

## BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung

Von Ministerialdirektor a. D. Prof. Dr. *Michael Krautzberger*, Bonn/Berlin sowie Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, Richter am BGH-Senat für Anwaltssachen\*

*Das BauGB 2007 erleichtert die Aufstellung von Bauleitplänen für Vorhaben der Innenentwicklung. Eine Umweltprüfung ist hier nur noch für Pläne erforderlich, die UVP-pflichtige oder vorprüfungspflichtige Vorhaben mit UVP-pflichtigem Ergebnis ausweisen. Zudem wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im erleichterten Aufstellungsverfahren nach § 13 a BauGB für nicht (mehr) anwendbar erklärt. Der Beitrag stellt die zum Jahresbeginn in Kraft getretenen Neuregelungen vor und gibt erläuternde Hinweise für die Praxis.*

### I. Ausgangslage

Durch das EAG Bau 2004 ist die Umweltprüfung zum Regelfall der Bauleitplanung geworden. Flächennutzungspläne und Bebauungspläne werden abgesehen von bestimmten Planänderungen und bestandswahrenden Plänen (§ 13 BauGB) von einer Umweltprüfung begleitet. Durch die Novelle 2004 ist der Gesetzgeber allerdings deutlich über die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben hinausgegangen. Denn die Plan-UP-RL und die UVP-RL unterziehen Pläne und Programme sowie Einzelvorhaben einer Umweltprüfung (UP) bzw. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nur dann, wenn die ausgewiesenen oder zuzulassenden Vorhaben UVP-pflichtig sind – Grund genug für den Gesetzgeber, diese gegenüber dem Europarecht überschießenden Prüfungen in der BauGB-Novelle 2007 teilweise wieder zurückzunehmen.

#### 1. Zur Rechtsentwicklung

Bei Durchsicht der Regelungen stellen sich allerdings einige Fragen: Nimmt die Halbwertszeit der städtebaurechtlichen Regeln ab? Und wenn es so wäre: Kann man das beklagen oder muss man ganz einfach zur Kenntnis nehmen, dass im Zangengriff von EU-rechtlich bestimmten Änderungsbedarfen einerseits und innerstaatlichen Reformbestrebungen und Änderungswünschen andererseits eine immer wieder angeregte Atempause des Gesetzgebers<sup>1</sup> ein wohlgemeinter, aber doch vielleicht doch nicht so ganz einfach umsetzbarer Wunsch ist. Denn wie der Städtebau in den sozialen und wirtschaftlichen Wandel und in die kulturellen und ökologischen Gegebenheiten eingebunden ist, spiegelt dies auch das Städtebaurecht wider. Kein Wunder, sondern sachimmanent, dass sich in den Novellen jeweils die aktuellen Fragestellungen der städtebaulichen Entwicklung wie in einem Kaleidoskop treffen – diesmal, allen voran, als neues Zauberwort die »Innenentwicklung« der Städte und Gemeinden.

\* Der Beitrag setzt für die BauGB-Novelle 2007 den Bericht fort, den *Krautzberger/Stüer*, DVBL 2004, 781, 914, zum EAG Bau 2004 gegeben haben.

1 Vom Grundsatz der Planerhaltung zum Grundsatz der Normerhaltung *Stüer*, DVBL 1997, 1201.

Die BauGB-Novelle 2007 – das Gesetz ist am 1. 1. 2007 in Kraft getreten<sup>2</sup> – wird von beiden der genannten Faktoren bestimmt: von der Reaktion auf das EU-Recht ebenso wie dem Aufnehmen aktueller nationaler Vorstellungen zum Städtebaurecht. Die recht zügige Abfolge von Novellierungen wird freilich heutzutage weniger als Problem empfunden als in zurückliegenden Zeiten. Immerhin war die Häufigkeit der Baurechtsnovellen noch vor einer Juristengeneration ein sensibler Punkt, obwohl es seit dem Bundesbaugesetz von 1960<sup>3</sup> in den ersten beiden Jahrzehnten nur mit den Novellen 1976<sup>4</sup> und 1979<sup>5</sup> nennenswerte Novellierungen gab. Das BauGB 1987, das in seiner gesetzpolitischen Motivation auch als Antwort auf eine von verschiedenen Seiten – allen voran die kommunalen Spitzenverbände – kritisierte Häufigkeit von Novellierungen als »Jahrhundertgesetz« verstanden wurde<sup>6</sup>, stand allerdings bereits gut drei Jahre später im Jahre 1990 vor neuen Herausforderungen: Die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa führten zu solchen Anspannungen auf den Wohnungs- und Baulandmärkten, dass mit dem BauGB-Maßnahmengesetz 1990<sup>7</sup> ein Bündel befristeter Sonderregelungen geschaffen wurde, die – zur »Schonung« des BauGB – in einem Sondergesetz verankert wurden.

Doch seither nahm die Zahl der BauGB-Novellen stark zu: Mit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik Deutschland zum 3. 10. 1990 galt das BauGB auch in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie im bisherigen Berlin (Ost). Es bedurfte einer Reihe von Modifikationen, die in den neuen Ländern zunächst übergangsweise gelten sollten<sup>8</sup>.

Am 1. 5. 1993 trat das Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Bauland<sup>9</sup> in Kraft mit einer Reihe von Veränderungen im Planungs-, Boden-, Verfahrens- und Umweltrecht. Hauptsächliche Ziele waren die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren einerseits und die Verbesserung rechtlicher Rahmenbedingungen für die Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland andererseits. In das BauGB-Maßnahmengesetz wurden u. a. mit dem städtebaulichen Vertrag und dem Vorhaben-

2 Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. 12. 2006 (BGBl. I S. 3316).

3 Vgl. aber auch das 1971 erlassene Städtebauförderungsgesetz und seine Novellierung 1984.

4 Gesetz v. 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2221).

5 Gesetz v. 6. 7. 1979 (BGBl. I S. 949).

6 Vgl. auch *Schneider*, BBauBl. 1986, 466.

7 Gesetz v. 17. 5. 1990 (BGBl. I S. 926).

8 Vgl. § 246 a BauGB 1990 i. d. F. des Einigungsvertrags (Gesetz vom 23. 9. 1990, BGBl. II S. 885, 1122).

9 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. 4. 1993 (BGBl. I S. 466).

und Erschließungsplan Regelungen aus den neuen Ländern auf alle Bundesländer übertragen.

Durch das Gesetz vom 30. 7. 1996<sup>10</sup> wurde mit dem damaligen § 35 Absatz 1 Nr. 7 BauGB – jetzt § 35 Absatz 1 Nr. 5 BauGB – eine Vorschrift über die Privilegierung von Anlagen zur Forschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- und Wasserenergie eingefügt – eine Regelung, die der Rechtsprechung bis heute viele Entscheidungen abverlangt<sup>11</sup>.

Zu Beginn des Jahres 1998 trat das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 in Kraft<sup>12</sup>, mit dem – neben der weiteren Harmonisierung von Planungs-, Naturschutz- und sonstigem Umweltrecht – vor allem auch die befristeten Sonderregelungen aus dem Einigungsvertrag sowie aus dem BauGB-Maßnahmengesetz in ein einheitliches Recht überführt wurden.

Es folgten zwei in erster Linie europarechtlich bestimmte Novellen: Das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27. 7. 2001 (Artikelgesetz)<sup>13</sup> setzte vor allem Änderungen der UVP-Richtlinie um. Das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. 6. 2004<sup>14</sup> widmete sich der Umsetzung der sog. »Plan-UP-Richtlinie« oder »SUP-Richtlinie«<sup>15</sup>. Und nach der von nationaler Thematik bestimmten Hochwasserschutzgesetzgebung 2005<sup>16</sup> mit (u. a.) Änderungen des BauGB folgte nunmehr die BauGB-Novelle 2007.

## 2. Überblick

Die Koalitionsvereinbarungen von CDU, CSU und SPD vom 11. 11. 2005 sah vor, dass zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und zur Beschleunigung wichtiger Planungsvorhaben, vor allem in den Bereichen Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastrukturausstattung, das Bau- und Planungsrecht für entsprechende Vorhaben zur Stärkung der Innenentwicklung vereinfacht und beschleunigt werden soll. Diese Vereinbarung wurde mit dem »Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte« umgesetzt. Die wichtigsten Inhalte des Gesetzes sind:

– *Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung*, die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen. Diese unterliegen im Rahmen des europarechtlich Zulässigen keiner förmlichen Umweltprüfung. Sie sind begrenzt auf Bebauungspläne mit einer nutzbaren Grund-

fläche von bis zu 20 000 m oder nach einer Vorprüfung von 20 000 m bis 70 000 m. Elemente des beschleunigten Verfahrens sind die entsprechende Anwendung der Vorschriften über das vereinfachte Verfahren nach § 13 Absatz 2 und 3 BauGB, der Verzicht auf die parallele Änderung des Flächennutzungsplans und in den Fällen ohne Vorprüfung das Entfallen der Erforderlichkeit eines Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft.

- *Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung*: Der im Jahre 2004 eingeführte § 34 Absatz 3 BauGB (Vorhaben dürfen keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche haben) kann in einem einfachen Bebauungsplan umgesetzt werden.
- *Vorhaben- und Erschließungspläne*: Die Nutzungen können auch im zugrunde liegenden Bebauungsplan allgemein festgesetzt werden. Zulässig ist aber jeweils nur die im Durchführungsvertrag vereinbarte Nutzung.
- *Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich*: Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung kann bei bestimmten Wohnzwecken dienenden Maßnahmen abgewichen werden.
- *Beschleunigung und Erleichterung des Abschlusses von Sanierungsverfahren*: In bestimmten Fällen kann sich die Höhe der Ausgleichsbeträge nach den Kosten richten, für die Beiträge für den Ausbau von Straßen erhoben werden können.
- *»Unbeachtlichkeitsklauseln« und Normenkontrolle*: Nach der neu eingeführte Präklusionsregelung sind Normenkontrollanträge unzulässig, wenn nicht bereits im Rahmen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung erhebliche Abwägungsbelange geltend gemacht worden sind. Die Frist für die Geltendmachung von Fehlern und für Normenkontrollanträge ist von bisher zwei Jahren auf ein Jahr verkürzt worden.

## II. Das beschleunigte Verfahren nach § 13 a BauGB

Kernstück der BauGB-Novelle 2007 ist das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung in § 13 a BauGB. Die planenden Städte und Gemeinden sollen durch ein vereinfachtes Aufstellungsverfahren ihre Planungen weitgehend gefahrlos auf die Innenentwicklung konzentrieren können.

### 1. Überblick

Für Bebauungspläne der Innenentwicklung – das Gesetz benennt hierzu als Beispiel: die Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung – wurde in Anlehnung an die Regelungen über die vereinfachte Änderung eines Bauleitplans in § 13 BauGB ein »beschleunigtes Verfahren« eingeführt. Die Bebauungspläne der Innenentwicklung bedürfen keiner förmlichen Umweltprüfung. Sie dürfen im Hinblick auf die Vorgaben der EU-UP-Richtlinie<sup>17</sup> in

10 BGBl. I S. 1189.

11 Zusammenfassend Stüer, BauR 1998, 427 und DVBl 2006, 403.

12 BauROG 1998: Gesetz vom 18. 8. 1997, BGBl. I S. 2081.

13 BGBl. I S. 1950.

14 BGBl. I S. 1359.

15 Richtlinie 201/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ABl. vom 21. 7. 2001, Nr. L 197, S. 30.

16 Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes v. 3. 5. 2005 (BGBl. I 1224).

17 Siehe Fußn. 15. Zur EU-rechtlichen Beurteilung der Neuregelung vgl. im Einzelnen die Begründung im Regierungsentwurf sowie z. B. Krautzberger, UPR 2006, 405.

ihrem Geltungsbereich grundsätzlich nur eine Grundfläche von weniger als 20 000 m<sup>2</sup> festsetzen. Bei einer Grundfläche von 20 000 bis weniger als 70 000 m<sup>2</sup> muss die Gemeinde auf Grund einer Vorprüfung des Einzelfalls zu der Einschätzung gelangt sein, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Zudem darf der Bebauungsplan nicht einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen und es dürfen auch keine Anhaltspunkte für Beeinträchtigungen von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der Fauna-Flora-Habitat-RL und von Vogelschutzgebieten nach der Vogelschutz-RL bestehen.

Das vereinfachte Verfahren nach § 13 a BauGB ist daher ausgeschlossen, wenn der Bebauungsplan erkennbar ein UVP-pflichtiges Vorhaben nach der Anlage 1 zum UVP-G ausweisen soll. Hierzu zählen neben den UVP-pflichtigen Einzelvorhaben die in Nr. 18 der Anlage 1 zum UVP-G genannten Bauvorhaben: Bau eines Ferienhofes, eines Hotelkomplexes (Nr. 18.1), großer Campingplätze (Nr. 18.2), eines Freizeitparks (Nr. 18.3), eines Parkplatzes (Nr. 18.4), einer Industriezone (Nr. 18.5), eines Einkaufszentrums (Nr. 18.6), eines Städtebauprojekts (Nr. 18.7) sowie eines UVP-pflichtigen Vorhabens in sonstigen Gebieten (Nr. 18.7). Dies setzt den Schwellenwerten des § 13 a Absatz 1 BauGB entsprechende Grenzen.

## 2. Zum Anwendungsbereich (§ 13 a Absatz 1 Satz 1 BauGB)

Nach § 13 Absatz 1 Satz 1 BauGB ist das »beschleunigte Verfahren« für Bebauungspläne der Innenentwicklung vorgesehen. Die Formulierung des Regierungsentwurfs, wonach bereits solche Bebauungspläne in Betracht kommen, die der Innenentwicklung »dienen«, wurde aufgegeben. Darunter hätte man auch Fälle einer Außenentwicklung verstehen können, etwa wegen einer Betriebsverlagerung »nach außen«, die zwar der Innenentwicklung »dienen« mag, aber im Kern doch ein Außenentwicklung darstellt. Der Begriff der Innenentwicklung wird als städtebaufachlicher Begriff vorausgesetzt und gesetzlich nicht definiert.

Die im Gesetz genannten Beispiele der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderer vergleichbarer Maßnahmen knüpfen an die Begriffsbestimmung in § 1 a Absatz 2 Satz 1 BauGB an. Bebauungspläne der Innenentwicklung erfassen daher insbesondere Bebauungspläne zur Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile (vgl. § 1 Absatz 6 Nr. 4 BauGB) und zur Umnutzung von Flächen. Das Gesetz zielt auf Gebiete, die im Zusammenhang bebaute Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB darstellen und auf innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche brach gefallene Flächen oder Flächen, die aus anderen Gründen einer neuen Nutzung zugeführt sollen. Es bezieht sich aber auch auf Außenbereiche im Innenbereich<sup>18</sup>, also Flächen, die zwar selbst zum Außenbereich rechnen, aber von einer baulichen Nutzung umgeben sind.

18 BVerwG, Urt. v. 1. 12. 1972 – 4 C 6.71 –, BVerwGE 41, 227 = BauR 1973, 99 = DVBl 1993, 641.

Auch Abrundungsflächen, die räumlich in den Außenbereich hineinragen, können Gegenstand eines Bebauungsplans der Innenentwicklung sein<sup>19</sup>. Isoliert in den Außenbereich vorstoßende Flächen können demgegenüber nicht im vereinfachten Verfahren des § 13 a BauGB beplant werden.

## 3. Zwei Fallgruppen: Grundfläche bis 20.000 m<sup>2</sup> oder bis 70.000 m<sup>2</sup>

Ein Bebauungsplan darf im beschleunigten Verfahren nur aufgestellt werden, wenn in ihm eine zulässige Grundfläche im Sinne des § 19 Absatz 2 BauNVO oder eine Größe der Grundfläche von insgesamt weniger als 20 000 m<sup>2</sup> festgesetzt wird (§ 13 a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB). Dabei sind die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, zusammenzurechnen.

Bei großflächigeren Bebauungsplänen (Grundfläche von 20 000 m<sup>2</sup> bis weniger als 70 000 m<sup>2</sup>) kann das beschleunigte Verfahren des § 13 a BauGB auch angewendet werden, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls zu dem Ergebnis führt, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind (§ 13 a Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Ob diese Vorprüfung im Einzelfall – auf der Grundlage der neuen und wortreichen Anlage 2 – gegenüber eine »regulären« Umweltprüfung, die sich dann – je nach Ergebnis der Vorprüfung – noch anschließt, einen Vorteil gegenüber dem »Normalverfahren« bringt, wird vom Einzelfall abhängen.

Maßgeblich ist die zulässige Grundfläche. Das Plangebiet wird entsprechend größer zugeschnitten sein. Ist in einem Bebauungsplan weder eine zulässige Grundfläche noch eine Größe der Grundfläche festgesetzt, so ist die Fläche maßgeblich, die bei Durchführung des Bebauungsplans voraussichtlich versiegelt wird (§ 13 a Absatz 1 Satz 3 BauGB).

In beiden Fällen ist nach § 13 Absatz 1 Satz 4 BauGB das beschleunigte Verfahren ausgeschlossen, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben begründet wird, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-G oder nach Landesrecht unterliegen. Mit diesen Vorgaben ist die Praxis – dem Grunde nach – aus dem EAG Bau 2004 vertraut, sind sie doch bereits in § 13 Absatz 1 letzter Halbsatz BauGB ebenso enthalten wie in § 34 Absatz 5 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB und § 35 Absatz 6 Satz 4 Nr. 2 und 3 BauGB.

## 4. Verfahren

Im beschleunigten Verfahren gelten nach § 13 a Absatz 2 Nr. 1 BauGB die Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Absatz 2 und 3 Satz 1 BauGB entsprechend. Von einer frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Absatz 1 und 4 Absatz 1 BauGB kann abgesehen

19 Zu vom Ansatz her vergleichbaren Fragestellungen bei Abrundungssatzungen im nicht beplanten Innenbereich BVerwG, Urt. v. 18. 5. 1990 – 4 C 37.87 –, DVBl 1990, 1112; B. v. 16. 3. 1994 – 4 NB 34.93 –, UPR 1994, 394.

werden. Es muss also lediglich vom Grundsatz her eine förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach §§ 3 Absatz 2 und 4 Absatz 2 BauGB stattfinden. Statt der förmlichen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung kann wahlweise auch eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit<sup>20</sup> und der Behörden erfolgen. Im vereinfachten Verfahren wird von einer Umweltprüfung nach § 2 Absatz 4 BauGB, von dem Umweltbericht nach § 2 a BauGB und von der Angabe nach § 3 Absatz 2 Satz 2 BauGB, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, abgesehen. Auch ein Monitoring ist nicht erforderlich.

Die Veränderungen im Verfahren sind bei näherem Zusehen recht weitreichend. Geht man – nach ersten Einschätzungen von Städten und Gemeinden – davon aus, dass die Verfahren nach §§ 13 und 13a BauGB erheblichen Zuspruch erhalten werden, dann verändert sich in diesen Anwendungsfällen u. a. die Struktur der Beteiligungen am Bauleitplanverfahren: Seit der BBauG-Novelle 1976<sup>21</sup> ist die Beteiligung von »Jedermann« ein Element des deutschen Planungsrechts (vgl. früher § 2 a BBauG 1976, jetzt § 3 Absatz 1 BauGB). Diese offene Beteiligung steht freilich in einem merkwürdigen Kontrast zur tatsächlichen Unterrichtung der »Betroffenen« – namentlich der Nachbarn – über eine beabsichtigte Bauleitplanung.

Anders als Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange sind sie auf das Kleingedruckte in Tageszeitungen, auf Amtsblätter oder »Schwarze Bretter« angewiesen, also auf heutzutage nicht gerade allgemein gebräuchliche und in Mode stehende Informationsmedien, schon gar nicht für Eigentümer, die in einem anderen Ort wohnen. Das Verfahren nach § 13 BauGB hat demgegenüber den Charme, dass die eigentlich Betroffenen beteiligt werden. § 13 a BauGB übernimmt dieses Modell, freilich mit einer Unterrichtung der Öffentlichkeit darüber, dass ein beschleunigtes Verfahren durchgeführt wird und wo man sich darüber unterrichten und dass man sich dazu äußern kann. Die Bekanntmachung erfolgt – wie auch sonst bei der »normalen« Bauleitplanung – »ortsüblich« (§ 13 a Absatz 3 BauGB).

##### 5. Spezielle Rechtsfolgen

Die Sonderregelungen des beschleunigten Verfahrens erklären sich aus dem gesetzgeberischen Ansatz einer Privilegierung der »Innenentwicklung« gegenüber einer »Außenentwicklung«: Das Ziel der Begrenzung des Siedlungswachstums wird seit Jahrzehnten keineswegs nur in der politischen Programmatik hoch gehalten, sondern auch in der Gesetzgebung: § 1 a Absatz 2 BauGB – Nachfolger und über zwei Novellierungen (1998, 2004) weiter angereicherte »Bodenschutzklausel« – ist auch in der Formulierung Pate des Begriffs der Innenentwicklung in § 13 a Absatz 1 Satz 1 BauGB.

20 BVerwG, B. v. 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBL 1980, 233.

21 Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976 (BGBl. I S. 2221).

Bekanntermaßen zählt die Bodenschutzklausel bislang nicht zu den die städtebauliche Praxis prägenden Regelungen und zu Konflikten scheint sie auch nicht zu führen, verraten doch die juristischen Datenbanken unter Einschluss von JURIS, dass die Vorschrift offenbar keinen Wiederhall in Rechtsstreitigkeiten findet. Einen wirklichen Anreiz, statt auf Außen-, auf Innenentwicklung zu setzen, enthält das räumliche Planungsrecht ebenso wenig wie andere Rahmenbedingungen (von der Steuergesetzgebung bis zum Ladenschluss), so dass gerade auch im gemeindenachbarlichen Wettbewerb die Schonung des Außenbereichs nicht selten zweiter Sieger bleibt. Ob § 13 a BauGB – so mag man fragen – das wirklich ändert? Sicher nicht allein und nicht kurzfristig; aber ein starker Anreiz für Investoren, im Innenbereich rascher<sup>22</sup> und kostengünstiger zum Baurecht zu kommen, wird damit sicherlich geschaffen. Die speziellen Rechtsfolgen im Einzelnen sind:

- Keine Umweltprüfung und keine Anwendung der hieran anknüpfenden Regelungen (von der Auslegung der umweltrelevanten Informationen über die zusammenfassende Erklärung bis hin zum Monitoring)<sup>23</sup> (§§ 13 a Absatz 2 Nr. 1, 13 Absatz 3 Satz 1 BauGB).
- Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wird in den Fällen des § 13 a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB (Grundfläche bis 20 000 m<sup>2</sup>) nicht angewendet (§ 13 a Absatz 2 Nr. 4 BauGB)<sup>24</sup>. Es bleibt allerdings bei der Beachtung des Naturschutzes in der Abwägung (§ 1 Absatz 6 Nr. 7a BauGB). Es entfällt aber die Kompensationspflicht<sup>25</sup>, die gelegentlich auch als »nachhaltige Trauerarbeit« bezeichnet worden ist<sup>26</sup>, als sich an die Abwägung stellende spezifische Aufgabe aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung des § 18 BNatSchG. Auch entfällt damit die Rechtsgrundlage für eine Kostenüberwälzung evtl. von der Gemeinde angestrebter Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 1 a Absatz 3 Satz 2 bis 4, 135 a bis 135 c BauGB. Das hat – zu dem im beschleunigten Verfahren beachtlichen § 1 a Absatz 3 Satz 5 BauGB – vor einiger Zeit das BVerwG so entschieden<sup>27</sup>. Der Standard der Abwägung im Hinblick auf die Umweltbelange ist dadurch allerdings nicht verändert. Auch die Prüfung der Kompensationserfordernisse kann einerseits nach Lage der Dinge Gegenstand der Abwägung sein. Eine allgemeine Kompensationsverpflichtung besteht andererseits aber nicht. Auch eine »nachhaltige Trauerarbeit« bezogen auf die Naturschutzbelange, wie sie sich in § 1 a Absatz 3 BauGB fin-

22 Im federführenden Bundesministerium wird mit einer Verfahrensbeschleunigung von etwa 12 Monaten gerechnet.

23 Dazu Sailer, Bauplanungsrecht und Monitoring, Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie in das deutsche Recht, in: Osnabrücker Schriften zum Planungsrecht, 2006; Stüer/Sailer, BauR 2004, 1392.

24 Die Gesetzesformulierung ist – wohl zur Schonung des Gemüts – apokryptisch, aber letztlich wohl eindeutig.

25 Grundlegend BVerwG, B. v. 31. 1. 1997 – 4 NB 27.96 –, BVerwGE 104, 68 = DVBL 1997, 1112; B. v. 9. 5. 1997 – 4 N 1.96 –, BVerwGE 104, 353 = DVBL 1997, 1121.

26 Krautzberger/Stüer, DVBL 2004, 914; Hien, DVBL 2005, 1341.

27 BVerwG, B. vom 4. 10. 2006 – 4 BN 26.06 –.

det, ist in der Reichweite des § 13 a BauGB daher nicht mehr geboten. Das wird die Umweltschützer und die beratenden Fachbüros der planenden Städte und Gemeinden nicht uneingeschränkt erfreuen, entspricht aber dem nach den Vorstellungen des Gesetzgebers aktuellen Stand der fachlich einzuhaltenden Standards.

- Weicht ein Bebauungsplan – in den Grenzen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung – vom Flächennutzungsplan ab, dann wird nicht nach dem Regime des § 8 Absatz 2 BauGB verfahren (Parallelverfahren und der Fragen nach Umweltprüfung und Eingriffsregelung für den Flächennutzungsplan), sondern der Flächennutzungsplan gilt als geändert, denn er ist im Wege der Berichtigung anzupassen (§ 13 a Absatz 2 Nr. 2 BauGB).

Die Gemeinde ist allerdings nicht verpflichtet, das vereinfachte Verfahren nach § 13 a BauGB durchzuführen. Sie kann die Pläne der Innenentwicklung auch im bisherigen Verfahren aufstellen und damit das bisherige Recht der Umweltprüfung und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in vollem Umfang anwenden. Hierdurch ist es auch möglich, die gesamten Kompensationsregelungen einschließlich einer Kostenregelung nach §§ 135 a bis 135 c BauGB weiterhin anzuwenden. Davon unberührt bleiben auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden aus städtebaulichen Verträgen. Die Eingriffsregelung als solche kann allerdings nicht vertraglich übergestülpt werden, d. h. eine generelle Annahme der Ausgleichspflicht wie sie § 18 BNatSchG, vorsieht ist beim beschleunigten Verfahren gerade entfallen. Das müssen die Gemeinden bei der Entscheidung »pro« § 13 a BauGB bedenken. Aber in einem städtebaulichen Vertrag können Regelungen zur Umsetzung der legitimen kommunalpolitischen städtebaulichen Aufgaben und Ziele der Gemeinden getroffen werden (§ 11 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2). Die Rechtfertigung beziehen diese Regelungen dann aus der allgemeinen Kompetenz der Gemeinde, eigene städtebauliche Ziele zu verwirklichen<sup>28</sup>. Der Vertragspartner könnte sich in derartigen Fällen auch nicht auf die Nichtigkeit des Vertrages berufen<sup>29</sup>, weil nicht die naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen Inhalt solcher städtebaulicher Verträge sind, sondern ein kommunales Konzept z. B. über Mindeststandards an Grünflächen u. a. Folgemaßnahmen wegen baulicher Vorhaben. Die Streichung der naturschutzrechtlichen Kompensationsregelung kann nicht dazu führen, dass zugleich auch die konzeptionellen planerischen Gestaltungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden über Bord geworfen werden.

Mit der Neuregelung sind allerdings eine Reihe von Fragen verbunden, die der Klärung harren: Ist es auch eine spezielle Rechtsfolge, wenn § 13 a Absatz 2 Nr. 2 BauGB anordnet, dass im beschleunigten Verfahren »einem Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit

Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung in angemessener Weise Rechnung getragen« wird? Ist das eine Voraussetzung des § 13 a BauGB, denn eine Fiktion soll es wohl vernünftigerweise nicht sein. Freilich: Welcher Bebauungsplan ist darunter nicht zu subsumieren? Am besten wird der Satz – selbstredend wohlbegründet – formelhaft in das Rubrum der Begründung oder als *ceterum censeo* (»im Übrigen ist der Plangeber der Auffassung«) als Schlusssatz aufgenommen.

Wird der Bebauungsplan der Innenentwicklung im vereinfachten Verfahren des § 13 a BauGB geändert, so ist der Flächennutzungsplan im Wege der Berichtigung anzupassen. Daraus ergibt sich: Auch im Parallelverfahren einer Änderung von Flächennutzungsplan und der Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 13 a BauGB ist eine Umweltprüfung auf der Ebene des Flächennutzungsplans nicht erforderlich. Wird der Flächennutzungsplan demgegenüber ohne gleichzeitiges Verfahren nach § 13 a BauGB geändert oder neu aufgestellt, ist – wie bisher – eine Umweltprüfung erforderlich. Die Verfahrenserleichterungen des § 13 a BauGB beziehen sich auf den Flächennutzungsplan daher nur in der Reichweite dieser Vorschrift, wenn also zugleich ein Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13 a BauGB aufgestellt wird.

#### 6. *Bebauungsplan und Flächennutzungsplan – neue Gewichtungen?*

Wenn nicht alle Zeichen trügen, dann könnte das neue »beschleunigten Verfahren« gerade auch nach der Absicht des Gesetzgebers für die Innenentwicklung und damit für die Bebauungsplanung innerhalb der gewachsenen städtischen Strukturen von hoher Attraktivität sein. Das ist auch gut so: Denn die Innenentwicklung soll Vorrang haben vor der Außenentwicklung. Der gesetzgeberische »Normalfall« bleibt der Bebauungsplan mit Umweltprüfung und mit Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, während die Verfahren nach §§ 13 und 13 a BauGB Ausnahmecharakter haben. Dagegen ist aber ernsthaft auch nichts einzuwenden, sondern es ist die Folge des über dem nationalen Recht aufgebauten europarechtlichen Regimes. Die Praxis kann jedoch, wie das Gesetz es gerade zeigen will, innerhalb des europarechtlich vorgegebenen Rahmens beachtliche Möglichkeiten zur schlankeren Bebauungsplanung ohne Umweltprüfung und ohne die – europarechtlich nicht vorgeschriebene – naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.

Nicht weniger interessant ist die Frage: »Flächennutzungsplan quo vadis«? Hier sind in der Gesetzgebung zwei scheinbar gegenläufige Linien erkennbar: Im Außenbereich wurde der Flächennutzungsplan seit der »Windenergienovelle 1996«<sup>30</sup> mehr und mehr zu einem wie ein Bebauungsplan wirkenden Instrument ausgestaltet: Nach § 15 Absatz 3 BauGB 2004 können Vorhaben zurückgestellt werden, um bei bestimmten privilegierten Vorhaben planerisch gegensteuern zu können oder die Rechtsprechung des BVerwG über die weitreichenden Möglich-

28 Vgl. zu diesem Modell der Konkretisierung städtebaulicher Ziele durch die Gemeinde BVerwG, Urt. v. 11. 2. 1993 – 4 C 18.91 –, BVerwGE 92, 56 = DVBl 1993, 654 – Weilheimer Einheimischenmodell.

29 BVerwG, Urt. v. 16. 5. 2000 – 4 C 4.99 –, BVerwGE 111, 162 = DVBl 2000, 1853; Stüer/König, ZfBR 2000, 524.

30 Gesetz vom 30. 7. 1996 (BGBl. I S. 1189).

keiten der Steuerung der Entwicklung des Außenbereichs über den Flächennutzungsplan<sup>31</sup>. Im beschleunigten Verfahren steht dagegen die »Berichtigung« des Flächennutzungsplans an, wenn der Bebauungsplan nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wird, ohne dass durch ihn die städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets beeinträchtigt wird. Das mindert in keiner Weise die rechtliche Steuerungsqualität des Flächennutzungsplans, aber seine prägende Bedeutung liegt doch offenbar immer mehr im Außenbereich.

### III. §§ 9, 12 und 34 BauGB

Ergänzungen enthält das BauGB auch zu abweichenden Festsetzungen zur Abstandstiefe, Festsetzungen zugunsten zentraler Versorgungsbereiche, hinsichtlich einer Erweiterung des Rahmens für vorhabenbezogene Bebauungspläne und zur erweiterten Wohnnutzung bei Gemengeln im Innenbereich.

#### 1. Abweichende Festsetzungen zur Abstandsflächentiefe

Der Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan ist um eine Regelung in § 9 Absatz 1 Nr. 2 a BauGB ergänzt worden. Danach kann ein vom Bauordnungsrecht abweichendes Maß der Tiefe der Abstandsflächen festgesetzt werden. Die Regelung ist veranlasst durch die Änderung des Abstandsflächenrechts in zahlreichen Landesbauordnungen in Anlehnung an § 6 Absatz 5 Musterbauordnung 2002 (MBO 2002). Hierdurch wurde die Abstandsflächentiefe von 1,0 H auf 0,4 H gesenkt. Diese Regelung zielte nach der Begründung der MBO 2002 ausschließlich auf einen bauordnungsrechtlich zu sichernden Mindeststandard und verfolgte keine städtebaulichen Nebenziele (mehr). Und auch die Reichweite des Nachbarschutzes wird durch die Mindestabstände der Landesbauordnungen nicht mehr abschließend beschrieben.

Um auch dann, wenn das bauordnungsrechtliche Abstandsflächenrecht nur noch gefahrenabwehrenden Zwecken dient, städtebaulich gebotene Abstände vorsehen zu können, sollen die Gemeinden im Bebauungsplan entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten haben. Die im Bebauungsplan festgesetzten Abstandstiefen gehen dann dem Abstandsflächenrecht der Landesbauordnungen vor. Auch kann sich aus den Festsetzungen des Bebauungsplans ein entsprechender Nachbarschutz ergeben.

#### 2. Festsetzungen zugunsten zentraler Versorgungsbereiche

Die Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche wird durch § 9 Absatz 2 a BauGB ergänzt. Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile können durch isolierte Festsetzungen Regelungen insbesondere zu Einzelhandelsnutzungen getroffen werden. Diese Möglichkeiten bestehen auch dann, wenn in dem einfachen Bebauungsplan die Art der baulichen Nutzung nicht festgesetzt wird. Zugleich wird der Blick auf ein städtebauliches Entwick-

lungskonzept gerichtet, das zwar für die Steuerung des Einzelhandels nicht zwingend ist, aber vom Gesetzgeber empfohlen wird. Und dies nicht ohne Grund: Im nicht beplanten Innenbereich ist grundsätzlich nur das Vorhandene bedeutsam, das, was man vor Ort sehen kann. Pläne und Konzepte sind bei der Beurteilung des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung im Allgemeinen nicht von Belang<sup>32</sup>.

§ 34 Absatz 3 BauGB 2004 schließt bereits einen Teil dieser Lücke, indem von Innenbereichsvorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sind. Durch Festsetzungen nach § 9 Absatz 2 a BauGB werden die planerischen Möglichkeiten der Gemeinden gestärkt. Sie können auch durch einen einfachen Bebauungsplan steuernd auf die Entwicklung der zentralen Versorgungsbereiche Einfluss nehmen. Soweit dabei Planungen der Gemeinden eine Rolle spielen sollen, empfiehlt es sich, diese in einem städtebaulichen Entwicklungskonzept niederzulegen, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält. Berücksichtigt werden können dabei in der Regel nur bereits vorhandene oder beabsichtigte Vorhaben, für die bereits Baurecht in Bebauungsplänen besteht oder für die ein förmliches Planverfahren eingeleitet worden ist<sup>33</sup>. Das städtebauliche Entwicklungskonzept ist dabei nicht nur für Festsetzungen nach § 9 Absatz 2 a BauGB, sondern auch im nicht beplanten Innenbereich bei Vorhaben im Anwendungsbereich des § 34 Absatz 3 BauGB von Bedeutung. Die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Absatz 2 a BauGB haben daher Vorbildcharakter auch für den nicht beplanten Innenbereich.

#### 3. Erweiterung des Rahmens für vorhabenbezogene Bebauungspläne

Nach § 12 Absatz 3a BauGB kann in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ein Baugebiet auch allgemein festgesetzt werden. Die Konkretisierung des Vorhabens muss dann aber im Durchführungsvertrag erfolgen, auf den in den Festsetzungen zu verweisen ist. Der Durchführungsvertrag kann geändert oder neu abgeschlossen werden. Der Gesetzgeber reagierte hiermit auf die Rechtsprechung des BVerwG, wonach bereits im vorhabenbezogenen Bebauungsplan selbst das Vorhaben konkret zu beschreiben sei und dies nicht erst im Durchführungsvertrag geschehen könne<sup>34</sup>. Die Neuformulierung in den Ausschussberatungen zur BauGB-Novelle 2007 soll entsprechend einer Anregung des Praxistest deutlicher zum Ausdruck bringen, dass die allgemeine Festsetzung einer baulichen oder sonstigen Nutzung

31 BVerwG, Urt. v. 19. 9. 2002 – 4 C 10.01 –, BVerwGE 117, 44 = DVBl 2003, 201 – Wangerland.

32 So zur früheren Rechtslage im Hinblick auf die Raumordnung BVerwG, Urt. v. 11. 2. 1993 – 4 C 15.92 –, DVBl 1993, 914.

33 So bereits BVerwG, Urt. v. 4. 5. 1988 – 4 C 22.87 –, BVerwGE 79, 318 = DVBl 1988, 960.

34 BVerwG, Urt. v. 18. 9. 2003 – 4 CN 3.02 –, BVerwGE 119, 45 = DVBl 2004, 247 – vorhabenbezogener Bebauungsplan; so auch BVerwG, B. v. 12. 3. 1999 – 4 B 112.98 –, NJW 1999, 3573.

durch Festsetzungen eines Baugebiets nach der BauNVO oder auf sonstige Weise erfolgen kann.

#### 4. Erweiterte Wohnnutzung bei Gemengelage im Innenbereich

Bereits durch das EAG Bau war die durch das BauGB 1986 eingeführte und durch das BauROG 1998 gestrichene Regelung wieder eingeführt worden, wonach im nicht beplanten Innenbereich vor allem in Gemengelage erleichterte planungsrechtliche Zulässigkeiten für Gewerbe- und Handwerksbetriebe bestehen. Diese als § 34 Absatz 3 a BauGB in einem neuen Gewande erscheinende, aber im Kern in ihrer Ursprungsfassung erhaltene Vorschrift ist nun auch auf bauliche Anlagen zu Wohnzwecken erweitert worden. Vorhaben, die sich in die Umgebung nicht einfügen<sup>35</sup>, können allerdings nur zugelassen werden, wenn sie städtebaulich vertretbar, also planbar sind. Dies schließt die Einhaltung des planerischen Abwägungsgebotes nach § 1 Absatz 7 BauGB ein<sup>36</sup>. Könnten Vorhaben in Gemengelage im nicht beplanten Innenbereich nicht durch Bauleitplanung zugelassen werden, weil elementare Abwägungsgrundsätze verletzt sind, so sind solche Vorhaben auch nicht nach § 34 Absatz 3 a BauGB zulässig. Daran hat auch die Erweiterung der Vorschrift auf Anlagen, die der Wohnnutzung dienen, nichts geändert.

### IV. Besonderes Städtebaurecht

Der Gesetzgeber hat die Novelle zugleich genutzt, das Besondere Städtebaurecht um Regelungen zu privaten Initiativen und Änderungen im Recht der städtebaulichen Sanierung zu ergänzen.

#### 1. Private Initiativen zur Stadtentwicklung (§ 171 f BauGB)

Das Besondere Städtebaurecht (Zweites Buch des BauGB, §§ 136 bis 191 BauGB) ist zuletzt durch das EAG Bau 2004 fortentwickelt worden: Die Vorschriften über den Stadtumbau (§§ 171 a bis 171 d BauGB) und die Soziale Stadt (§ 171 e BauGB) haben neue stadtentwicklungspolitische Fragestellungen aufgegriffen und gesetzlich fixiert. Mit dem neu eingefügten § 171 f BauGB setzt der Gesetzgeber diesen Weg fort. § 171 f BauGB bestimmt, dass – nach Maßgabe des Landesrechts und unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach dem BauGB – Gebiete festgelegt werden können, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen.

Die Regelung greift damit stadtentwicklungspolitische Ansätze auf, wie sie seit langem aus Einzelstaaten der USA bekannt sind. Die während der Ausschussberatungen im Deutschen Bundestag eingefügte Regelung<sup>37</sup> soll – so die Begründung – dem stadtentwicklungspolitischen Ziel der Stärkung privater Initiativen dienen, wie z. B. Business Improvement Districts und Immobilien- und Standortgemeinschaften, die einen Beitrag zur städtebaulichen Verbesserung von Stadtquartieren in funktionaler und gestalterischer Hinsicht leisten können. Die bundesrechtliche Regelung wurde auch vor dem Hintergrund schon bestehender oder künftiger landesrechtlicher Regelungen zu entsprechenden Einrichtungen in privater Trägerschaft einschließlich ihrer Finanzierung geschaffen, um diese mit Blick auf deren möglicherweise bodenrechtliche Dimension kompetenzrechtlich zu flankieren<sup>38</sup>.

Das Bodenrecht ist bekanntlich im BauGB im Grundsatz abschließend geregelt. Die Landesgesetzgeber – so der Ausschussbericht – sahen sich auf Grund dieser Bedenken gehindert, die städtebauliche Bedeutung von Business Improvement Districts, Immobilien- und Standortgemeinschaften und ähnlichen Einrichtungen zu berücksichtigen. Eine Rückführung der Gesetzgebung auf reine Wirtschaftsförderung würde aber mögliche städtebauliche Potentiale dieser privaten Initiativen unberücksichtigt lassen.

Aber es scheint dem Bundesgesetzgeber doch um mehr zu gehen als die kompetenzrechtliche Absicherung der Ländergesetzgeber. Auch wenn die Regelung ohne Umsetzung durch ein Landesgesetz nicht unmittelbar anwendbar ist, so deutet sie doch zu klar auf eine neue Philosophie des Stadterneuerungsrechts mit handfesten rechtlichen Konsequenzen hin: Sind Maßnahmen der Stadterneuerung in erster Linie gemeindliche Aufgaben oder nicht vielmehr zuerst Angelegenheit der jeweiligen Eigentümer oder auch der anderen Planbetroffenen? Während beim städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsrecht des BauGB (§§ 136, 157 ff. BauGB) die Gesamtverantwortung, Leitung und Finanzierung durch die Gemeinde bestimmend ist, stellen etwa die neuen Ansätze des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt sehr viel stärker auf die Primärverantwortung des Stadtquartiers ab.

Bei § 171 f BauGB steht nun die Primärverantwortung des privaten Sektors an erster Stelle. Die Vorschrift ist – innerhalb einer landesgesetzlichen Umsetzung – nicht auf eine spezielle Gebietskulisse privater Initiativen von Geschäftslagen und Innenstädten begrenzt, sondern erfasst grundsätzlich alle städtebaulich bedeutsamen Bereiche. Denn für die Hebung städtebaulicher Qualitäten, funktional wie gestalterisch, kann nicht nur in Innenstadtlagen ein Bedürfnis bestehen. Private Initiativen können –

37 Vgl. den Ausschussbericht in BT\_Drucks. 16/3308, S. 22 f.

38 Hamburg: Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 28. 12. 2004, HmbGVBl. 2004, S. 525; Hessen: Gesetz zur Stärkung von innerstädtischen Geschäftsquartieren vom 21. 12. 2005, GVBl. Hessen I S. 867; Schleswig-Holstein, Gesetz über die Einrichtung von Partnerschaften zur Attraktivierung von City-, Dienstleistungs- und Tourismusbereichen vom 13. 7. 2006, GVBl. Schleswig-Holstein vom 27. 7. 2006, S. 158.

35 Dazu BVerwG, Urt. v. 26. 5. 1978 – IV C 9.77 –, BVerwGE 55, 369 = DVBl 1978, 815 – Harmonieurteil.

36 BVerwG, Urt. v. 15. 2. 1990 – 4 C 23.86 –, BVerwGE 84, 322 = DVBl 1990, 572 – Unikat.

auch das hebt der Ausschussbericht hervor – z. B. auch in Wohnquartieren Aufwertungsmaßnahmen leisten, die z. B. die Einrichtung von Kinderspielplätzen, Umgestaltung von Eingangsbereichen und Tiefgaragen aber auch nichtbauliche Maßnahmen, wie die Schaffung von Angeboten für Jugendliche, die Organisation gemeinschaftlicher Hausmeisterdienste etc. betreffen. Andere in Betracht kommende Bereiche können Gewerbeparks oder z. B. auch Fremdenverkehrsgebiete sein. Der Schlüsselsatz dieser – nach dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB – wohl ausgeprägtesten Form von »Public Private Partnership« ist die Maßgabe des § 171 f Satz 1 BauGB, dass die Privaten auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts handeln.

Das Gesetz lässt den Ländern und damit auch den Gemeinden, namentlich aber auch den Privaten weitgehenden Gestaltungsraum. Das gilt z. B. auch für Regelungen bezüglich der Ziele und Aufgaben, der Anforderungen an den Maßnahmenträger, des Verfahrens zur Festlegung der Gebiete einschließlich der Festlegung von Quoren für die Zustimmung der Beteiligten, der Dauer der Gebietsfestlegung, der Umsetzung, der Kontrolle der Aufgabenerfüllung, und – last not least – auch für die Regelungen zur Finanzierung der Maßnahmen und einer gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands, auch zur Abgabenerhebung. Letzteres ist der »Casus Cnactus«, denn geht es bei alledem ja wohl auch um eine – in den Gesetzesmaterialien freilich nicht erwähnte – grundsteuerliche Regelung, die »Trittbrettfahrer« einbinden möchte<sup>39</sup>.

## 2. Änderungen des städtebaulichen Sanierungsrechts

Auch das städtebauliche Sanierungsrecht ist in einigen Bereichen geändert worden: Die Sanierungssatzung wird künftig aus 15 Jahre befristet; die Frist kann aber verlängert werden (§ 142 Absatz 3 Satz 3 und 4 BauGB). Das wird durch das Überleitungsrecht auch auf die laufenden Maßnahmen übernommen, freilich mit einer großzügig bemessenen Übergangsfrist bis zum 31. 12. 2021 (§ 235 Absatz 4 BauGB).

Die erst mit dem EAG Bau 2004 eingeführte – und nach Meinung wohl der meisten Praktiker nicht eben zwingend gebotene – Regelung des Genehmigungsverfahrens, wenn Sanierungsgenehmigung und bauaufsichtliches Verfahren nebeneinander stehen, wurde in § 145 Absatz 1 BauGB nachgebessert.

Weitreichend ist aber die Änderung des Ausgleichsbetragsrechts durch § 154 Absatz 2 a BauGB. Nach Abschluss der Sanierung ist bekanntlich ein Ausgleichsbetrag zu entrichten, der sich nach den sanierungsbedingten Wertsteigerungen bemisst. Erschließungsbeiträge (§ 127 BauGB), Kosten der naturschutzrechtlichen Abgabe (§ 135 a BauGB) und bestimmte Beiträge nach dem Kom-

munalen Abgaberecht entfallen dagegen. Etwas anderes gilt, wenn die Gemeinde die Sanierung im vereinfachten Verfahren durchführt (§ 142 Absatz 4 BauGB). Nach § 152 Absatz 2a BauGB kann die Gemeinde durch Satzung bestimmen, dass der Ausgleichsbetrag ausnahmsweise ausgehend von dem Aufwand für die Erweiterung oder Verbesserung von Erschließungsanlagen im Sinne des § 127 Absatz 2 Nr. 1 bis 3 BauGB (Verkehrsanlagen) in dem Sanierungsgebiet zu berechnen ist. Es müssen Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die sanierungsbedingte Erhöhung der Bodenwerte der Grundstücke in dem Sanierungsgebiet nicht wesentlich über der Hälfte dieses Aufwands liegt. In der Satzung ist zu bestimmen, bis zu welcher Höhe der Aufwand der Berechnung zu Grunde zu legen ist; sie darf 50 vom Hundert nicht übersteigen. Im Geltungsbereich der Satzung berechnet sich der Ausgleichsbetrag für das jeweilige Grundstück nach dem Verhältnis seiner Fläche zur Gesamtfläche. Als Gesamtfläche ist die Fläche des Sanierungsgebiets ohne die Flächen für die Verkehrsanlagen zu Grunde zu legen. § 128 Absatz 1 und 3 BauGB ist entsprechend anzuwenden. Im Ergebnis werden die Eigentümer wegen der Begrenzung der umlagefähigen Kosten gegenüber dem vereinfachten Verfahren besser gestellt; sie unterliegen aber während des Verfahrens dem strengeren Regime des Besonderen Sanierungsrechts (§§ 152 ff. BauGB).

Die Neuregelung<sup>40</sup> erklärt sich vor dem Hintergrund der erheblichen praktischen Schwierigkeiten der Wertermittlung und der Berechnung der Ausgleichsbeträge bei »sinkenden« Bodenwerten. Dass sich die Ausgleichsbetragsregelung in der Praxis – namentlich bei den Verfahren der »behutsamen Stadterneuerung«, also keiner durch Flächensanierungen geprägten Praxis – längst an der Höhe der »ansonsten« zu erhebenden Beiträge orientiert, ist nicht nur ein offenes Geheimnis, sondern wird auch vom BVerwG durchaus gewürdigt<sup>41</sup>.

## V. Wirksamkeitsvoraussetzungen – Normenkontrolle

Ergänzt sind durch die BauGB-Novelle 2007 auch die Vorschriften über die Wirksamkeit der Bauleitpläne nach § 214 BauGB und zur Normenkontrolle in § 47 VwGO.

### 1. Unbeachtlichkeitsregelung

Die Regelungen zum Bebauungsplan der Innenentwicklung sind auch in die Unbeachtlichkeitsregelungen eingearbeitet worden. § 214 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB wurde sprachlich angepasst und die Vorschrift um einen § 214 Absatz 2 a BauGB ergänzt. Beim Bebauungsplan der Innenentwicklung wird dadurch mit dem Verfahren der vereinfachten Änderung von Plänen nach § 13 BauGB gleichgezogen. So ist die fehlerhafte Beurteilung der Voraussetzungen für den Bebauungsplan der Innenentwicklung bei der Öffentlichkeits- oder Behördenbeteiligung

39 Für die schon erlassenen Länderregelungen ist § 246 Absatz 3 BauGB wichtig, weil dadurch das bereits vor Inkrafttreten der BauGB-Novelle 2007 erlassene Landesrecht zu Business Improvement Districts, Immobilien- und Standortgemeinschaften und ähnlichen Einrichtungen einbezogen werden soll.

40 Nach § 169 Absatz 1 Nr. 7 BauGB ist die Anwendung des § 154 Absatz 2 a BauGB im städtebaulichen Entwicklungsbereich ausgeschlossen.

41 Vgl. nur BVerwG, B. vom 21. 1. 2005 – 4 B 1.05 –.

(§ 214 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB) und beim Entwicklungsgebot (§ 214 Absatz 2 a Nr. 1 BauGB) ebenso unbeachtlich wie ein unterbliebener Hinweis nach § 13 a Absatz 3 BauGB (§ 214 Absatz 2 a Nr. 2 BauGB).

Bei einer fehlerhaften Beurteilung des Erfordernisses einer Umweltprüfung ist der Gesetzgeber zur Wahrung der europarechtlichen Anforderungen etwas vorsichtiger zu Werke gegangen. Gelangt der Plangeber bei der Vorprüfung des Einzelfalls oder bei der Prüfung der Ausschlussgründe für ein vereinfachtes Verfahren wegen der Beeinträchtigung von UVP-Belangen zu einem fehlerhaften Ergebnis, so ist dies unbeachtlich, wenn die Annahmen zwar falsch, aber nachvollziehbar sind. Der Sache nach soll hier die gerichtliche Überprüfung auf eine Plausibilitätskontrolle zurückgenommen werden. Hat der Plangeber keine Prüfung durchgeführt oder sind seine Überlegungen nicht wirklich nachvollziehbar, so führt der Fehler einer unzutreffenden Vorprüfung oder einer nicht beachteten UVP-Pflicht zu einem erheblichen Mangel. (vgl. auch § 3 a Satz 4 UVPG 2006).

Fehler in der Beurteilung der Voraussetzungen für einen Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 212 Absatz 2 a Nr. 1, § 13 a Absatz 1 Satz 1 BauGB) sind daher im Allgemeinen unbeachtlich, wenn sie nicht UVP-pflichtige oder vorprüfungspflichtige Vorhaben ausweisen sollen. Fehlerhafte Beurteilungen der Gemeinden in diesem UVP-Bereich – so der Gesetzgeber – müssen jedenfalls nachvollziehbar sein. So hat die nicht nur aus Erörterungsterminen bekannte neudeutsche Formulierung – jeder beharrt auf seinem Standpunkt, kann aber die Position des anderen durchaus nachvollziehen – auch Einzug in die Sprache des Gesetzgebers gehalten.

## 2. Normenkontrolle

Durch eine Änderung des § 47 Absatz 1 VwGO ist die Antragsfrist für die Normenkontrolle generell auf ein Jahr verkürzt worden. Dies gilt für alle Normenkontrollen, also auch solche, die sich nicht gegen städtebauliche Satzungen richten.

Zudem ist durch eine Änderung des § 47 Absatz 2 VwGO eine strikte formelle Präklusion eingeführt worden. Der Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan oder Innenbereichs- sowie Außenbereichssatzungen ist nur im Hinblick auf die Einwendungen zulässig, die der Antragsteller bereits im Rahmen der förmlichen Beteiligung nach §§ 3 Absatz 2, 13 und 13 a BauGB geltend gemacht hat. Die Regelung hat bedeutsame Folgen: Wer sich im Rahmen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gemeldet hat, ist im Normenkontrollverfahren nicht antragsbefugt, selbst wenn der Bebauungsplan aus der Sicht des Gerichts offensichtliche materielle Fehler aufweist.

Bestanden bereits bisher Mitwirkungslasten für die Planbetroffenen, ihre ansonsten nicht erkennbaren Belange in das Planverfahren einzubringen<sup>42</sup>, so sind diese

Obliegenheiten zu strikten formellen Präklusionsregelungen erstarkt. Wer sich im förmlichen Verfahren nicht beteiligt, kann nach Verabschiedung des Plans keine Normenkontrolle mehr erheben. Das gilt auch, wenn die im förmlichen Verfahren abgegebenen Stellungnahmen zur Begründung einer Antragsbefugnis nicht ausreichend sind.

Mehr als bisher sind die Planbetroffenen daher gehalten, ihre Belange im förmlichen Planverfahren geltend zu machen, weil sie ansonsten mit ihren Einwendungen im Normenkontrollverfahren ausgeschlossen sind. Verfassungsrechtlich ist dies unbedenklich, weil die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Absatz 4 GG nicht zugleich auch einen gerichtlichen Rechtsschutz gegen städtebauliche Satzungen durch Normenkontrolle gebietet. Ist der Antrag nach diesen Maßgaben zulässig, erfolgt in der Prüfung der Begründetheit der Normenkontrolle nach wie vor eine umfassende Planprüfung des Gerichts.

Die formelle Präklusionsregelung des § 47 Absatz 2 VwGO geht allerdings nicht so weit wie die materiellen Präklusionsregelungen im Fachplanungsrecht. Während dort die nicht rechtzeitig geltend gemachten Belange für den Rechtsschutz gegen Zulassungsentscheidungen insgesamt untergehen und daher für die Anfechtung der Zulassungsentscheidung auch materiell präkludiert sind (§ 73 Absatz 4 VwVfG)<sup>43</sup>, bleiben die in der Bauleitplanung bei rechtzeitig geltend gemachten Einwendungen nicht geltend gemachten Belange bestehen und können daher auch weiterhin der Wirksamkeit der städtebaulichen Satzung entgegenstehen. Allerdings kann die Satzung nicht mit der Normenkontrolle angefochten werden. Die Möglichkeit, sich etwa in einem Nachbarklageverfahren auf die Unwirksamkeit der städtebaulichen Satzung zu berufen, wird hierdurch auf den ersten Blick nicht eingeschränkt. Ohne eine flankierende Normenkontrolle ist eine solche Rechtsschutzmöglichkeit jedoch vielfach ein stumpfes Schwert.

## VI. Übergangsregelung

Das BauGB 2007 ist zum 1. 1. 2007 und damit punktgenau zu dem bereits in der Vereinbarung der Großen Koalition beabsichtigten Termin in Kraft getreten. Es gilt für alle Verfahren, die mit Beginn dieses Jahres eingeleitet werden. Für bereits eingeleitete Verfahren gilt zwar das alte Recht (§ 233 Absatz 1 BauGB). Die planende Gemeinde kann aber durch entsprechenden Ratsbeschluss auf das neue Recht umstellen.

## VII. Innenentwicklung der neue »Renner« der Bauleitplanung

Die Baurechtsnovelle 2007 gibt den Städten und Gemeinden durch die formale Streichung der Umweltprüfung und der naturschutzrechtlichen Kompensationsregelung beachtliche Anreize, den Städtebau auf die Innenentwick-

42 BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1969 – IV C 105.66 –, BVerwGE 34, 301 = DVBl 1970, 414; B. v. 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl 1980, 233.

43 Rieder, Fachplanung und materielle Präklusion, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht, Bd. 9, Osnabrück 2004; Stüer/Rieder, DöV 2003, 473; dies., EurUP 2004, 139.

lung zu konzentrieren und die Inanspruchnahme von Freiflächen auf der grünen Wiese nach Möglichkeit zu vermeiden. Dies geschieht nicht – wie etwa bisher in der Raumordnungsklausel (§ 1 Absatz 4 BauGB) – durch ausformulierte Verbotstatbestände, sondern durch Verfahrenserleichterungen, die für die Innenentwicklung gewährt werden.

Dieses städtebauliche Bonus-Malus-System hat der Gesetzgeber dadurch erreicht, dass er die mit dem EAG Bau 2004 für die Bauleitplanung allgemein eingeführte Umweltprüfung in durchaus beachtlichen Teilen bewusst wieder zurückgenommen hat. Diese nicht nur auf den ersten Blick elegante »Rolle rückwärts« hat das Zeug dazu, sich zu einem wirklichen Selbstläufer in der Bauleitplanung zu entwickeln. Denn wo der Schmerz über die Umweltprüfung und vielleicht auch etwas die »nachhaltige Trauerarbeit« nachlässt und bereits Erinnerungen an das früher allgemein marktgängige Wegwägen der Planung entgegenstehender Belange durch die dazu berufene Marktfräule mit ihrem Daumen<sup>44</sup> wach werden<sup>45</sup>, da kommt in den Amtsstuben der Städte und Gemeinden bereits vom Ansatz her wieder Freude über die vereinfachten Planungsmöglichkeiten auf – keine von ganz oben einfach verordnete Champagner-Laune, wohl aber die Erleichterung, die Umweltprüfung auch im Verhältnis zu anderen EU-Mitgliedstaaten nicht übertreiben zu müssen.<sup>46</sup>

44 Ins Bild gesetzt bei *Stüer*, UVP-Report 1–2/2006, 68.

45 *Stüer*, NVwZ 2005, 508.

46 Dafür hat die Rechtsprechung die Daumenschrauben in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Habitats nach der FFH-

Und dass städtebauliche Planung und Gestaltung so richtig Spaß machen können – diesen Gedanken zu unterstützen, ist nicht nur für den Gesetzgeber eine lohnende Sache. Alles in Allem: Die BauGB-Novelle 2007 geht, wenn mit der formalen Streichung der Umweltprüfung und der naturschutzrechtlichen Kompensationsregelung behutsam umgegangen und auch für künftige Reformen im Fachplanungsrecht »das Kind nicht einfach mit dem Bade« ausgeschüttet wird, nicht nur in die richtige Richtung. Nein: Sie bringt für die Planungspraxis wichtige Hilfestellungen – ja die Reform ist aus der Sicht der planenden Städte und Gemeinden und gewiss auch nach dem Empfinden der investitionsbereiten Wirtschaft mit der Stärkung der Innenentwicklung, der Konzentration der Umweltprüfung auf ihren europarechtlich erforderlichen Kern und mit einer Begrenzung der Automatik naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen auf wirklich bedeutsame Eingriffe in Natur und Landschaft alles in allem einfach gelungen.

Richtlinie) und Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie) im Anschluss an EuGH, Urt. v. 7. 9. 2004 – C-127/02 –, NuR 2004, 788 – Herzmuschelfischerei – im Bereich der Verträglichkeitsprüfung durchaus angezogen, so BVerwG, Urt. v. 17. 1. 2007 – 9 C 20.05 – Westumfahrung Halle; zu den gestärkten Abwägungsmöglichkeiten bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach §§ 18 – 20 BNatSchG Urt. v. 17. 1. 2007 – 9 C 1.06 – Nordumgehung Bad Laer; für faktische Vogelschutzgebiete bereits Urt. v. 1. 4. 2004 – 4 C 2.03 – BVerwGE 120, 276 = DVBl 2004, 1115 – Hochmoselbrücke.

## Bericht

### Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts

– 21.–23. 9. 2006, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn –

Von Wiss. Ass. *Anna-Bettina Kaiser*, LL. M. (Cambridge), Freiburg

Bereits 1971 beobachtete *Peter Häberle* eine »Osmose« von Staat und Gesellschaft« und führte sie unter anderem auf eine »Explosion des Wissens« zurück.<sup>1</sup> Zu dieser Zeit verbannte die öffentlich-rechtliche Literatur solche weit-sichtigen Überlegungen zur Rolle des Wissens freilich noch in eine Fußnote. Heute, in einer Zeit, in der sich die Gesellschaft längst als Wissensgesellschaft beschreibt, werden die Schlüsselbegriffe Wissen, aber auch Information und Kommunikation nicht nur für den Haupttext,<sup>2</sup>

1 *Peter Häberle*, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 43 (61 und 62 mit Fußn. 70).

2 *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft – Einleitende Problemskizze, in: ders./Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, Baden-Baden 2000, S. 9 (12).

sondern zunehmend auch als Titel und Tagungsthemen der Staats- und Verwaltungs(rechts)wissenschaft fruchtbar gemacht.<sup>3</sup> Dabei wollten die Veranstalter der hier zu referierenden Tagung, Dr. *Indra Spiecker gen. Döhm*, LL. M., Bonn, und Dr. *Peter Collin*, Greifswald, unter Beweis stellen, dass sich hinter »Generierung und Transfer staatlichen Wissens im System des Verwaltungsrechts« kein bloßes Modethema verbirgt. Vielmehr sollte der konkreten Fragestellung nachgegangen werden, inwiefern bei der zunehmend in den Vordergrund treten-

3 Siehe neben dem Reformband zur Informationsgesellschaft (Fußn. 2) auch die Erfurter Tagung über »Kluges Entscheiden« und den nunmehr erschienenen Tagungsband, hrsg. von Arno Scherzberg, Tübingen 2006.