbeitsüberlastung

Dass personelle, technische und finanzielle Kapazitäten in den Kommunen ein knappes Gut sind, ist weitgehend bekannt. Für eine zügige und reibungslose Durchführung der Planungsverfahren sind ausreichende und insbesondere personelle Ressourcen allerdings eine unverzichtbare Voraussetzung.

Ein zentrales Problem in der Bauleitplanung ist der Mangel an qualifiziertem Personal – sowohl in den Verwaltungen als auch in Planungsbüros. Diese Engpässe führen dazu, dass Verfahren langsamer bearbeitet werden und Abstimmungen zwischen Behörden sowie externen Akteuren ins Stocken geraten. Auch externe Gutachter oder Fachplaner können vereinbarte Fristen oft nicht einhalten. Besonders kleinere Vorhabenträger, die auf externe Dienstleister ohne feste Rahmenverträge angewiesen sind, spüren die Folgen. Die Qualifikation der Planungsbüros ist zudem unterschiedlich, was zu notwendigen Korrekturschleifen führen kann (Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April

2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht)).

Hinzu kommt: Viele Verfahren müssen parallel bearbeitet werden, was den Arbeitsdruck zusätzlich erhöht. Besonders in Landkreisen wirkt sich der Personalmangel stark aus, da zahlreiche Kommunen auf die Mitwirkung ihres Landkreises angewiesen sind. Eine übergreifende Steuerung, um personelle Kapazitäten besser abzustimmen und gezielter einzusetzen, fehlt häufig (vgl. Drees & Sommer GmbH 2019: 110; Petersen/Yurdakul 2023: 4; Rumberg 2023: 31; Interview mit Roland Becker, Stadtplanungsamt Wiesbaden, Mai 2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit Peter Driesch, NRW.URBAN, April 2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht)).

Vergabeprozesse als Nadelöhr

Die Vorbereitung von Ausschreibungen, Definition von Leistungsbildern und interne Abstimmungen vor der Vergabe sind zeitintensiv. Die notwendige Definition von Leistungsbildern vor der Vergabe gestaltet sich schwierig, da oft keine einheitlichen Leistungsbilder existieren. Viele Kommunen nehmen Wartezeiten bewusst in Kauf, um mit erfahrenen Dienstleistern zu arbeiten. Die rechtssichere Gestaltung von Vergaben erfordert zudem viel Koordinationsaufwand (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Wörrstadt und Tübingen, August 2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit Peter Driesch, NRW.URBAN, April 2024 (nicht veröffentlicht); Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht)).

6.4 Kommunalpolitische Dynamiken

Auch politische Prozesse innerhalb der Kommunen beeinflussen Tempo und Verlauf der Verfahren erheblich.

Kommunalpolitische Willensbildung

Die Gemeinde als Verfahrensherrin hat weitreichenden Einfluss. Veränderungen im politischen Willen, wechselnde Mehrheiten oder neue Schwerpunkte wirken sich direkt auf Verfahren aus – besonders dann, wenn sich diese über mehrere Legislaturperioden erstrecken. Kleinere Gemeinden sind dabei besonders betroffen, da unmittelbare Betroffenheit, geringere Ressourcen und in einigen Fällen Fachwissensdefizite die kommunalpolitische Einflussnahme verstärken. Insgesamt zeigt sich, dass politische Dynamik und Wechsel das Verfahren maßgeblich beeinflussen (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Wörrstadt und Tübingen, August 2024 (nicht veröffentlicht)).

Unvorhersehbare Änderungen bei Bauherren und Projektträgern

Verzögerungen entstehen häufig durch unvorhersehbare Entwicklungen bei privaten Bauherren oder Projektträgern. Dazu zählen Änderungen in der Finanzierung, veränderte Marktanforderungen oder Änderungen der Eigentumsverhältnisse. Solche Entwicklungen können bestehende Planungen obsolet machen und erfordern eine Neubewertung sowie Anpassung der Planungsdokumente. Dieser Anpassungsprozess führt oft zu erheblichen Verzögerungen (Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht)).

Öffentliche Diskussionsprozesse

Öffentliche Widerstände, Bürgerinitiativen oder ein Wandel der öffentlichen Meinung zu bestimmten Bauvorhaben erfordern häufig eine Neubewertung der Planung. Sie führen zu neuen Konsultationen,

Planänderungen oder Wiederholungen von Beteiligungsschritten (Interview mit David Zink und Timo Weedermann-Korte, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen der Freien und Hansestadt Hamburg, April 2024 (nicht veröffentlicht)).

Unzureichende Qualität der Beteiligungsverfahren

Im Zuge der frühzeitigen Beteiligung werden Stellungnahmen von Fachbehörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange mit unzureichender Aussagequalität und fehlendem Bezug zur planerischen Fragestellung oder gar nicht eingereicht (vgl. Steinebach/Müller 2006: 87; Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht)). Selbst geringfügige Änderungsvorschläge können zu einem hohen Nachbearbeitungsaufwand bei der Gemeinde führen, wobei die Nichtberücksichtigung von Anregungen zu Abwägungsfehlern und Klagen führen kann (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Wörrstadt und Tübingen, August 2024 (nicht veröffentlicht)).

Untersuchungen zur Beteiligungspraxis zeigen eine „zurückhaltende Praxis“ der Kommunen: Das BauGB räumt weitreichende Gestaltungsfreiheiten für die frühzeitige Beteiligung ein. Laut einer Studie orientiert sich die überwiegende Mehrheit der Kommunen routinemäßig an den aufwendigeren Regelungen der förmlichen Beteiligung (§ 3 Abs. 2 BauGB), obwohl dies für die frühzeitige Beteiligung nicht erforderlich ist (vgl. Decker/Selle 2023: 36). Zudem werden oft schwer verständliche Darstellungsformen verwendet, obwohl kreativere und verständlichere Ansätze möglich wären. Es ist davon auszugehen, dass diese Praxis der Qualität der Beteiligungsverfahren nicht zuträglich ist.

6.5 Arbeitsorganisation

Strukturelle Schwächen in der Arbeitsorganisation werden häufig als Grund für

Verzögerungen benannt. Dabei kommen verschiedene Aspekte zum Tragen, die sich sowohl auf die interne Kommunikation als auch auf die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern auswirken.

Kommunikation und Schnittstellen

In der Bauleitplanung müssen zahlreiche Akteure mit unterschiedlichen Interessen und Zeitplänen zusammenarbeiten, was die Abstimmung erschwert. Laut einer Prozessanalyse aus München entfallen 74 % der Verfahrenszeit auf Schnittstellen, an denen das Stadtplanungsamt auf die Zulieferung anderer Beteiligten angewiesen ist. Eine verbesserte Standardisierung und Parallelisierung von Prozessen könnte hier helfen (Interview mit Peter Driesch, NRW.URBAN, April 2024 (nicht veröffentlicht); vgl. Steinebach/Müller 2006: 86; Landeshauptstadt München o. J.: 11).

Aufgabenverteilung und Gesamtkoordination

Die Aufgabenverteilung zwischen Rat und Ausschuss ist nur für den abschließenden Satzungsbeschluss gesetzlich geregelt; ansonsten bestehen Unklarheiten, die Verzögerungen verursachen. Eine fehlende Gesamtkoordination ohne zentrale Ansprechperson und unklare Befugnisse erschwert wichtige Entscheidungen (vgl. Drees & Sommer GmbH 2019: 100 ff.).

Vorbereitungs- und Informationsphase der Bauleitplanung

Wie bereits die Analyse der Verfahrensdaten aus Hamburg zeigen auch Untersuchungen

aus München, dass Verzögerungen durch eine verspätete Einbindung von Fachreferaten wie etwa der Verkehrsplanung entstehen können. Laut Drees & Sommer GmbH (2019: 109) führt etwa die verspätete Berücksichtigung von unterirdischen Versorgungsleitungen zu Verzögerungen. Zusätzlich erschweren fortlaufende Anpassungsbedarfe im Bereich der sozialen Infrastruktur – etwa durch neu entstehende Bedarfe bei Kitas, Schulen oder Pflegeeinrichtungen infolge veränderter demografischer Rahmenbedingungen – die Koordination in der Vorbereitungsphase. Diese Anpassungen erfolgen oft reaktiv und außerhalb standardisierter Verfahren, was die informelle und schwer strukturierbare Vielgestaltigkeit dieser Phase weiter erhöht (vgl. Steinebach/Müller 2006: 86 ff.; Landeshauptstadt München o. J.: 10).

Städtebauliche Verträge

Die Verhandlung von städtebaulichen Verträgen – etwa zur Kostenübernahme der Vertragskosten – kann langwierig sein. Wenn Renditeerwartungen (z. B. durch steigende Baukosten) sinken, erschwert das den Prozess zusätzlich (Interview mit Roland Becker, Stadtplanungsamt Wiesbaden, Mai 2024 (nicht veröffentlicht)).

Formale Beschlüsse und Fristen

Der Planaufstellungsbeschluss sowie Offenlage- und Ratsbeschlüsse erfordern Abstimmungen mit Ämtern und die Einhaltung von Sitzungsterminen und Ladungsfristen, was zu längeren Liegezeiten und Stockungen im Verfahren führen kann (vgl. Drees & Sommer GmbH 2019: 105).

7 Ansätze zur Beschleunigung der Bauleitplanung

Auf Grundlage der identifizierten Verzögerungsfaktoren lassen sich konkrete Hebel zur Beschleunigung der Bauleitplanung identifizieren. Dabei wird deutlich, dass – um eine signifikante Beschleunigung in der Bauleitplanung zu erzielen – es zentral ist, bereits vor Verfahrensbeginn eine systematische Analyse des geplanten Verfahrens durchzuführen. Der entscheidende Punkt ist die Frage: Mit welcher Art von Verfahren haben wir es zu tun? Ist aufgrund der örtlichen Gegebenheiten, der Beteiligungsstruktur oder der rechtlichen Rahmenbedingungen ein vermutlich schwieriges oder ein eher unkompliziertes Verfahren zu erwarten?

Diese Vorabschätzung ist die Grundlage für eine saubere Verfahrensvorbereitung. Je nach Komplexitätsgrad müssen unterschiedliche Ressourcen eingeplant, Akteure frühzeitig eingebunden und spezifische Risiken antizipiert werden. Nur wenn diese strategische Vorbereitung erfolgt, können Prozessketten von Anfang bis Ende zielgerichtet gestaltet werden. Sie müssen klar recherchiert und analysiert werden, um sie dann zielorientiert besser gestalten zu können.

Denn Einzelmaßnahmen, die nicht den Gesamtprozess berücksichtigen, können kontraproduktiv sein. In einigen Fällen führen solche Maßnahmen sogar zu weiteren Verzögerungen. Dies wurde sowohl in den Interviews und Workshops als auch in der Auswertung der Verfahrensdaten deutlich. Nur logisch ist es daher, dass die einzelnen, im Folgenden vorgestellten Ansätze zur Prozessoptimierung in ihrer Gesamtheit betrachtet werden müssen, um Querverzüge zu erkennen und kontraproduktive Wirkungen zu vermeiden.

Die folgenden Vorschläge konzentrieren sich auf umsetzbare Maßnahmen – auch unter begrenzten Ressourcen. Sie reichen von kommunalrechtlichen Anpassungen über neue Partizipationsmodelle und standardisierte Vergabeprozesse bis hin zu digitalem Verfahrensmanagement.

7.1 Optimierung der kommunalrechtlichen Einbindung

Das Bauleitplanverfahren ist ein Verfahren der kommunalen Selbstverwaltung und wird als solches durch das Kommunalrecht gesteuert. Zwar schreibt das BauGB nur wenige zwingende Ratsbeschlüsse vor: den Satzungsbeschluss selbst und (optional) den Planaufstellungsbeschluss. In der Praxis jedoch werden viele Zwischenschritte – aus Gründen der politischen Rückkopplung und Legitimation – regelmäßig in Gremien eingebracht.

Herausforderung: Sitzungsintervalle und politische Prozesse

Diese politische Einbindung sichert das Planungsverfahren gegenüber den Unwägbarkeiten der kommunalpolitischen Mehrheitsbildung ab und entspricht letztlich auch dem partizipativ-demokratischen Gedanken der kommunalen Selbstverwaltung. Gerade unter den für die kommunale Selbstverwaltung kennzeichnenden Umständen führt die Einbeziehung aber zu ganz erheblichen Verzögerungen.

Diese beruhen darauf, dass der Gemeinderat als ehrenamtliches Verwaltungsorgan nur in bestimmten, von Land zu Land, von Kommune zu Kommune abweichenden Intervallen tagt und im Vorfeld der Sitzungen wiederum unterschiedliche kommunale Ladungs- und Befassungsfristen zu beachten sind. In Freiburg wird beispielsweise alle

drei Monate getagt, Drucksachen müssen allerdings elf Wochen vor dem Termin eingereicht werden (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Freiburg, Regensburg und Cottbus, August 2024 (nicht veröffentlicht)).

Umlaufverfahren als Lösungsansatz

Ein zentraler Ansatz zur Beschleunigung besteht darin, die Einbeziehung des Rats von den starren Sitzungszyklen zu entkoppeln – etwa durch den Einsatz (digital gestützter) Umlaufverfahren. Vorgänge könnten zunächst elektronisch an die Ratsmitglieder übermittelt und – bei ausbleibendem Widerspruch – als gebilligt gelten. Nur bei Dissens käme es zur regulären Gremienbefassung.

Ein solches „eskalatives“ Verfahren würde klare Regelungen in der Hauptsatzung oder der Geschäftsordnung des Rats erfordern. Es wäre rechtlich nur dort anwendbar, wo keine gesetzliche Pflicht zur öffentlichen Beratung besteht.

Eine Musterregelung für ein solches Umlaufverfahren könnte etwa folgendermaßen konzipiert sein:

(1) Verwaltungsvorgänge können den Ratsmitgliedern elektronisch zur Kenntnis gegeben werden. Soweit eine Beschlussfassung des Rats nicht erforderlich ist, kann die Kenntnissgabe mit einem Antrag auf Billigung durch den Rat verbunden werden. Die Billigung gilt als erteilt, wenn nicht (Quorum: 1, 2, ...) Ratsmitglieder innerhalb einer Frist von (...) widersprechen.

(2) Widersprechen (Quorum) Ratsmitglieder einem Antrag nach Abs. 1 Satz 2, so kann die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister den Verwaltungsvorgang zur Beschlussfassung durch den Rat auf die Tagesordnung der nächsten Ratssitzung setzen. Die Einhaltung der (Ladungs-, Informations- und Befassungs-)Fristen nach den Paragraphen der Gemeindeordnung beziehungsweise der jeweiligen Geschäftsordnung des Rats

ist nicht erforderlich. Auf Antrag des widersprechenden Ratsmitglieds beziehungsweise der widersprechenden Ratsmitglieder ist der Vorgang auf die Tagesordnung zu setzen.

7.2 Reform der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung

Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung wurde in den 1970er-Jahren als Modell für bürgerschaftliche Partizipation entwickelt. In der als Angebotsplanung gedachten Bauleitplanung sollten die Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden, welche Bebauungsangebote den Grundstückseigentümern gemacht werden sollen. Dementsprechend ist die Vorschrift in § 3 Abs. 1 BauGB klar erkennbar vom Gedanken einer offenen Diskussion über mögliche Planungskonzepte geprägt.

Realität vs. gesetzgeberische Intention

In der Planungspraxis findet dieses Beteiligungsmodell jedoch kaum Widerhall. Die Eckpunkte der Planinhalte sind regelmäßig bereits durch Investorennachfrage, gelegentlich auch durch kommunalpolitische Vorgaben festgelegt. Die Komplexität und Interdependenz der sich daraus ergebenden Sachfragen müssen in dem beschriebenen Konsultationsprozess zwischen den Behörden abgearbeitet werden.

Die Ergebnisse dieses Prozesses bilden dann aber bereits ein so engmaschiges Planungskonstrukt, dass eine ergebnisoffene, partizipative öffentliche Erörterung kaum noch möglich erscheint. Unter diesen Umständen kann das gesetzliche Ziel partizipativer Bauleitplanung nicht erreicht werden. Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung doppelt regelmäßig die förmliche Beteiligung und findet sehr häufig eine überaus geringe Resonanz.

Vorschlag für eine Neugestaltung

Der dafür notwendige Ressourcen- und Zeitbedarf lässt sich sachlich kaum noch rechtfertigen, zumal bei der beschriebenen

Notwendigkeit eines fortlaufenden behördlichen Konsultationsprozesses die gesetzgeberisch zur Beschleunigung vorgesehene Parallelisierung von frühzeitiger Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 4a Abs. 2 BauGB) praktisch kaum umgesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob nicht das Modell der diskursiven Partizipation in einem Erörterungstermin (zumindest als Regelfall) aufgegeben werden sollte. Nach dem Vorbild vieler fachplanungsrechtlicher Regelungen könnte die Durchführung einer frühzeitigen öffentlichen Erörterung in das Ermessen der Behörde gestellt werden.

Alternative Beteiligungsformate

Unter partizipativen Gesichtspunkten könnte zum Ausgleich darüber nachgedacht werden, private Stakeholder (Betroffene) gegebenenfalls in den behördlichen Konsultationsprozess einzubeziehen. Darüber hinaus sollten die Planvorhaben vor allem in verständlicher Sprache und geeigneter Form erläutert und dargestellt werden. Bebauungspläne schließen schon aufgrund der verwendeten planungsrechtlichen Semantik eine breite Öffentlichkeit faktisch von vornherein aus.

Mithilfe moderner Technologien aus den Bereichen 3D-Visualisierung, Augmented Reality und generativer künstlicher Intelligenz könnte diese Abschottung zukünftig geöffnet werden. So kann verständlich erläutert und plastisch visualisiert werden, wie und wozu die Flächen genutzt werden sollen, ohne dass das Verfahren dadurch selbst komplexer oder länger wird.

Davon unabhängig sollte der Öffentlichkeit auch weiterhin Gelegenheit gegeben werden, sich aktiv in die Gestaltung ihrer gebauten Umwelt einzubringen. Dafür eignen sich jedoch andere Formate und politische Prozesse besser als das formalisierte Instrument der Bauleitplanung.

7.3 Standardisierte Vergabeverfahren und Expertenpools

Die Vergabepaxis bei Bebauungsplänen variiert stark zwischen den Kommunen. Diese unterschiedlichen Vorgehensweisen zeigen sowohl Potenziale als auch Probleme auf, die durch standardisierte Verfahren und effizientere Abläufe gelöst werden könnten.

Divergierende Vergabepraktiken

In Wörrstadt wird beispielsweise ausschließlich mit bekannten Planungsbüros gearbeitet (externe Vergabe), die die gewünschte Qualität liefern. Auch die Erstellung von Plänen im Dateiformat XPlanGML (XPlanung), das Einpflegen in ein GIS-Portal sowie die Georeferenzierung alter Bebauungspläne werden an externe Büros vergeben.

Im Gegensatz dazu verzichtet etwa die Stadt Tübingen auf externe Vergaben, weil frühere Erfahrungen gezeigt haben, dass diese nicht zu einer Beschleunigung, sondern zu Mehraufwand und Verzögerungen geführt haben, da die Ergebnisse nicht den erwarteten Qualitätsstandards entsprachen (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Wörrstadt und Tübingen, August 2024 (nicht veröffentlicht)). In Cottbus werden kommunale Grundstücke gemeinsam mit Planungsbüros entwickelt. Diese übernehmen die Zeichnung des Bebauungsplans. Die Stadt Freiburg schreibt die Vergabe von Gutachten aus, bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen fordert der Investor die Gutachten an. Eine Vergabe von Bebauungsplänen findet jedoch nur in Ausnahmefällen statt, die Zeichnung erfolgt meist intern (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Freiburg, Regensburg und Cottbus, August 2024 (nicht veröffentlicht)). Anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass die Vergabepraktiken im Bereich der digitalen Abgabeleistungen in der Bauleitplanung und XPlanung sehr unterschiedlich sind. Hier gibt es Optimierungsbedarfe. Gerade bei standardisierten Abgabeleistungen, Bestandteilen wie XPlanung oder

digitaler Beteiligung sollte eine einheitliche Vergabep Praxis angestrebt werden.

Rahmenverträge als Lösung

Ein effektiver Lösungsansatz zur Optimierung der Vergabeprozessketten ist die Einführung von Rahmenverträgen. Diese werden beispielsweise in Hamburg geschlossen und auch in Nordrhein-Westfalen existiert mit Bau.Land.Leben eine Rahmenvertragsinitiative für Städte, Gemeinden und Kreise (vgl. MHKBD NRW o. J. a). Sie können die Kommunen beziehungsweise Bezirke bei der Beauftragung von Leistungen entlasten.

Ein rahmenvertraglich gesicherter Expertenpool für Planungs- und Gutachterleistungen, auf den Kommunen zugreifen können, sorgt dafür, dass die zeitintensive Einzelvergabe von Gutachten nicht mehr erforderlich ist. In Nordrhein-Westfalen haben über 160 Kommunen eine Rahmenvereinbarung mit dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) bereits unterzeichnet (Stand: April 2024). Das Einsparpotenzial reicht von sechs Wochen bis zu fünf Monaten (Interview mit Peter Driesch, NRW. URBAN, April 2024 (nicht veröffentlicht)). Auch das Land Mecklenburg-Vorpommern setzt bei der Digitalisierung und Umsetzung des Standards XPlanung auf Rahmenverträge, um die Leistung über vier Jahre lang gesichert an Expertenbüros zu vergeben und damit wiederkehrende Vergaben oder langwierige Angebotsaufforderungen zu umgehen.

Die Praxis eines Rahmenvertrags ist den Kommunen nicht fremd, einige schließen solche selbstständig ab. Jedoch ist auch dieses Vorgehen zeit- und personalaufwendig. In Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern werden diese Rahmenverträge zentral vom Land ausgehandelt, wodurch der Verwaltungsaufwand für die Kommunen deutlich sinkt.

Standards und Zielprodukte definieren

Innerhalb eines Rahmenvertrags können nicht nur Leistungen und Produkte sowie Methoden und Mindeststandards für die Rahmenvertragspartner definiert werden, sondern auch die Verpflichtung zur Übernahme oder Nutzung eines Zielprodukts. So müssen zum Beispiel in Sachsen-Anhalt die von den Vertragspartnern XPlanung-konform digitalisierten Bauleitpläne landesweit zentral von den Kommunen über eine XPlanung-Landesplattform geprüft und veröffentlicht werden.

Aus vergaberechtlicher Sicht ist es problematisch, das konkrete Medium oder die Software für die Digitalisierung der Pläne festzulegen, das Zielprodukt (z. B. Landesportal) kann jedoch ohne Weiteres vorgegeben werden. Dies entlastet die Kommunen von der Implementierung eigener Veröffentlichungslösungen und gibt den Rahmenvertragspartnern die Sicherheit, ihre Leistungen in eine technisch funktionierende Abnahmeumgebung münden zu lassen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass das Zielprodukt auch tatsächlich eine Effizienzsteigerung und Zeitersparnis für die Prozesse bedeutet und eine praktikable Nutzung gewährleisten kann.

7.4 Präklusionsvorschrift und Verfahrensmanagement

Neben strukturellen Reformen können auch gezielte verfahrensrechtliche Anpassungen zur Beschleunigung beitragen. Dabei geht es sowohl um die Verbesserung bestehender Instrumente als auch um die Einführung neuer Managementansätze für effizientere Prozessketten.

Administrativen Abstimmungsprozess durch Verfahrensmanagement optimieren

Eingereichte Unterlagen enthalten eine Vielzahl textlich identischer Inhalte mit sich wiederholenden Textpassagen, die in verschiedenen Auswirkungsuntersuchungen

verwendet werden. Ein durchdachtes Verfahrensmanagement, klare Zuständigkeiten im Scoping-Prozess (also die genaue Definition von Aufgaben- oder Untersuchungsumfang) und die Einführung eines intelligenten Verweissystems, insbesondere bei digital einzureichenden Dokumenten, könnten hier deutlich zur Vereinfachung der Abläufe beitragen (vgl. Hartlik 2023: 26).

Die gesammelten Erkenntnisse und Antworten aus den geführten Interviews zeigen, dass ein wesentlicher Teil der inhaltlichen Planungsarbeit und damit auch ein erheblicher Zeitraum des Planungsprozesses der eigentlichen Bauleitplanung vorgelagert ist. Vom Anstoß der Planungsabsicht bis zur ersten Befassung der kommunalen Entscheidungsgremien oder zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung findet ein intensiver Konsultations- und Abstimmungsprozess zwischen dem Planungsamt, anderen Ämtern der Kommune und externen Fachbehörden statt.

Angesichts der Diversität, Komplexität und Interdependenz der bereits in einem sehr frühen Stadium zu klärenden Fragestellungen erscheint diese Praxis nachvollziehbar. Auch die empirischen Daten deuten darauf hin, dass eine sorgfältige Vorklärung der wesentlichen Sachfragen am ehesten Planungssicherheit und Effizienz bietet. Allerdings könnte der Einsatz eines elektronischen beziehungsweise digitalen

Verfahrensmanagements dazu beitragen, die Prozessketten zu standardisieren, personelle Abhängigkeiten zu verringern, ein automatisches Fristenregime vorzuhalten, den Erarbeitungsprozess zu dokumentieren und für die weitere Befassung transparent aufzubereiten. Einen Ansatz dafür bietet das Modul DiPlan-Cockpit, das im Rahmen des OZG-Umsetzungsprojektes „Bürgerbeteiligung und Information“ von Hamburg entwickelt und bereitgestellt wird (siehe Kapitel 8.3).

Verschärfung der Präklusionsvorschrift

Stellungnahmen von Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange, die nicht fristgerecht im Rahmen der Beteiligung abgegeben werden, müssen laut § 4a Abs. 5 BauGB nicht berücksichtigt werden. Diese Regelung dient dazu, Planungsverfahren effizienter zu gestalten und zu verhindern, dass Planungsprozesse durch verspätete Einwendungen aufgehalten oder kompliziert werden.

Eine engere Fassung könnte kürzere Fristen für die Abgabe von Stellungnahmen bedeuten (Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht)). Allerdings bleibt anzumerken, dass wegen der grundlegenden Bedeutung von Amtsermittlungsgrundsatz und Abwägungsprinzip die tatsächliche Relevanz der Präklusion eher gering erscheint.

8 Stand der Digitalisierung der Bauleitplanung

Die Digitalisierung der Bauleitplanung in Deutschland befindet sich in einem vielschichtigen Transformationsprozess. Doch wie weit ist dieser digitale Wandel bereits vorangeschritten? Welche technischen Instrumente kommen dabei zum Einsatz? Und warum erfolgt der Fortschritt trotz klarer Vorgaben nur zögerlich? Zur Beantwortung dieser Fragen dient zunächst eine Bestandsaufnahme der zentralen Arbeitsschritte im Bauleitplanverfahren, von der Erstellung zeichnerischer und textlicher Planbestandteile bis hin zur internen behördlichen Abstimmung und zu den formellen Beteiligungsverfahren. Dabei zeigt sich, dass viele Teilprozesse bereits softwaregestützt ablaufen, digitale Werkzeuge aber häufig noch in Medienbrüche münden oder nur Teilfunktionen abdecken. Anschließend werden die beiden XÖV-Standards XPlanung und XBeteiligung eingehend betrachtet. XPlanung liefert das Datenrückgrat für verlustfreien Austausch in der Bauleitplanung, während XBeteiligung die strukturierte Übermittlung und Auswertung von Stellungnahmen in der förmlichen Beteiligung ermöglicht. Beide Standards schaffen die Voraussetzungen für durchgängige, medienbruchfreie Onlineverfahren, treffen in der Praxis jedoch auf heterogene Systemlandschaften und eine noch unklare Umsetzungstiefe.

Vor diesem Hintergrund wird mit DiPlanung eine bundesweit nachnutzbare Lösung nach dem sogenannten Einer-für-alle-Prinzip (EfA-Prinzip) vorgestellt. Sie bildet den vollständigen Verfahrensablauf in Modulen ab, basiert auf offenen Schnittstellen und wird aktuell von einer zwar noch begrenzten, aber wachsenden Zahl von Bundesländern eingeführt. Die Untersuchung zeigt, dass DiPlanung einen Pfad zur standardkonformen Ende-zu-Ende-Digitalisierung aufzeigt, zugleich aber exemplarisch die föderale Fragmentierung verdeutlicht, in der unterschiedliche Lösungsansätze parallel entwickelt werden.

Abschließend werden die zentralen Implementierungshürden identifiziert: hohe Anforderungen an Datenqualität und -konsistenz, mangelnde Interoperabilität zwischen verschiedenen Fachverfahren, Ressourcendefizite insbesondere in kleineren Kommunen sowie eine Rechtslage, die analoge Verfahrenswege weiterhin zulässt. Deutlich wird, dass die technische Realisierbarkeit einer vollständigen Digitalisierung längst nachgewiesen ist, ihre flächendeckende Umsetzung jedoch von konsequenter Einhaltung der Standards, verbindlicher intergouvernementaler Koordination und einer abgestimmten föderalen Digitalstrategie abhängt.

8.1 Zentrale Aufgaben im Bauleitplanverfahren

Als administratives Verfahren steht die Bauleitplanung im Zentrum der allgemeinen Verwaltungsdigitalisierung. Zentrale Aufgaben bestehen in der Erstellung von Texten und Grafiken sowie in der internen Kommunikation zwischen verschiedenen Behörden und der externen Abstimmung mit Dienstleistern oder weiteren Anspruchsgruppen. Viele dieser Tätigkeiten werden bereits heute durch digitale Werkzeuge unterstützt.

Zu den prozessübergreifenden Kernaufgaben, die auch im Zuge der Digitalisierung von Bedeutung sind, zählen insbesondere:

- **Bebauungsplanentwurf:** Dieser umfasst mindestens eine Planzeichnung (Planwerk), textliche Festsetzungen sowie eine Begründung.
- **Beteiligungsverfahren:** Diese erfolgen sowohl als frühzeitige als auch als förmliche Beteiligung und richten sich an die Öffentlichkeit, Behörden sowie sonstige Träger öffentlicher Belange.

Erstellung des Bebauungsplanentwurfs

Zentrales Element des Bebauungsplanentwurfs ist die Planzeichnung, die die

(beabsichtigte) städtebauliche Ordnung eines bestimmten Gebiets grafisch darstellt. Sie visualisiert den Geltungsbereich des Plans sowie die dort vorgesehenen Festsetzungen zur baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke. Aus der Planzeichnung lassen sich Informationen zur zulässigen Art der baulichen Nutzung, zur Geschossflächenzahl (Maß der baulichen Nutzung) sowie zu den überbaubaren Grundstücksflächen entnehmen. Ergänzt wird die Planzeichnung durch textliche Festsetzungen, die zusätzliche Vorgaben zur Gestaltung und Bauweise von Gebäuden enthalten (z. B. Dachform oder Fassadengestaltung) sowie Aussagen zur Bepflanzung oder zu Ausgleichsmaßnahmen treffen.

Ein weiterer zentraler Bestandteil ist die Begründung. Sie erläutert die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bebauungsplans und stellt die städtebauliche Ordnung für Betroffene verständlich dar. Darüber hinaus dokumentiert sie die Abwägung öffentlicher und privater Belange und begründet die getroffenen Festsetzungen – insbesondere bei potenziellen finanziellen Belastungen für Grundstückseigentümer. In der Begründung müssen zahlreiche kontextbezogene Informationen aus juristischer, planerischer und verfahrenstechnischer Perspektive berücksichtigt werden. Diese könnten digital bereitgestellt werden, um die Erstellung der Begründung zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Beteiligungsverfahren

Die förmliche Beteiligung im Bauleitplanverfahren bezieht sowohl die Öffentlichkeit als auch Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange ein. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist der Entwurf des Bauleitplans für mindestens einen Monat online zu veröffentlichen und über mindestens eine leicht zugängliche Plattform bereitzustellen (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Während dieser Frist können Bürgerinnen und Bürger Stellungnahmen zum Entwurf abgeben. Auch die betroffenen Behörden und Träger öffentlicher Belange

sind zur Stellungnahme aufgefordert. Die Gemeinde kontaktiert dazu gezielt diejenigen Stellen, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden (§ 4 Abs. 2 BauGB). Der Entwurf des Bebauungsplans ist laut Gesetz elektronisch bereitzustellen. Die Frist für Stellungnahmen beträgt mindestens 30 Tage, kann aber aus wichtigen Gründen angemessen verlängert werden (§ 4 Abs. 2 Satz 2 und 3 BauGB).

Der Gesetzgeber erlaubt die Parallelisierung von Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§ 4a Abs. 2 BauGB), um Verfahrenslaufzeiten zu verkürzen (vgl. Battis 2025: Rn. 3). In der Praxis findet dies jedoch nur „in Einzelfällen, insbesondere (...) in einfach gelagerten Planungsfällen“ Anwendung (vgl. Krautzberger/Jaeger 2024: Rn. 16–17). Die Auswertung der Verfahrensdaten aus Hamburg sowie Interviews im Rahmen dieser Studie zeigen, dass in komplexeren Verfahren die Behördenbeteiligung häufig der Öffentlichkeitsbeteiligung vorausgeht – was sich tendenziell beschleunigend auf den Ablauf auswirken kann.

Nach Abschluss der Beteiligungsverfahren wertet die zuständige kommunale Verwaltung alle eingegangenen Stellungnahmen aus. Diese fließen in den Abwägungsprozess ein und können zu Änderungen des Planentwurfs führen. Sofern diese Änderungen eine erstmalige oder intensivere Berührung relevanter Belange zur Folge haben, ist eine erneute Veröffentlichung und Stellungnahmeneinholung erforderlich (§ 4a Abs. 3 BauGB).

8.2 XPlanung und XBeteiligung als zentrale Standards

Die digitale Erstellung von Planzeichnungen ist bereits heute weit verbreitet. Dennoch bestehen weiterhin erhebliche Defizite hinsichtlich Standardisierung und Interoperabilität. Zwar wird die Erstellung seit Jahren durch digitale Fachanwendungen unterstützt, das Ergebnis ist jedoch meist eine vektorisierte PDF-Datei, die die

zeichnerischen Inhalte und Festsetzungen des Bebauungsplans abbildet. Solche PDF-Dateien sind allerdings nicht auf maschinelle Datenverarbeitung oder verlustfreien Datenaustausch ausgelegt. Obwohl sie digital erzeugt werden, orientieren sie sich an den Seh- und Arbeitsgewohnheiten menschlicher Nutzerinnen und Nutzer – sei es innerhalb der Verwaltung oder im externen Gebrauch.

Für den verlustfreien Datenaustausch bedarf es durchgängig gültiger digitaler Standards. Erforderlich ist daher eine technische Infrastruktur, die sowohl eine maschinelle Verarbeitung als auch eine nutzerorientierte Visualisierung gewährleistet.

Technisch ist es bereits heute möglich, sämtliche formellen Beteiligungsverfahren vollständig digital abzuwickeln. Die dafür notwendigen Anforderungen an Beteiligungsplattformen sind bekannt und wurden unter anderem vom IT-Planungsrat formuliert (vgl. Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern 2018). Solche Plattformen ermöglichen es den Verfahrensträgern, alle relevanten Informationen online bereitzustellen. Planzeichnungen werden im Format XPlanung über ein Geo- oder Kartenportal visualisiert und Textdokumente im HTML-Format dargestellt. Ergänzend stehen sämtliche Informationen als PDF-Download zur Verfügung.

Teilnehmende sollen ihre Stellungnahmen sowohl räumlich verorten als auch auf konkrete Abschnitte in den Textdokumenten beziehen können. Wird ein Beteiligungsverfahren auf einer Plattform mit diesen Funktionen durchgeführt, liegen die Stellungnahmen im Anschluss digital, strukturiert und mit Kontextinformationen vor. Der anschließende Auswertungs- und Abwägungsprozess kann mithilfe entsprechender IT-Lösungen unterstützt werden – auch durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz.

Gleichwohl können analoge Elemente des Beteiligungsverfahrens auch aus Rechts-

gründen nicht vollständig ausgeschlossen werden. Das Abwägungsprinzip verpflichtet die Behörde zur Berücksichtigung aller relevanten Informationen – ohne Rücksicht auf ihre digitale oder analoge Form. Zudem bleibt die Option einer analogen Stellungnahme ausdrücklich vorgesehen (§ 3 Abs. 4 Nr. 2 BauGB). Dagegen fehlt der gelegentlich noch anzutreffenden Behördenpraxis, trotz digitaler Durchführung ergänzend papierbasierte Unterlagen bei der Kommune anzufordern (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Wörrstadt und Tübingen, August 2024 (nicht veröffentlicht)), regelmäßig eine gesetzliche Rechtfertigung (§ 4 Abs. 2 Satz 2 BauGB, § 3a VwVfG).

Die Ergebnisse aus den durchgeführten Digitalisierungslaboren zeigen zudem, dass insbesondere Gegner von Planvorhaben die Möglichkeit der Stellungnahme gezielt nutzen, um Verfahren zu verzögern (Digitalisierungslabor mit den Kommunen Freiburg, Regensburg und Cottbus, August 2024 (nicht veröffentlicht)).

All das unterstreicht die Bedeutung standardisierter digitaler Formate. Die Standards XÖV, XPlanung und XBeteiligung definieren Prozesse, Rollen, Nachrichten und Datenstrukturen und schaffen damit die Grundlage für verlustfreien Datenaustausch zwischen verschiedenen IT-Systemen. Grundsätzlich ist eine einheitliche, raumbezogene Dateninfrastruktur also möglich.

XPlanung als Grundlage digitaler Planungsdaten

Mit XPlanung steht ein standardisiertes Datenformat für den interoperablen Austausch digitaler Planinformationen im Bereich der Raum-, Bauleit- und Landschaftsplanung zur Verfügung. Es dient dazu, räumliche Abgrenzungen und planerische Aussagen von Planwerken umfassend und einheitlich bereitzustellen. Als anerkannter XÖV-Standard (das textbasierte Datenformat XML in der öffentlichen Verwaltung bezeichnet die fachlichen Standards für die elektronische Übertragung

von Informationen zwischen Behörden in Deutschland) ermöglicht XPlanung den verlustfreien Transfer von Planungsdaten zwischen verschiedenen Softwaresystemen (vgl. ITZ Bund o. J.). Dadurch können Planungs- und Genehmigungsprozesse grundsätzlich beschleunigt und verlässlicher gestaltet werden (vgl. BMVI 2016; Krause et al. 2020; XLeitstelle Planen und Bauen Hamburg o. J. a).

XPlanung unterstützt die digitale Erstellung, Fortschreibung und Pflege von Bebauungsplänen und anderen raumbezogenen Vorhaben, indem beispielsweise Flächenwidmungen, Schutzgebiete, Verkehrsführungen und Infrastrukturen strukturiert und maschinenlesbar erfasst werden. Das verbessert sowohl die Genauigkeit und Konsistenz als auch die Transparenz und Zugänglichkeit von Raumplanungsdaten (vgl. XLeitstelle Planen und Bauen Hamburg o. J. b). Darüber hinaus ermöglicht XPlanung auch städtebauliche Nachverdichtungsanalysen: Ob ein Bestandsgebäude aufgestockt werden kann oder eine Baulücke vorliegt, lässt sich mit aktuellen Daten schnell erkennen und mit geltendem Planungsrecht verknüpfen – so entstehen hochvalide Aussagen (vgl. Kopec/Twachtmann 2024).

XBeteiligung für digitale Partizipationsprozesse

Auch für Beteiligungsverfahren liegt mit XBeteiligung ein XÖV-Standard vor (vgl. Koordinierungsstelle für IT-Standards 2024). XBeteiligung beschreibt die Prozesse zur Initiierung und Durchführung von Beteiligungsverfahren sowie das Zusammenspiel zwischen Akteuren und IT-Applikationen. Der Standard legt zudem die erforderlichen Datenstrukturen für den Austausch zwischen den Beteiligten fest – einschließlich Metadaten, Anlagen und Stellungnahmen.

XBeteiligung definiert spezifische Nachrichtentypen, um Beteiligungsverfahren anzukündigen, zu aktualisieren und zu beenden sowie um Stellungnahmen zu übermitteln. Damit ermöglicht der Standard einen

strukturierten, verlustfreien Austausch von Beteiligungsdaten zwischen unterschiedlichen Systemen. Auf dieser Basis können digitale Partizipationsprozesse beschleunigt, transparenter gestaltet und zuverlässiger dokumentiert werden.

8.3 DiPlanung: Bundesweit nutzbare Lösung für die digitale Bauleitplanung

Die theoretischen Potenziale der Digitalisierung lassen sich nur realisieren, wenn praktikable Lösungen zur Verfügung stehen, die alle Phasen des Bauleitplanverfahrens integrieren. Bezogen auf einen idealtypischen Ablauf (siehe Kapitel 4) zeigt sich: Sämtliche Phasen – von der Information über die Entwurfs- und Beteiligungsphase bis hin zum Satzungsbeschluss – können durch digitales Verfahrensmanagement effizienter gestaltet werden. Digital erstellte Bebauungsplanentwürfe sowie digital durchgeführte frühzeitige und förmliche Beteiligungsverfahren könnten so erleichtert werden. Das gilt insbesondere für die Informations- und Entwurfsphase. Zudem würde sich die Bearbeitungsdauer verkürzen. Dies setzt jedoch voraus, dass die verwaltungsinternen Arbeitsabläufe entsprechend angepasst werden und das Personal für die neuen digitalen Verfahren geschult wird.

Das Onlinezugangsgesetz als rechtlicher Rahmen

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) (§ 1 OZG) aus dem Jahr 2017 verpflichtet Bund und Länder, 575 Verwaltungsdienstleistungen bis Ende 2022 digital verfügbar zu machen. Um das Gesetz umzusetzen, wurden zwei zentrale Ziele formuliert: (A) der Aufbau einer modernen digitalen Infrastruktur und (B) die Bereitstellung darauf aufbauender digitaler Verwaltungsleistungen. Die Umsetzung erfolgt über zwei Digitalisierungsprogramme – eines des Bundes (OZG-Konjunkturprogramm; vgl. BMI o. J. a), eines auf föderaler Ebene (vgl. BMI 2014). Beide Programme beruhen auf dem EfA-Prinzip (vgl. BMI o. J. b): Eine von

einem Bundesland entwickelte Lösung kann bundesweit genutzt werden.

Die Bedeutung des OZG spiegelt sich nicht zuletzt in der Bereitstellung von 3 Mrd. € aus dem OZG-Konjunkturprogramm (2020–2022) wider sowie in der Einschätzung, dass es sich um das bislang größte Modernisierungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung in Deutschland handelt (vgl. BMI 2017). Grundlage für die Mittelverteilung ist das „Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes“ zwischen Bund und Ländern, das Ende Januar 2021 in Kraft trat (Deutscher Bundestag 2023a). Darauf aufbauend wurden weitere Einzelabkommen geschlossen. Ein begleitendes Umsetzungskonzept definiert Prioritäten und Grundprinzipien. Die übergreifende Koordination liegt beim IT-Planungsrat, der auf Grundlage von Art. 91c GG und des IT-Staatsvertrags seit 2010 für Standardisierung, Interoperabilität und IT-Sicherheit zuständig ist.

Praktische Umsetzung digitaler Verfahren

Im Rahmen der OZG-Umsetzung nimmt auch die Digitalisierung der Bauleitplanung als Teil des Themenfelds „Bauen und Wohnen“ eine zentrale Rolle ein. Die OZG-Leistung „Bürgerbeteiligung und Information“ umfasst die Einzelleistungen „Beteiligungsverfahren nach dem Baugesetzbuch, dem Raumordnungsgesetz und in der Planfeststellung“ sowie das „Einstellen von raumbezogenen Planwerken ins Internet“. Nach dem EfA-Prinzip sollen diese Leistungen zentral entwickelt und bundesweit zur Verfügung gestellt werden. Ziel ist es, Doppelarbeit zu vermeiden und die Effizienz zu erhöhen. Idealerweise wird die zugrunde liegende Software als Open-Source-Lösung im „Software as a Service“-Modell (SaaS) angeboten. Das entspricht dem servierenden Ansatz von EfA: Ein Land beziehungsweise der Bund entwickelt eine Lösung, die andere übernehmen können – häufig als Open Source, um Nachnutzung, Anpassung und Weiterentwicklung zu ermöglichen. Die

FITKO betont explizit die Bedeutung offener Standards und Open-Source-Codes für föderale Digitalisierungsangebote: „Digitale Verwaltungsangebote setzen auf offene Standards. Quellcodes aus Eigenentwicklungen werden als Open Source zur Verfügung gestellt“ (vgl. Föderale IT-Kooperation o. J.).

Für die Entwicklung der OZG-Leistung „Bürgerbeteiligung und Information“ ist die Freie und Hansestadt Hamburg verantwortlich. Die Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen erarbeitet gemeinsam mit dem Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung nach dem EfA-Prinzip einen Service, der unter dem Namen DiPlanung firmiert. Ziel ist die Abbildung durchgängig digitaler Prozessketten für die Bauleitplanung. Dafür werden mehrere Module bereitgestellt:

- **DiPlanWissen** unterstützt die Erstellung neuer Bebauungspläne durch die kontextbezogene Bereitstellung relevanter Informationen – darunter Fachartikel, Mustertexte für Festsetzungen und Begründungen sowie Beispiele für zeichnerische Darstellungen (vgl. Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg o. J. a).
- **DiPlanPortal** fungiert als zentrale Plattform für raumbezogene Pläne und Beteiligungsverfahren. Es ermöglicht die Suche nach geltenden und in Aufstellung befindlichen digitalen Planwerken (vgl. Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg o. J. b).
- **DiPlanBeteiligung** ermöglicht die medienbruchfreie Durchführung der förmlichen Beteiligung von Öffentlichkeit, Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange (vgl. Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg o. J. c).
- **DiPlanCockpit** bietet Funktionen zur übergreifenden Steuerung von Verfahren (vgl. Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg o. J. d).

DiPlanung basiert auf offenen Standards wie XPlanung und XBeteiligung. So können auch Bundesländer oder Kommunen, die eigene Beteiligungslösungen einsetzen, zumindest das Verfahrensmanagementmodul DiPlanCockpit nutzen – vorausgesetzt, ihre Systeme unterstützen den standardisierten Datenaustausch nach XPlanung und XBeteiligung.

Bundesländer, die DiPlanung einsetzen möchten, müssen sich an den Betriebs- und Weiterentwicklungskosten beteiligen und eine Verwaltungsvereinbarung unterzeichnen. Die Vereinbarung erlaubt eine modulare Nutzung – einzelne oder alle Module können implementiert werden. Damit stellt DiPlanung perspektivisch eine umfassende Lösung für die digitale Bauleitplanung dar, die prinzipiell allen Kommunen bundesweit zur Verfügung stehen kann.

Gleichzeitig erlaubt die föderale Struktur der Bundesrepublik die parallele Entwicklung weiterer Module und Standards. Eine flächendeckende, einheitliche Lösung ist daher komplex und mit hohem Koordinierungsaufwand verbunden.

8.4 Aktuelle Herausforderungen

Trotz verfügbarer Standards und erster praktischer Umsetzungen bestehen weiterhin erhebliche Hürden für eine flächendeckende Digitalisierung der Bauleitplanung. Diese betreffen sowohl technische als auch organisatorische, strukturelle und föderale Rahmenbedingungen.

Standards und Schnittstellen

Zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Digitalisierung sind zugängliche und standardkonforme Daten. Zwar existieren mit Lösungen wie der EfA-Leistung DiPlanung erste Werkzeuge, die durchgängige digitale Workflows ermöglichen – ob und inwieweit diese mit den spezifischen Anforderungen insbesondere von Flächenländern kompatibel sind, lässt sich jedoch derzeit nicht abschließend beurteilen, da nicht

alle Bundesländer an der Entwicklung und Erprobung beteiligt sind.

Trotz bestehender Standards kommt es zu Medienbrüchen – etwa zwischen der Erstellung und Veröffentlichung XPlanung-konformer Planwerke oder bei deren Weiterverarbeitung für Flächenauswertungen, 3D-Simulationen oder Visualisierungen. Für solche Aufgaben ist häufig eine Konvertierung des XPlanung-Standards in andere Datenformate notwendig. Dies erschwert die Nutzung und erfordert zusätzliche Schnittstellenentwicklungen, was wiederum Akzeptanz und Praktikabilität einschränkt.

Geringe Verbreitung und unklare Umsetzungspflicht

Ein zentrales Problem ist die bislang geringe Verbreitung der XÖV-Standards. Obwohl XPlanung seit dem 1. Februar 2023 rechtlich verbindlich ist, besteht Interpretationsspielraum bei der Umsetzungspflicht: Diese gilt nur „soweit elektronische Verfahren eingesetzt werden“ (§ 20 Abs. 3 EG-BauGB). Zudem konkretisiert das Gesetz nicht im Detail, wie umfassend XPlanung zu integrieren ist. Häufig erfolgt die Erstellung des XPlanung-konformen Datensatzes erst nach dem Satzungsbeschluss – entweder um die Verfahrensdauer nicht zu verlängern oder weil XPlanung im frühen Planungsstadium als verzichtbar angesehen wird.

Auch die Frage, ob und wie rechtskräftige Bestandspläne in den Standard überführt werden sollen, ist vielerorts ungeklärt. Zwar hat die XLeitstelle Planen und Bauen entsprechende Hinweise veröffentlicht, doch herrscht in den Kommunen weiterhin Unsicherheit hinsichtlich der erforderlichen Umsetzungstiefe.

Herausforderungen für kleine und mittlere Kommunen

Zwar existieren zahlreiche Handreichungen und Leitfäden, diese bieten jedoch meist nur allgemeine Interpretationsmöglichkeiten und beschreiben keine konkreten Vor- und

Nachteile unterschiedlicher Umsetzungstiefen. Beratungsangebote, die Kommunen bei der Auswahl passender Modelle unterstützen, fehlen weitgehend. Insbesondere kleine und mittlere Kommunen stehen deshalb vor der schwierigen Aufgabe, geeignete Digitalisierungsmodelle auszuwählen.

Ein besonderes Problem stellt die Entscheidung über sogenannte Ex-Post-Digitalisierungen dar, also die nachträgliche Umwandlung bereits bestehender analoger oder nicht standardisierter Pläne in das XPlanung-Format. Ob eine solche nachträgliche Standardisierung erfolgt, hängt in der Regel von der zuvor gewählten Umsetzungstiefe und den verfügbaren personellen und finanziellen Ressourcen ab.

Hohe Anforderungen an die Datenqualität

Die Erstellung XPlanung-konformer Pläne erfordert hohe geometrische und topologische Präzision. Flächen dürfen sich nicht überlappen oder außerhalb des Geltungsbereichs liegen. Diese Anforderungen unterscheiden sich deutlich von klassischen Arbeitsweisen in der Planbearbeitung und machen eine Umstellung von Prozessen erforderlich. Fehlerhafte Geometrien oder Modellfehler können dazu führen, dass die zuständigen Verwaltungs- oder Fachstellen die XPlan-GML-Dateien nicht akzeptieren oder eine Überarbeitung fordern.

Besonders problematisch sind Maßstabsbereiche zwischen 1:10.000 und 1:30.000, in denen oftmals keine sauberen Plandatengrundlagen vorliegen und das manuelle Nachzeichnen trotz technischer Hilfsmittel aufwendig bleibt. Wird XPlanung erst in späten Verfahrensphasen eingesetzt, entstehen zudem Brüche durch nachträgliche Korrekturen und Konvertierungen.

Heterogene Softwarelandschaft

Obwohl zahlreiche Softwarelösungen zur Erstellung und Digitalisierung von Plänen existieren – einschließlich XPlanung-Schnittstellen für CAD- und GIS-Systeme (vgl.

Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg o. J. a) – ist die Angebotslandschaft uneinheitlich. Viele Programme sind nicht aktuell, unterstützen nur bestimmte Planwerke oder Objektarten und interpretieren Semantikregeln unterschiedlich. Das erschwert einen interoperablen Datenaustausch.

Zudem sind viele Anwendungen lokal installiert und schließen flexible Arbeitsmodelle aus. Zwar existieren Open-Source-Ansätze, etwa für Visualisierung oder Veröffentlichung, doch richten sich diese eher an technisch versierte Fachnutzerinnen und Fachnutzer als an kommunale Praxisakteure.

Unzureichende Integration in Verwaltungsprozesse

Viele digitale Angebote zu XPlanung decken bislang nur Teilbereiche des Bauleitplanverfahrens ab und sind nicht durchgängig in die Verwaltungsabläufe integriert. Auch bei DiPlanung ist bislang unklar, ob und wie die Lösung mit den Anforderungen aller Bundesländer kompatibel ist. Medienbrüche treten insbesondere beim Wechsel zwischen Planung, Veröffentlichung und Weiterverarbeitung auf. Zudem ist oft eine Konvertierung in andere Formate erforderlich, um Analysen und Auswertungen vornehmen zu können.

Föderale Fragmentierung der Zuständigkeiten

Ein wesentliches strukturelles Hindernis liegt in der föderalen Verteilung von Zuständigkeiten. Während das Baugesetzbuch auf Bundesebene gilt, liegt die Planungshoheit bei den Kommunen. Ob und welche Softwarelösungen diesen bereitgestellt werden, entscheiden die Bundesländer. Hamburg rechnet aktuell damit, dass mittelfristig acht der 16 Länder die Verwaltungsvereinbarung zu DiPlanung unterzeichnen werden – was umgekehrt bedeutet, dass rund die Hälfte der Länder kein zentrales Angebot machen wird.

Auch innerhalb eines Bundeslands ist die Nutzung nicht garantiert. Zwar können Kommunen über Landesgesetze verpflichtet werden, entsprechende Portale zu nutzen, doch fehlen bei Nichteinhaltung in der Regel Sanktionen. Eine flächendeckende Einführung hängt somit stark vom Überzeugungsgrad auf Länder- und Kommunal-ebene ab. Dafür braucht es funktionierende Module, stabile Weiterentwicklungsstrukturen und intensive Kommunikation.

Die föderale Struktur führt zudem zu Konkurrenzsituationen: So betreiben derzeit sowohl Hamburg (DiPlanung) als auch Sachsen (Beteiligungsportal Sachsen) eigene Beteiligungslösungen (vgl. Sächsische Staatskanzlei o. J.), die mit anderen Ländern Kooperationen eingehen. DiPlanung wird von Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein genutzt (Stand: Juli 2025, vgl. Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg o. J. e). Das sächsische Beteiligungsportal wird von Nordrhein-Westfalen, Hessen und Sachsen-Anhalt nachge-nutzt (Stand Juli 2025, vgl. XIMA MEDIA o. J.). Zwei Bundesländer stehen somit in direkter Konkurrenz als Plattformanbieter – trotz EfA-Prinzip. Damit dieses eingehalten wird, wären offene Standards, Open-Source-Lösungen und gemeinsame Schnittstellen notwendig.

Fragmentierte Angebotslandschaft

Neben öffentlichen Plattformen bieten auch zahlreiche privatwirtschaftliche Anbieter Softwarelösungen für die digitale Bauleitplanung an. Einige Kommunen nutzen bereits seit Jahren proprietäre Systeme,

andere warten auf staatliche Angebote. Unterschiedliche Geschäfts- und Lizenzmodelle erschweren die Koordination: Öffentliche Plattformen finanzieren sich meist über Verwaltungsvereinbarungen, private Anbieter verlangen Nutzungsentgelte oder Wartungsgebühren.

Zudem führt der Mix aus offener und proprietärer Software zu Schnittstellenproblemen. Die kontinuierliche Weiterentwicklung digitaler Werkzeuge erfordert zudem erhebliche Investitionen – entweder aus öffentlichen Mitteln oder durch Gebühren.

In der Folge entstehen langwierige Entscheidungsprozesse, parallele Infrastrukturen und Verunsicherungen auf kommunaler Ebene. Insbesondere Kommunen in Bundesländern ohne klare DiPlanung-Strategie sind unsicher, ob und wann sie ein zentrales Angebot nutzen können. Selbst nach Unterzeichnung einer Verwaltungsvereinbarung erfolgt die Umsetzung häufig verzögert. Um Doppelstrukturen zu vermeiden, wird abgewartet – teils auf Kosten einer zügigen Digitalisierung und unter Nichteinhaltung gesetzlicher Vorgaben, zum Beispiel zur Umsetzung von XPlanung. Dies führt mitunter zu paradoxen Situationen, in denen Digitalisierungsbestrebungen selbst zum Verzögerungsfaktor werden.

Staatliche und private Anbieter verfügen zwar grundsätzlich über komplementäre Potenziale – Voraussetzung dafür ist jedoch der konsequente Einsatz offener Standards, interoperabler Schnittstellen und transparenter Geschäftsmodelle.

9 Beschleunigungspotenziale durch Digitalisierung

Trotz der aufgezeigten Herausforderungen bietet die Digitalisierung erhebliche Potenziale zur Beschleunigung der Bauleitplanung. Diese können jedoch nur durch koordinierte Maßnahmen und den strategischen Aufbau eines digitalen Ökosystems wirksam entfaltet werden.

9.1 Stärkung eines digitalen Ökosystems

Zahlreiche Aufgaben im Bauleitplanverfahren lassen sich durch Digitalisierung deutlich effizienter gestalten. Besonders die Standards XPlanung und XBeteiligung spielen eine zentrale Rolle: Sie definieren Prozesse, Akteure, Ereignisse, Nachrichtenformate und Datenstrukturen und ermöglichen dadurch einen verlustfreien Datenaustausch zwischen verschiedenen IT-Systemen. Damit ließe sich schrittweise eine einheitliche, raumbezogene Dateninfrastruktur aufbauen.

Die digitale Erstellung von Bebauungsplänen sowie die medienbruchfreie Durchführung förmlicher Beteiligungen können Prozesse verkürzen, Ressourcen einsparen und die Qualität der Planung insgesamt erhöhen. Darüber hinaus könnten bestehende textliche Festsetzungen und Begründungen als Vorlagen für neue Bebauungspläne genutzt werden – insbesondere bei vergleichbarer Flächennutzung. Voraussetzung dafür wäre jedoch ein bundesweit zugängliches Portal, das eine gezielte Suche und Filterung von Bebauungsplänen ermöglicht.

Ein solches Portal wäre Teil eines digitalen Ökosystems, das staatliche und private Angebote zusammenführt, Innovationen koordiniert weiterentwickelt und kommunale Anwenderinnen und Anwender nicht durch parallele Einzelinitiativen überfordert.

Um die bestehende Fragmentierung zu überwinden und die Verbreitung digitaler Anwendungen zu beschleunigen, braucht es ein kooperatives Modell: Öffentliche und private Akteure sollten auf Grundlage offener Standards wie XPlanung und XBeteiligung zusammenarbeiten, um herstellerunabhängige und interoperable Lösungen bereitzustellen.

Private Anbieter sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Lösungen in öffentliche Infrastrukturen einzubinden – vorausgesetzt, sie erfüllen die dafür definierten Schnittstellen- und Qualitätsstandards. Plattformen wie der FIT-Store der FITKO, der GovTech Campus oder Aggregatoren wie GovConnect können hier eine zentrale Rolle spielen, um Angebote sichtbar zu machen und ihre Marktfähigkeit zu stärken.

Ein funktionierendes digitales Ökosystem erfordert verbindliche Anforderungen hinsichtlich Qualität und Interoperabilität – etwa durch standardisierte Schnittstellen, offene Softwarearchitekturen oder einheitliche Zertifizierungsverfahren (vgl. Baumgart 2023; Rumberg 2023; Petersen/Yurdakul 2023; Baur 2024). Die geplante Reform des Vergaberechts – insbesondere die Anhebung der Schwellenwerte für freihändige Vergaben – kann zusätzliche Handlungsspielräume eröffnen. Sie erlaubt Kommunen und Ländern, digitale Lösungen schneller zu pilotieren oder zu übernehmen, ohne aufwendige Vergabeverfahren durchlaufen zu müssen.

Das Ziel: ein lebendiges, offenes Ökosystem, das Innovationsprozesse rund um die digitale Bauleitplanung bündelt. Staatliche und private Angebote sollen sich ergänzen, nicht miteinander konkurrieren – und allen Kommunen moderne Werkzeuge an die Hand geben.

Ein frühes, umfassend integriertes Portal nach Maßgabe eines solchen Ökosystems ist die in Nordrhein-Westfalen geförderte Lösung XPlanung24 (vgl. Bau.Land.XPlan eGbR o. J.). Sie ermöglicht den medienbruchfreien Upload, die Prüfung, Beauftragung und Veröffentlichung von XPlanung-konformen Plänen – ohne zusätzliche Softwareinstallationen. Durch standardisierte Schnittstellen zu GIS-Systemen, Beteiligungstools oder Anwendungen für 3D-Analyse und Simulation lässt sich XPlanung24 in bestehende kommunale IT-Strukturen einbinden und mit weiteren digitalen Fachverfahren verknüpfen. Laut Anbieter sind bereits über 90.000 Planwerke über die Plattform verfügbar, und mehrere Bundesländer nutzen oder testen das System. Eine unabhängige Bewertung zur tatsächlichen Nutzung und kommunalen Praxistauglichkeit liegt bislang nicht vor.

9.2 Maßnahmen zur Beschleunigung der digitalen Transformation

Die Potenziale der Digitalisierung können nur durch konkrete und koordinierte Maßnahmen realisiert werden. Diese betreffen sowohl strukturelle Reformen als auch praktische Unterstützungsangebote für die kommunale Ebene:

Harmonisierung und Koordination auf Bundesebene

Das OZG-Umsetzungsprojekt „Bürgerbeteiligung und Information“ verfolgt das Ziel, auf Basis offener Standards und Open-Source-Software einen cloudbasierten EfA-Service bereitzustellen. Auch wenn dieser theoretisch bundesweit einsetzbar wäre, zeigen sich in der Praxis Umsetzungs hemmnisse. Umso wichtiger ist es, innerhalb des öffentlichen Sektors Kräfte zu bündeln und bestehende Friktionen zu verringern – beispielsweise durch eine engere Abstimmung mit dem Beteiligungsportal Sachsen. Eine Öffnung bestehender Systeme durch Open-Source-Lösungen

und harmonisierte Verwaltungsvereinbarungen kann hier Synergien schaffen.

Informationskampagne

Die digitale Transformation der Bauleitplanung stellt auch eine kommunikative Herausforderung dar. Es wird empfohlen, eine gemeinsame Informationskampagne von Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und dem IT-Planungsrat zu initiieren, um Akteure zu sensibilisieren und über bestehende Angebote zu informieren.

Weiterfinanzierung der OZG-Leistung

Um die bisherigen Investitionen in die OZG-Leistung „Bürgerbeteiligung und Information“ langfristig abzusichern, sollten finanzielle Mittel zur Weiterentwicklung bereitgestellt werden. Ein zentraler Schritt wäre die Aufnahme in den Kreis der 16 Fokusleistungen (vgl. BMDS 2025), um den Zugang zu weiteren Fördermitteln zu eröffnen.

Nutzenstiftung durch nachträgliche Digitalisierung

Die nachträgliche (Teil-)Vektorisierung bestehender Bebauungspläne – etwa der Flächenschlussebene – kann mit geringem Aufwand durch spezialisierte Dienstleister erfolgen und bietet eine niederschwellige Möglichkeit, Planinhalte digital verfügbar zu machen.

Förderung standardkonformer Datenbereitstellung

Rahmenbedingungen sollten geschaffen werden, um die vollvektorielle Erstellung neuer Pläne sowie die systematische Veröffentlichung digitaler Planungsdaten zu fördern.

Förderung innovativer Softwarelösungen

Zur besseren Nutzung von XPlanung-konformen Daten braucht es leistungsfähige Tools für Analyse, Visualisierung und 3D-Simulation. Planungsalternativen könnten so auf Basis valider Daten visualisiert und effizient verglichen werden.

Niedrigschwellige Veröffentlichungstools entwickeln

Auch ohne umfassende Geodateninfrastruktur sollten einfache, autark nutzbare Portallösungen entstehen, mit denen Kommunen ihre Planwerke im XPlanung-Format selbst verwalten und veröffentlichen können. Das Modellprojekt „Digitale Planung Bayern – XPlanung“ hat bereits einige Best-Practice-Beispiele für geförderte Leuchtturmprojekte hervorgebracht (vgl. StMB o. J.). Das Förderprogramm „Digitalisierung der Bauwirtschaft und innovatives Bauen“ in Nordrhein-Westfalen unterstützt seit 2020 innovative Ideen und Projekte (vgl. MHKBD NRW o. J. b).

Nutzung aktueller Technologien zur Informationsgewinnung

Nicht alle Bestandspläne müssen in vollem Umfang XPlanung-konform digitalisiert werden. Neue Technologien – etwa KI-gestützte Texterkennung und semantische Analyse – ermöglichen bereits heute, Informationen aus PDF-Dateien auszulesen und im offenen Format GeoJSON oder Ähnlichem bereitzustellen. So entstehen praktische, ressourcenschonende Lösungen für den Umgang mit bestehenden Datenbeständen.

Standardisierung von Mindestanforderungen

Ein bundesweit einheitliches Mindestleistungsverzeichnis für XPlanung-konforme Planlieferungen – sowohl für neue Verfahren als auch für die Überführung bestehender Pläne – würde Klarheit und Verbindlichkeit schaffen.

Mehr Qualifizierung und Weiterbildung

Die Schulung kommunaler Fachkräfte in XPlanung muss intensiviert werden. Neben Angeboten der XLeitstelle sollten Kooperationen mit Industrie- und Handelskammern, Hochschulen (z. B. Hochschule Anhalt, TU Dortmund) oder Verbänden wie dem Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung etabliert werden (vgl. Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung 2024). Erste Schritte – wie ein entsprechender Onlinekurs mit der Hochschule Anhalt – sind richtungsweisend, aber bislang Einzelfälle.

Beratungsangebote ausbauen

Neben „Selbsthilfegruppen“ im Forum XPlanung oder in Anwendertreffen braucht es zentrale Beratungsstellen wie etwa in Brandenburg beim Landesamt für Bauen und Verkehr. Dort können Kommunen konkrete Fragen an fachlich qualifizierte Ansprechpartner richten.

Einbindung in Aus- und Weiterbildungssysteme

XPlanung sollte in die Ausbildung zukünftiger Planender sowie die von Geomatikern und Geomatikerinnen integriert werden. Erste Netzwerke mit Ausbildungsstellen existieren, doch flächendeckende Curricula fehlen bislang.

10 Gesetze und Reformen zur Beschleunigung der Bauleitplanung

Die politischen Bemühungen zur Beschleunigung der Bauleitplanung lassen sich in zwei Kategorien einteilen: 1. Maßnahmen, die bereits umgesetzt wurden und deren Wirkung in der Praxis beobachtbar ist, sowie 2. Reformansätze, die gescheitert oder bislang nicht verabschiedet worden sind, aber ein relevantes Potenzial aufweisen.

10.1 Bereits umgesetzte Maßnahmen und Praxiserfahrungen

Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren

Am 7. Juli 2023 trat das „Gesetz zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften“ in Kraft (Deutscher Bundestag 2023b). Ziel der Novelle ist es, das Bauleitplanverfahren durch digitale Instrumente zu modernisieren und zu beschleunigen. Ein zentraler Bestandteil ist die Etablierung digitaler Beteiligungsverfahren als Regelfall – sowohl für die Öffentlichkeit als auch für die Träger öffentlicher Belange (TöB). Gleichzeitig wurden einzelne Fristen, etwa für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen (§ 6 Abs. 4 Satz 1 BauGB), verkürzt.

Digitale Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB n. F.

Mit der Neufassung wird die Veröffentlichung der Bauleitpläne im Internet zum Regelfall (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB n. F.). Ergänzend muss eine alternative Einsichtsmöglichkeit – etwa in Papierform oder über ein digitales Lesegerät – angeboten werden (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB n. F.; (vgl. Schink/Bachmann 2025: Rn. 181–185). Stellungnahmen sollen bevorzugt elektronisch erfolgen, wobei weiterhin auch andere Übermittlungswege zulässig sind (§ 3 Abs. 2

Satz 4 BauGB n. F.). Dies stärkt digitale Formate, sichert aber zugleich die Teilhabe von Personen ohne Internetzugang (vgl. Guckelberger 2024: 1, 4).

Digitale TöB-Beteiligung gemäß § 4 Abs. 2 BauGB n. F.

Auch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wurde digitalisiert. Die elektronische Bereitstellung von Planunterlagen und Begründungen sowie die Mitteilung an Behörden und Träger öffentlicher Belange ist nun Regelfall. Nur in atypischen Ausnahmefällen – etwa bei Stromausfällen oder Hackerangriffen – dürfen davon begründete Ausnahmen gemacht werden. Unzureichende Ausstattung oder große Datenvolumen gelten ausdrücklich nicht als Hinderungsgrund, da diese über Datenportale oder zum Download bereitgestellt werden können, wie es durch die Veröffentlichungspflicht gemäß § 3 Abs. 2 BauGB n. F. ohnehin erforderlich ist (vgl. Arndt/Herzer 2023: 475, 491). Die Benachrichtigung über die Internetveröffentlichung erfolgt ebenfalls elektronisch, wobei Behörden die Übermittlungsmethode frei wählen können (vgl. Schink/Bachmann 2025: Rn. 181–185), solange eine ausreichende Unterrichtung sichergestellt ist. Stellungnahmen der Behörden und Träger öffentlicher Belange sind ebenfalls elektronisch zu übermitteln (vgl. Guckelberger 2024: 1, 8).

Die Beschlüsse des IT-Planungsrats sowie die Vorgaben des OZG

Der eingeführte § 4a Abs. 6 BauGB verweist auf die Beschlüsse des IT-Planungsrats zu IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards sowie auf die Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) zur Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens. Die Neuregelungen des BauGB haben allerdings Vorrang, solange die Beschlüsse des

IT-Planungsrats für die kommunale Bauleitplanung als Hinweise aufgeführt werden (vgl. Arndt/Herzer 2023: 475, 481; Guckelberger 2024: 1, 8).

Beschleunigungspotenzial der Gesetzesänderung

Die Gesetzesänderung fördert die Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens, insbesondere durch die Festlegung digitaler Beteiligungsverfahren als Regelfall. Dadurch sind die erforderlichen Daten künftig von Anfang an digital verfügbar, was redundante Arbeitsschritte verringern und den Austausch vereinfachen dürfte.

Gleichzeitig bleiben strukturelle Verzögerungsfaktoren weitgehend unberührt. Die Entlastungswirkung der Digitalisierung wird eingeschränkt, da neben digitalen Verfahren weiterhin analoge Einsichtsmöglichkeiten bereitgestellt werden müssen. Diese Doppelstrukturen offenbaren ein grundlegendes Dilemma der Verwaltungsdigitalisierung: Der Anspruch auf Inklusion führt zu Mehraufwand statt zu Entlastung (Interview mit Dr. Henning Jaeger, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt Dortmund, April 2024 (nicht veröffentlicht)). Auch knappe Personalressourcen in den Kommunen werden durch das Gesetz nicht adressiert. Weitere Ursachen wie Verfahrenskomplexität oder unkoordinierte Abläufe bleiben unangetastet. Die einwöchige Bekanntmachungsfrist nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB a. F. entfiel zwar, an den Gesamtlaufzeiten der Beteiligung dürfte sich dadurch jedoch nur wenig ändern.

10.2 Reformansätze auf der Grundlage der BauGB-Novelle 2024

Am 30. September 2024 wurde der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung auf Grundlage des Referentenentwurfs des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen veröffentlicht

(vgl. Deutscher Bundestag 2024). Dieser Entwurf zur Novellierung des BauGB war als Teil des im November 2023 geschlossenen Pakts zur Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung entstanden (vgl. BMWBS 2024). Der Entwurf scheiterte mit dem Ende der Ampelkoalition im November 2024 an der Diskontinuität des parlamentarischen Verfahrens. In den hier besonders relevanten Bestandteilen des Gesetzentwurfs erscheint es naheliegend, dass das Vorhaben auch von der neuen Bundesregierung erneut aufgegriffen wird. Insofern werden die vorgesehenen Novellierungen, soweit sie den vorliegenden Zusammenhang betreffen, in ihrer Bedeutung skizziert.

Der „Bau-Turbo“

Der sogenannte Bau-Turbo sollte durch den Gesetzentwurf als § 246e BauGB eingefügt werden (er war erneut in einem Gesetzentwurf der CDU/CSU-Fraktion vorgesehen, der jedoch im Bundestag keine Mehrheit fand). Nach dieser Vorschrift sollen bestimmte Wohnbauvorhaben für einen befristeten Zeitraum unabhängig von den Vorgaben des BauGB zugelassen werden können, wenn die Gemeinde dem Vorhaben zustimmt (vgl. Deutscher Bundestag 2024: 98 f.). In Konsequenz dieser Vorschrift könnte für die umfassten Vorhaben auf eine bauleitplanerische Grundlegung ganz verzichtet werden. Dieser Regelungsvorschlag wurde von der neuen Regierungskoalition bereits im Koalitionsvertrag wieder aufgegriffen (vgl. CDU/CSU/SPD 2025: Z 713 f.) und nun im Entwurf für ein „Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung“ am 18. Juni 2025 als Kabinettsentwurf verabschiedet (Deutscher Bundestag 2025).

Der Wohnungsbau-Turbo zielt danach ausdrücklich darauf ab, die Realisierung von Wohnungsbauvorhaben dadurch zu beschleunigen, dass auf eine vorherige planerische Grundlegung in einem Bebauungsplan verzichtet wird. Es geht insoweit

also gerade nicht – wie im vorliegenden Zusammenhang – um eine Beschleunigung von Bauleitplanung, sondern um deren Vermeidung. Da trotz geäußerter Fachkritik (vgl. Steinbach et al. 2025; Lojewski 2025: 19) dieses Vorgehen offensichtlich überparteilich auf Unterstützung stößt, verdeutlicht dieses – zunächst experimentelle – Vorhaben, dass die Bauleitplanung unter erheblichem Rechtfertigungs-, insbesondere Beschleunigungsdruck steht.

Weitere Inhalte des Entwurfs

- **XPlanung verpflichtend (§ 1a Abs. 3 BauGB):** Gemeinden sollten verpflichtet werden, Planunterlagen künftig im Standard XPlanung gemäß IT-Planungsratsbeschluss 2017 zu erstellen, um eine durchgängige Digitalisierung des Planverfahrens zu erreichen.
- **Digitale Bekanntmachung (§ 16 Abs. 2, § 143 Abs. 1, § 165 Abs. 8 BauGB):** Veränderungen, Satzungen und Bekanntmachungen können im Internet veröffentlicht werden, wobei bestimmte Vorgaben zur Einsichtnahme und Bekanntmachung gelten sollten.
- **Vereinfachung des Umweltberichts (§ 2 Abs. 1 u. 2 BauGB):** Der Umfang des Umweltberichts sollte auf das „fachlich Notwendige“ reduziert werden, insbesondere bei einfachen Vorhaben ohne umfangreiche Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 2 Abs. 1 BauGB). Diese Anpassung sollte sicherstellen, dass der Bericht verständlicher und praxisgerechter wird. Zudem sollte der Prüfungsumfang der Umweltprüfung klarer definiert werden, um Missverständnisse in Bezug auf die Anlage 1 des BauGB zu vermeiden (§ 2 Abs. 2 BauGB).
- **Frühzeitige Beteiligung und Transparenz:** Die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sollte modernisiert werden, indem neuartige und inklusive Beteiligungsformate die bisherige reine Unterrichtung

ersetzen sollten (§ 3 Abs. 1 BauGB).

Diese Formate sollten möglichst früh, transparent und ergebnisoffen gestaltet werden, um Klageverfahren zu vermeiden (vgl. BMWSB 2024). Auch Behörden und Träger öffentlicher Belange sollten frühzeitig über die Ziele, Auswirkungen und Lösungsansätze der Planung informiert werden (§ 4 Abs. 1 BauGB).

■ Beschleunigung der

Planungsverfahren: Durch die Ergänzung von § 4b BauGB sollte eine Sollvorschrift eingeführt werden, die vorsieht, dass zwischen den Beteiligungsverfahren nicht mehr als zwölf Monate liegen sollten, auch bei erneuter Offenlage. Diese Regelung sollte die Dauer von Bauleitplanverfahren deutlich verkürzen, blieb jedoch flexibel, um auf die unterschiedlichen Kapazitäten kleinerer Gemeinden Rücksicht zu nehmen.

■ Flankierende Regelung für den Wohnungsmarkt (§ 246 Abs. 6a

BauGB): Die Regelung ermöglichte die Aufstellung von Bebauungsplänen in angespannten Wohnungsmärkten vor Anpassung des Flächennutzungsplans. Planende hätten so schneller reagieren können. Fachlich wurde jedoch angezweifelt, dass dies zu realen Zeitersparnissen geführt hätte, da Beteiligung und Abstimmung weiterhin notwendig wären. Auch wurde vor Gefahren für die Planungskohärenz gewarnt (vgl. Krautzberger/Stüer 2022).

Beschleunigungspotenzial der vorgesehenen Regelungen

Besonders hervorzuheben ist die verpflichtende Anwendung von XPlanung (§ 1a Abs. 3 BauGB), die eine durchgängige digitale Bearbeitung ermöglichen und Medienbrüche im Prozess vermeiden sollte. Gerade in Kombination mit der vorgesehenen digitalen Bekanntmachung (§ 16 Abs. 2, § 143 Abs. 1, § 165 Abs. 8 BauGB) hätte dies die Digitalisierung der Planverfahren

strukturell vorangetrieben. Zugleich wäre der Umstellungsaufwand für viele Kommunen erheblich gewesen – insbesondere in kleinen Verwaltungen mit begrenzten personellen und technischen Ressourcen.

Auch die vorgesehene Vereinfachung des Umweltberichts hätte eine spürbare Entlastung gebracht. Durch die Beschränkung auf das „fachlich Notwendige“ sowie eine Klarstellung zur Abgrenzung der Anlage 1 des BauGB (§ 2 Abs. 1 und 2) hätte der Bearbeitungsaufwand in der kommunalen Praxis deutlich reduziert werden können.

Die gesetzgeberische Annahme, dass die neu konzipierte „frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Sinne des § 3 Abs. 1 BauGB zu der beabsichtigten Beschleunigung der Bauleitplanung aufgrund der Vermeidung von Klageverfahren führt (vgl. BMWStB 2024: 79), darf allerdings angesichts der dargestellten Positionierung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Planungspraxis stark bezweifelt werden.

Ein besonderes Potenzial lag in der Verkürzung der Verfahrensdauer durch § 4b Abs. 2 BauGB, wonach zwischen Beteiligung und Satzungsbeschluss maximal zwölf Monate liegen sollten. Die Analyse der Verfahrensdauer zeigt, dass diese Frist ambitioniert, aber realistisch gewesen wäre. Allerdings

hätte die Ausgestaltung als bloße „Sollvorschrift“ ihre Wirkung geschwächt. Zudem wäre zu erwarten gewesen, dass einzelne Prüfungen in frühere Verfahrensphasen verlagert worden wären, was die Zeiterparnis relativiert hätte. Dennoch hätte der normative Appell zur Straffung der Abläufe beitragen können.

Die vorrangige Veröffentlichung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen im Internet wäre zeitgemäß und der Digitalisierung des Bauleitplanverfahrens zuträglich gewesen. Der Umstand, dass nach § 6a Abs. 2 BauGB beziehungsweise § 10a Abs. 2 BauGB jedoch zusätzlich eine alternative Möglichkeit der Einsichtnahme nach wie vor hätte gewährt werden müssen, hätte nahegelegt, dass keine nennenswerten Kapazitäten hätten eingespart werden können und das Verfahren dadurch auch nicht nennenswert beschleunigt worden wäre.

Relevanz hatte auch § 246 Abs. 6a BauGB, der vorsah, in angespannten Wohnungsmärkten Bebauungspläne bereits vor Anpassung des Flächennutzungsplans aufzustellen. Planende hätten dadurch schneller agieren können. Kritisch angemerkt wurde jedoch, dass Abstimmungen und Beteiligung weiterhin notwendig geblieben wären – der Zeitgewinn also begrenzt ausgefallen wäre.

11 Vision 2030:

Das Bauleitplanverfahren der Zukunft

11.1 Ein integriertes digitales Ökosystem

Das Bauleitplanverfahren der Zukunft wird durch ein vollständig integriertes digitales Ökosystem geprägt sein, das alle Phasen des Verfahrens nahtlos miteinander verbindet. Dieses System wird auf offenen Standards wie XPlanung und XBeteiligung basieren, die einen verlustfreien Austausch und die maschinelle Verarbeitung von Planungsdaten gewährleisten. Ziel ist es, die Prozesse effizienter zu gestalten und die Verfahrensdauer substanziell zu verkürzen – bei gleichzeitig höherer Transparenz und verbesserter Prozess- und Ergebnisqualität.

Digitale Transformation in den Verfahrensphasen

- **Vorbereitungsphase:** Ein digitales Verfahrensmanagement sammelt und analysiert relevante Daten automatisch. Potenzielle Planungsgebiete werden durch KI-gestützte Auswertungen identifiziert und priorisiert, basierend auf Kriterien wie demografischer Wandel, Wohnraumbedarf und Klimaschutz. Der Verfahrensanstoß wird systematisch dokumentiert und alle fachlichen Abstimmungsprozesse zwischen Planungsamt, anderen kommunalen Ämtern und externen Fachbehörden werden digital koordiniert.
- **Informationsphase:** Beteiligungsverfahren werden vollständig digitalisiert. Öffentliche Beteiligungen und Stellungnahmen von Behörden erfolgen über ein zentrales Portal, das Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Akteuren geografisch und inhaltlich verknüpfte Informationen bereitstellt. Gleichzeitig erlaubt das System Echtzeit-Feedback und automatisierte Auswertungen. Die Beauftragung erforderlicher Gutachten wird durch digitale Marktplätze und automatisierte Verfügbarkeitsprüfungen beschleunigt.

- **Entwurfsphase:** Die Planerstellung erfolgt auf Basis aller vorhandenen Informationen in einem integrierten digitalen Workflow. Planzeichnung, textliche Festsetzungen, Begründung und Umweltbericht werden kollaborativ erarbeitet. Digitale Werkzeuge ermöglichen automatisierte Qualitätsprüfung und 3D-Simulationen zur Optimierung von Planungsansätzen. Standards wie XPlanung gewährleisten, dass die Pläne interoperabel und maschinenlesbar sind.
- **Beschlussphase:** Der Ratsbeschluss wird durch digitale Aufbereitung der Abwägungsvorlage vorbereitet. Alle erforderlichen Unterlagen werden digital zusammengestellt und an die Aufsichtsbehörde übermittelt. Das Ausfertigungsverfahren erfolgt digital mit elektronischen Verfahrensvermerken. Die rechtswirksame Bekanntmachung über standardisierte Portale verkürzt den Abschluss des Verfahrens erheblich.

Technologische Grundlagen

Interoperabilität durch Standards: Ein nahtloser Datenaustausch zwischen allen beteiligten Akteuren wird durch konsequente Nutzung offener Standards ermöglicht. XPlanung fungiert als zentraler Datenaustauschstandard für alle Planinhalte, während XBeteiligung die Daten aus dem förmlichen Beteiligungsverfahren standardisiert. Diese Standards gewährleisten, dass Daten einmal erfasst und dann verlustfrei zwischen verschiedenen Systemen und Akteuren ausgetauscht werden können.

Mindestleistungsverzeichnisse und klare Vorgaben für XPlanung-konforme Pläne werden eingeführt, um die Einheitlichkeit und Interoperabilität zu sichern. XPlanung ist verbindlicher Bestandteil innerhalb des Bauleitplanverfahrens und dient bereits zum Entwurf und zur Beteiligung

als Plan- und Arbeitsgrundlage. Ein bundesweites digitales Baulandkataster vernetzt alle relevanten Planungsinformationen und schafft eine zentrale Datengrundlage für Kommunen aller Größenordnungen.

Künstliche Intelligenz (KI) als Beschleuniger

KI-Systeme unterstützen in drei zentralen Bereichen: der automatisierten Analyse von Planungsgrundlagen, der intelligenten Kategorisierung und Auswertung von Stellungnahmen sowie der Prognose von Verfahrensverläufen. Dadurch können potenzielle Konflikte frühzeitig erkannt und Lösungsansätze proaktiv entwickelt werden. Außerdem wird KI bei der Erstellung von XPlanung-konformen Planwerken eingesetzt, um die gestiegenen Planzeichenanforderungen effizienter zu erfüllen, zum Beispiel bei der automatisierten Interpretation und Zuweisung von textlichen Festsetzungen zu Planzeichenobjekten.

Flexible, cloudbasierte Zusammenarbeit in modularer Struktur

Die digitale Planung erfolgt künftig auf cloudbasierten Plattformen, die eine gleichzeitige, ortsunabhängige Bearbeitung ermöglichen. Planungsbüros, Verwaltung und Fachgutachter arbeiten kollaborativ in Echtzeit an einem gemeinsamen Planwerk – sämtliche Änderungen werden automatisch dokumentiert, versioniert und synchronisiert.

Grundlage dafür ist eine bundesweit verfügbare, modular aufgebaute Systemarchitektur, die unterschiedliche digitale Lösungen integriert – etwa für Öffentlichkeitsbeteiligung, Verfahrenssteuerung und Gutachtenmanagement, aber auch analytische Auswertungen von Plandaten zum Beispiel für Baupotenzialregister, Flächenstatistiken und automatisierte Planvariantenvergleiche. Kommunen können so entsprechend ihrer technischen und organisatorischen Voraussetzungen die passenden Module auswählen und in eine gemeinsame digitale Infrastruktur einbinden. Das

erhöht die Skalierbarkeit und erleichtert die Umsetzung, auch für kleinere Kommunen mit begrenzten Ressourcen.

Nutzen für alle Beteiligten

Für Kommunen: Erhebliche Zeitersparnis durch Automatisierung von Routineaufgaben, verbesserte Koordination zwischen verschiedenen Ämtern und höhere Planungsqualität durch kontinuierliche digitale Qualitätssicherung.

Für Bürgerinnen und Bürger: Niedrigschwellige Beteiligungsmöglichkeiten durch intuitive digitale Formate, transparenter Einblick in Verfahrensfortschritte und bessere Verständlichkeit durch 3D-Visualisierungen sowie interaktive Karten. Vereinfachter und barrierefreier Zugang zu digitalen Plandaten.

Für Planungsbüros: Effizientere Zusammenarbeit mit Auftraggebern, automatisierte Qualitätsprüfungen und standardisierte Datenformate, die den Aufwand für Datenkonvertierungen eliminieren.

Für Fachbehörden: Strukturierter Datenzugang über standardisierte Schnittstellen, automatisierte Benachrichtigungen bei relevanten Verfahren und digitale Tools für die Stellungnahmenabgabe.

Für Bund und Länder: Einheitliche Datengrundlagen ermöglichen bessere überregionale Planungscoordination und evidenzbasierte Politikentwicklung. Reduzierte Verwaltungskosten durch standardisierte Verfahren und weniger individuelle Systementwicklungen. Verbesserte Überwachung der Planungsziele und schnellere Anpassung rechtlicher Rahmenbedingungen.

11.2 Implementierung und Governance

Die Umsetzung erfolgt stufenweise, beginnend mit der Standardisierung und dem Aufbau der technischen Infrastruktur. Eine zentrale Koordinationsstelle auf Bundesebene stellt die einheitliche

Entwicklung sicher, während die Länder regionale Anpassungen koordinieren und die Kommunen die praktische Umsetzung gewährleisten.

Föderale Zusammenarbeit als Erfolgsfaktor

Die Realisierung eines idealen digitalen Bauleitplanverfahrens erfordert eine beispiellose Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Der Bund und die Länder stellen finanzielle Mittel für die Entwicklung zentraler Standards und Plattformen bereit, während gleichzeitig in die Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeitenden investiert wird. Die Länder übernehmen die regionale Koordination und stellen erforderliche Infrastrukturen bereit, insbesondere für kleinere Kommunen. Staatliche und private Anbieter müssen in einem transparenten Rahmen kooperieren, um fragmentierte Strukturen zu überwinden.

Herausforderungen und Lösungen

Die Einführung eines solchen Systems erfordert erhebliche Anstrengungen, insbesondere im Hinblick auf:

- **Akzeptanz und Schulung:** Umfassende Weiterbildungsprogramme und finanzielle Förderung sind notwendig. Sie stellen sicher, dass kommunale Mitarbeitende und Planende mit den neuen Technologien vertraut sind.

■ **Investitionen in Infrastruktur:**

Bund und Länder haben die Aufgabe, gemeinsam in den Ausbau der digitalen Infrastruktur zu investieren, um allen Kommunen einen gleichberechtigten Zugang zu ermöglichen.

■ **Zusammenarbeit zwischen Akteuren:**

Die verfassungsrechtlich verankerten Zuständigkeitsverteilungen zwischen den Verwaltungsebenen erfordern neue Kooperationsformen und abgestimmte Governance-Strukturen, um eine einheitliche digitale Infrastruktur zu schaffen.

Das Bauleitplanverfahren der Zukunft wird durch ein harmonisiertes, digitales Ökosystem geprägt sein, das nicht nur die Effizienz steigert, sondern auch die Qualität und Akzeptanz der Planungsprozesse verbessert. Durch die konsequente Umsetzung digitaler Technologien kann der Wohnungsbau beschleunigt, die Planungslandschaft modernisiert und die Grundlage für nachhaltige Stadtentwicklung geschaffen werden.

Literatur

Arndt, M.; Herzer, B., 2023: Neue Verfahrensanforderungen in der Bauleitplanung aufgrund der BauGB-Digitalisierungsnovelle. Umwelt und Planungsrecht (UPR), 12: 475–483.

Battis, U., 2025: BauGB § 4a Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung. In: Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R.-P. (Hrsg.): Baugesetzbuch. Kommentar. 16. Auflage. München: Rn. 3.

Bau.Land.XPlan eGbR, o. J.: Ihr Partner rund um das Thema XPlanung.
Zugriff: <https://www.xplanung24.de> [abgerufen am 04.09.2024].

Baumgart, S., 2023: Planungsbeschleunigung versus lebensweltliche Komplexität: Lokale Ansätze für Wege aus dem Dilemma. RaumPlanung, 220 (1): 14–19.

Baur, T., 2024: Wie KI Planungsverfahren beschleunigen kann.
Tagesspiegel Background: 10. Januar.

BMDs – Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung, 2025: Neuer Schwung – 16 Verwaltungsleistungen im Fokus der Digitalisierung. Zugriff: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/das-gesetz/ozg-aenderungsgesetz/fokusleistungen/fokusleistungen-node.html> [abgerufen am 23.07.2025].

BMI – Bundesministerium des Innern, 2014: Digitale Verwaltung 2020. Regierungsprogramm 18. Legislaturperiode. Zugriff: https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/programmdokument_div.pdf?__blob=publicationFile&v=5 [abgerufen am 21.07.2025].

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat, 2017: Verwaltungsabkommen zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. Zugriff: https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/dachabkommen-im-wortlaut.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 26.09.2024].

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat, o. J. a: Das OZG-Konjunkturprogramm von 2020 bis 2022 im Überblick. Zugriff: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/ozg-konjunkturprogramm/konjunkturprogramm.html> [abgerufen am 26.09.2024].

BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat, o. J. b: Einer für alle – Einfach erklärt. Zugriff: <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/efa/efa-node.html> [abgerufen am 26.09.2024].

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2016: Der XPlanGMLAustauschstandard in der Raumordnung. Herausgeber: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI). BMVI-Online-Publikation 05/2016. Zugriff: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvi/bmvi-online/2016/bmvi-online-05-16-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [abgerufen am 04.09.2024].

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024:

Referentenentwurf – Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung. Zugriff: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/integrierte-stadtentwicklung/novelle-baugb-2024.html> [abgerufen am 27.09.2024].

Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., 2024: Xplanung für die Landschafts- und Bauleitplanung. Zugriff: <https://www.vhw.de/seminardocs/WB251009.pdf> [abgerufen am 13.09.2024].

Bunzel, A.; Krusenotto, M., 2023: Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts. Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu). Difu-Impulse 9/2023.

CDU/CSU; SPD, 2025: „Verantwortung für Deutschland“, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Z 713 f. Zugriff: <https://www.cdu.de/app/uploads/2025/04/KoaV-2025-Gesamt-final-0424.pdf> [abgerufen am 21.07.2025].

Decker, R.; Selle, K., 2023: Neue Blicke auf frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Alltag der Stadtentwicklung: Offene Vorgaben, zurückhaltende Praxis, dynamischer Kontext. Berlin: vhw-Schriftenreihe Nr. 40.

Deutscher Bundestag, 2023a: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen (24. Ausschuss; Drucksache 20/7248). Zugriff: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/072/2007248.pdf> [abgerufen am 02.07.2024].

Deutscher Bundestag, 2023b: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren und zur Änderung weiterer Vorschriften (Drucksache 20/5663). Zugriff: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/056/2005663.pdf> [abgerufen am 02.07.2024].

Deutscher Bundestag, 2024: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der integrierten Stadtentwicklung. Zugriff: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/130/2013091.pdf> [abgerufen am 21.07.2025].

Deutscher Bundestag, 2025: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung. Zugriff: <https://dserver.bundestag.de/btd/21/007/2100781.pdf> [abgerufen am 21.07.2025].

Drees & Sommer Infra Consult und Entwicklungsmanagement GmbH, 2019:

Projektsteuerung Bebauungsplanverfahren der Landeshauptstadt München – Abschlussbericht mit Evaluation. Zugriff: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/5739772> [abgerufen am 16.05.2024].

Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg, o. J. a: DiPlanWissen – Ihre Online-Bibliothek zu Fachthemen, Ausarbeitungshinweisen und Praxisbeispielen der Bauleitplanung und Landschaftsplanung. Zugriff: <https://diplanung.de/komponenten/diplanwissen> [abgerufen am 26.09.2024].

Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg, o. J. b: DiPlanPortal – Die bundesweite Plattform für raumbezogene Pläne und Beteiligungsverfahren. Zugriff: <https://diplanung.de/node/64> [abgerufen am 26.09.2024].

Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg, o. J. c: DiPlanBeteiligung – Die digitale Plattform für rechtssichere, effiziente und medienbruchfreie Beteiligungsverfahren. Zugriff: <https://www.diplanung.de/node/49> [abgerufen am 26.09.2024].

Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg, o. J. d: DiPlanCockpit Basis – Ihr Tool zum Anlegen von Planverfahren und Bereitstellen von Planwerken. Zugriff: <https://diplanung.de/komponenten/diplanwissen> [abgerufen am 26.09.2024].

Fachliche Leitstelle DiPlanung Freie und Hansestadt Hamburg, o. J. e: DiPlanung. Zugriff: diplanung.de (abgerufen am 24.07.2025).

Föderale IT-Kooperation, o. J.: Die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Zugriff: <https://www.fitko.de/foederale-koordination/ozg-umsetzung> [abgerufen am 21.07.2025].

Freie und Hansestadt Hamburg, 2024: Verfahrensstände der Bauleitplanung aller Dienststellen, Stand 07.08.2024.

Freie und Hansestadt Hamburg, 2025: Informationen zum Verschickungsprozess. Zugriff: <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/bezirke/altona/themen/verkehr/freiraumottensen/810294-810294> [abgerufen am 01.08.2025].

Geschäftsstelle IT-Planungsrat im Bundesministerium des Innern (Unterabteilung IT I/ Geschäftsstelle IT-Planungsrat), 2018: Referenzarchitektur für E-Partizipationssoftware. Zugriff: https://www.it-planungsrat.de/fileadmin/beschluesse/2018/Beschluss2018-17_OpenGovernment_Referenzarchitektur_ePartizipation_DOWNLOAD.pdf [abgerufen am 02.10.2024].

Guckelberger, A., 2024: Die Digitalisierung der Bauleitplanung. Deutsches Verwaltungsblatt, 139. Jg. (1): 1–9.

Hartlik, J., 2023: Planungsbeschleunigung: Möglichkeiten der Straffung beim UVP-Gesetz, RaumPlanung, 220. Jg (1): 23–30.

Horn, D., 2023: Planungsbeschleunigung durch die Gesetzgebung: Aktuelle Änderungen im Baugesetzbuch und im Raumordnungsgesetz, RaumPlanung, 220. Jg. (1): 20–22.

ITZ Bund – Informationstechnikzentrum Bund, o. J.: XÖV – Das Datenformat XML in der öffentlichen Verwaltung. Zugriff: <https://www.itzbund.de/DE/itloesungen/standardloesungen/xoev/xoev.html> [abgerufen am 02.10.2024].

Koordinierungsstelle für IT-Standards, 2024: XBeteiligung. Zugriff: <https://www.xrepository.de/details/urn:xoev-de:xleitstelle:standard:xbeteiligung> [abgerufen am 02.10.2024].

Kopec, J.; Twachtmann, M., 2024: Planung – digitaler Austauschstandard für Bauleitpläne. RaumPlanung, 226. Jg. (2).

Krause, K.-U.; Duan, X.; Horenczuk, J.; Leuner, H., 2020: XPlanung und Xbau – Auf dem Weg zu einem verlustfreien Austausch von Bauleit-, Raumordnungs- und Landschaftsplänen. Herausgeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Informationen zur Raumentwicklung 3/2020. Bonn.

Krautzberger, M.; Jaeger, H. 2024: BauGB § 4a Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung. In: Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): Baugesetzbuch. Kommentar. 157. EL. München: Rn. 16–17.

Krautzberger, M.; Stüer, B., 2022: Baulandmobilisierung: Gesetzesentwurf der Bundesregierung. Zugriff: <https://www.krautzberger.info/assets/2021/Baulandmobilisierung.pdf> [abgerufen am 21.07.2025].

Külzer, S., 2007: Probleme und Hemmnisse formeller Planungsverfahren am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens Ausbau Flughafen Frankfurt Main. In: Bieker, S. et al. (Hrsg.): Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? 9. Junges Forum der ARL. Darmstadt: 128–139.

Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg, o. J.: Übersicht über die verwendete Software für den Standard XPlanung in den Ämtern sowie Gemeinden und Städten Brandenburgs. Zugriff: https://lbv.brandenburg.de/img/Raumb Beobachtung/Software_XPlanung_4_3_rdx_800x600s.jpg [abgerufen am 24.06.2025].

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, 2016: Sitzungsvorlagen Nr. 14-20/V 04459 – Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 02.03.2016 (VB). Zugriff: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/3969332> [abgerufen am 24.07.2024].

Lojewski, H. v., 2025: Zwischenbilanz zum § 246e BauGB-E („Bauturbo“), in: SRL PLANERIN 1/2025: 18–19.

MHKBD NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, o. J. a: Bau.Land.Leben bietet für jede Phase der Baulandrealisierung handfeste Unterstützung – für die richtige Nutzung an der richtigen Stelle. Zugriff: <https://www.baulandleben.nrw> [abgerufen am 21.07.2025].

MHKBD NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen, o. J. b: Innovation in der Bauwirtschaft. Zugriff: <https://www.mhkbd.nrw/foerderprogramme/innovation-der-bauwirtschaft> [abgerufen am 04.09.2024].

Petersen, M.; Yurdakul, D. G., 2023: Beschleunigung der Planverfahren nach dem Baugesetzbuch: Vorschläge der Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung (SRL). Zugriff: <https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/Thesenpapier-Beschleunigung-Planverfahren-Briefpapier-final.pdf> [abgerufen am 05.09.2024].

Reidt, O., 2022: Vorschläge zur Beschleunigung und Flexibilisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben. Zugriff: https://zia-deutschland.de/wp-content/uploads/2022/04/2022-03-18_Gutachten_Gesetzgebungsvorschlaege.pdf [abgerufen am 02.08.2024].

Rumberg, M., 2023: Bebauungsplanverfahren beschleunigen: Versuch einer Annäherung. RaumPlanung, 220. Jg. (1/2023): 31–35.

Sächsische Staatskanzlei, o. J.: Bürgerbeteiligung in Sachsen – Gestalten Sie mit! Zugriff: <https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/sachsen/startseite> [abgerufen am 26.09.2024].

Schink, A.; Bachmann, P., 2025: BauGB § 3 Beteiligung der Öffentlichkeit. In: Spannowsky, W.; Uechtritz, M. (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar BauGB. 66. Edition. München: Rn. 181–185.

Steinbach, F.; Lau, P.; Faller, B.; Coulmas, D., 2025: Praxistest „Baturbo“ § 246e BauGB – Einschätzungen aus kommunaler Perspektive. Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. vhw debatte 06.

Steinebach, G.; Müller, P., 2008: Dynamisierung von Planverfahren der Stadtplanung durch Informations- und Kommunikationssysteme. Herausgeber: G. Steinebach. Schriften zur Stadtplanung 4. Kaiserslautern.

StMB – Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, 2024: Modellprojekt Flächennutzungsplan „Digitale Planung Bayern-XPlanung“. Zugriff: <https://www.digitale.planung.bayern.de/aktuelles/modellprojekt/index.html> [abgerufen am 21.07.2025].

Weyrauch, B., 2020: Der Umweltbericht nach der novellierten Anlage 1 zum BauGB. In: Umwelt und Planungsrecht (UPR), Jg. 38 (3): 81–90.

XIMA MEDIA GmbH, o. J.: Bürgerbeteiligung von Bauleitplanung bis Umfrage. Zugriff: <https://www.xima.de/projekte/buergerbeteiligung-sachsen> [abgerufen am 21.07.2025].

XLeitstelle Planen und Bauen Hamburg, o. J. a: Mehrwert des Standards XPlanung. Zugriff: <https://xleitstelle.de/xplanung/mehrwert-xplanung> [abgerufen am 06.08.2024].

XLeitstelle Planen und Bauen Hamburg, o. J. b: Was ist XPlanung? Zugriff: https://xleitstelle.de/xplanung/ueber_xplanung [abgerufen am 06.08.2024].

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Der „Strudel“ des Bauleitplanverfahrens

(Quelle: Urbanizers und Konsortium, re.do graphic and design)

Abbildung 2: Phase 1 des Bauleitplanverfahrens: Vorbereitungsphase

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Abbildung 3: Phase 2 des Bauleitplanverfahrens: Informationsphase

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Abbildung 4: Phase 3 des Bauleitplanverfahrens: Entwurfsphase

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Abbildung 5: Phase 4 des Bauleitplanverfahrens: Beschlussphase

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Abbildung 6: Durchschnittliche Dauer abgeschlossener Verfahren nach Abschlussjahr in Hamburg

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Abbildung 7: Gesamtdauer des Verfahrens in Abhängigkeit von der Dauer bis zur formalen Beteiligung der TöB (gem. § 4 Abs. 2 BauGB)

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Abbildung 8: Gesamtdauer des Verfahrens in Abhängigkeit von der Dauer für die Erstellung eines ersten Planentwurfs im idealtypischen Verfahren

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Abbildung 9: Dauer zwischen dem Abschluss der Verfahren (gem. § 3 Abs. 2 und § 4 Abs. 2) und der Veröffentlichung des Bauleitplans (gem. § 6a Abs. 1 Satz 1 o. § 10a Abs. 1 Satz 1)

(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

Anhang:

Digitale Tools für eine schnellere Bauleitplanung

Es gibt bereits viele Systeme, digitale Lösungen und Softwareprogramme im Bereich des digitalen Bauleitplanverfahrens, die Entlastung bringen und weitere Beschleunigungspotenziale versprechen. Dazu zählen digitale Tools zur Träger-, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, Systeme, die das Verfahrensmanagement unterstützen, Tools zur Erstellung von Planungsunterlagen sowie zur Visualisierung, Konvertierung und Veröffentlichung von Plänen.

Name des Tools	Link
Verfahrenssteuerung und -management	
DiPlanung	https://www.diplanung.de
DiPlanCockpit	https://www.diplanung.de/komponenten/diplancockpit-basis
Beteiligung & Auswertung	
DiPlanPortal	https://www.diplanung.de/node/64
DiPlanBeteiligung	https://www.diplanung.de/node/49
DiPlanWissen	https://diplanung.de/komponenten/diplanwissen
Bauleitplanung Online (DEMOS plan GmbH)	https://bauleitplanung-online.de
Beteiligungsportal Sachsen (Land Sachsen und Xima)	https://buergerbeteiligung.sachsen.de/portal/sachsen/startseite
Planungs- und Beteiligungsserver (pb) (tetraeder.com GmbH)	https://www.tetraeder.com/produkte_pb
Einwendungsmanagement (DEMOS plan GmbH)	https://einwendungsmanagement.de
DIPAS (Hamburg)	https://www.dipas.org
Zeichnen/Erfassen von Plandaten	
LandCAD Widemann	https://www.widemann.de/software/stadtplanung
PlanerSuite von IP Syscon	https://www.ipsyscon.de/bereiche/planung/erfassungssysteme#c2133
SAGis XPlanung	https://www.nti-group.com/de/produkte/sagis-loesungen/sagis-xplanung

Name des Tools	Link
Konvertieren von Plandaten	
Hale Studio	https://wettransform.to/de/halestudio
GML Toolbox	https://www.iai.kit.edu/english/1650.php
Viewer	
XPlanViewer (Landkreis Viersen)	https://github.com/kreis-viersen/xplan-reader
Veröffentlichung von Plänen	
XPlanBox	https://www.lat-lon.de/de/Beratung.html
XPlanung24	https://xplanung24.de
3D-Simulation	
urbanistic	https://www.urbanistic.de
buildplace	https://formfollowsyou.com/buildplace-io
Weitere	
form follows you	https://formfollowsyou.com
PlanningCloud	https://planningcloud.ai
CADMAP	https://www.cadmap.de
ORCA AVA	https://www.orca-software.com
BIMPLUS	https://www.allplan.com/de/produkte/allplan-bimplus
CAIGOS	https://www.caigos.de
BIM-Portal	https://via.bund.de/bim/infrastruktur/landing
OKSTRA	https://www.okstra.de
cardo	https://www.cardogis.com

Tabelle 1: Digitale Tools für eine schnellere Bauleitplanung
(Quelle: Urbanizers und Konsortium)

