

solche Eingriffe nicht die »engere Privatsphäre«, sondern lediglich den beruflichen Bereich betreffen.<sup>57</sup> Außerdem hat das Gericht darauf abgestellt, dass die Betroffenen hier »unter besonderer Beobachtung der Öffentlichkeit stehen«, namentlich wegen der Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Krankenkassen.<sup>58</sup>

Soweit Landesgesetze ein generelles Überwiegen des Geheimhaltungsinteresses für Informationen aus Unterlagen im Zusammenhang mit dem »Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten« (§ 1 IFG-Saarland i.V.m. § 5 Abs. 2 IFG-Bund, § 5 Abs. 2 BremIFG, ähnlich § 12 IFG-Rheinland-Pfalz) postulieren, können weder die Mitarbeiter der Leitungsebene noch die Moderatoren und Regisseure bei verfassungskonformer Auslegung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 HS 2 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) als Dritte im Sinne dieser Vorschrift gelten. Diese Auslegung sichert die Verfassungsmäßigkeit entsprechender Vorschriften, die sich ansonsten nur durch eine einzelfallbezogene Umkehr der in ihnen getroffenen Regelvermutung bewerkstelligen ließe. Für den NDR gilt § 4 Abs. 4 Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG), der personenbezogene Daten Beschäftigter von der Informationspflicht ausnimmt, es sei denn es handelt sich um die »jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene« (§ 4 Abs. 4 Satz 2 i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 15 HmbTG). Wörtliche wie verfassungskonforme Auslegung führen hier zu einer Offenlegungspflicht jedenfalls hinsichtlich der Verwaltungsspitze sowie der für die Programmgestaltung maßgeblichen Moderatoren und Regisseure.

#### 4. Bereichsausnahmen

Der Ausschluss der Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auf öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in § 2 Abs. 5 IFG-Rheinland-Pfalz betrifft das ZDF und auch den SWR, der sowohl in Baden-Württemberg als auch Rheinland-Pfalz seinen Sitz hat. Gemeint ist damit ein Ausschluss von Informationsansprüchen hinsichtlich »journalistisch-redaktioneller Informationen«, wie ihn andere Informationsfreiheitsgesetze formulieren<sup>59</sup>. Diese teleologische Reduktion entspricht einer verfassungskonformen Interpretation wiederum im Hinblick auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 HS 2 i.V.m. 5 Abs. 1 Satz 2 GG. Andernfalls bestünde übrigens ein uneingeschränkter Informationsanspruch direkt aus der grundrechtlichen Informationsfreiheit. Diskutiert wird die Zuläs-

sigkeit von Bereichsausnahmen schließlich unter dem Aspekt der Systemgerechtigkeit und des Erfordernisses sachlicher Ausschlussgründe.<sup>60</sup>

#### 5. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten in Ländern ohne IFG

Mangels eines Informationsfreiheitsgesetzes in Bayern, Hessen und Sachsen unterfallen der Bayerische, Hessische und Mitteldeutsche Rundfunk keinem einfachgesetzlichen Auskunftsanspruch. Insoweit lässt sich nach der hier vorgestellten Interpretation der Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 HS 2 GG i.V.m. dem oben entwickelten verfassungsrechtlichen Transparenzgebot aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ein verfassungsunmittelbarer Informationsanspruch begründen, den der untätige Gesetzgeber keiner Grenzziehung unterworfen hat.

#### V. Ergebnis

Rundfunkfreiheit bedeutet keine Freiheit vor staatlichen Offenlegungspflichten, die sich gerade umgekehrt als ein transparenzsicherndes Gewährleistungselement von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG erwiesen haben. Die Durchmusterung der Landesdatenschutzgesetze hat eine taugliche gesetzliche Grundlage zur Schaffung von Gehältertransparenz im Bereich des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ergeben, zu deren Realisierung die Intendanten juristisch verpflichtet sind. Darüber hinaus bestehen einfach-rechtliche Informationsansprüche nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder sowie ein flankierender verfassungsrechtlicher Schutz durch die Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 HS 2 GG. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk kann sich als Institution und Instrument öffentlicher Kritik und Kontrolle nur behaupten, wenn er sich selbst transparent verhält. Eine geheime Gehaltspolitik namentlich für die Führungsspitze einschließlich der Moderatoren und Regisseure sowie undurchsichtige Auftragskonditionen sind hiermit unvereinbar.

57 BVerfG (Fußn. 24), S. 651.

58 BVerfG (Fußn. 24), S. 651.

59 Vgl. § 5 Nr. 6 HmbTG, § 3 Nr. 9 BremIFG, § 55a WDR-G.

60 Bspw. Kloepfer/Schärdel, JZ 2009, 453 (459), jedoch de lege ferenda hinsichtlich eines Grundrechts auf Informationszugang.

## Der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) im Lichte der aktuellen Rechtsprechung

von Prof. Dr. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a.D., Berlin/Bonn

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB ist als Ausnahmenvorschrift von der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung erst 2007 in die Städtebaurechtsordnung eingefügt worden. In der Praxis hat sich dieses neue Verfahren so rasch durchgesetzt, so dass man schon vielfach von einem »Regelverfahren« der Bebauungsplanung spricht. Die Rechtsprechung – bis zum EuGH – hat sich bereits intensiv mit der Vorschrift auseinander setzen können.

### I. § 13a BauGB: Bebauungsplan der Innenentwicklung

#### 1. Inhalt der Regelung

Für Bebauungspläne der Innenentwicklung ist in § 13a durch die BauGB-Novelle 2007 – Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316) – zum 01.01.2007 in Anlehnung an die Regelungen über die vereinfachte Änderung eines Bauleitplans in § 13 BauGB ein »beschleunigtes Verfahren«

eingeführt worden<sup>1</sup>. Das Gesetz benennt als Beispiele für die Innenentwicklung: die Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung. Das Gesetz enthält keine Einschränkung hinsichtlich der vorgesehenen Planung, d.h. es kommen (namentlich nach Art und Maß) alle Inhalte in Betracht, die das BauGB und die BauNVO zulassen.

Die Bebauungspläne der Innenentwicklung bedürfen keiner förmlichen Umweltprüfung. Sie dürfen im Hinblick auf die Vorgaben der EU-UP-Richtlinie in ihrem Geltungsbereich grundsätzlich nur eine Grundfläche von weniger als 20 000 m<sup>2</sup> festsetzen. Bei einer Grundfläche von 20 000 m<sup>2</sup> 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 die Zulässigkeit von Vorhaben begründen, die einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen und es dürfen auch keine Anhaltspunkte für Beeinträchtigungen von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und von Vogelschutzgebieten nach der Vogelschutzrichtlinie bestehen.

## 2. Zweck der Regelung

Das rechtspolitische Ziel, das mit § 13a BauGB angestrebt wird, ist eine Begünstigung einer Entwicklung des Gemeindegebiets »nach innen«, d.h. von Bebauungsplänen zugunsten der Innenentwicklung. Dieses Ziel liegt dem Städtebaurecht wie eine Leitvorstellung zugrunde; sie ist kennzeichnend für das europäische Stadtverständnis, sieht sich aber angesichts massiver Wachstumstendenzen und einer Siedlungsentwicklung in die Fläche und das Umland der Städte und Gemeinden seit Jahrzehnten erheblichen Gefährdungen ausgesetzt: Wachstum der Städte in die Fläche hinein, Zersiedelung der Landschaft, Gefahr disperser Siedlungs- und Stadtstrukturen, peripherer »Einfamilienhausbrei« und periphere, die gewachsenen urbanen Zentren gefährdende Handelszentren, die auf die Grüne Wiese außerhalb der Städte reichen. Zu den bis zum EAG Bau 2004 geschaffenen städtebaurechtlichen Akzenten zugunsten der Innenentwicklung sind mit dem BauGB 2007 zusätzliche Akzente gesetzt worden, namentlich mit dem neuen städtebaulichen Belang der Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereich (§ 1 Abs. 6 Nr. 4), die Festsetzungen zentraler Versorgungsbereiche (§ 9 Abs. 2a), die erweiterte Wohnnutzung bei Gemengelage im Innenbereich (§ 34 Abs. 3a) oder auch die privaten Initiativen der Stadtentwicklung (§ 171 f.).

Durch die BauGB-Novelle 2013<sup>2</sup> wurde die Innenentwicklung noch ein Stück schärfer als Ziel der städtebaulichen Planung definiert. Nach dem neuen § 1 Abs. 5 Satz 3 »soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen«.

Mit dem beschleunigten Verfahren wird anstelle oder unbeschadet möglicher gesetzlicher und sonstiger Restriktionen einer Außenentwicklung ein Instrument zur deutlichen Erleichterung der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung bereitgestellt. Damit soll es den Gemeinden auch erleichtert werden, neben den Zielen einer Verminderung des Flaschenverbrauchs, auch die Entwicklung der Stadt-

und Ortsteilzentren in ihrer prägenden Bedeutung für die Stadt- und Ortsentwicklung zu stärken.

Das BVerwG<sup>3</sup> hat sich sehr früh zur Bedeutung der in § 13a BauGB zum Ausdruck kommenden städtebaupolitischen Konzeption und gesetzgeberischen Wertung geäußert, und zwar im Zusammenhang mit dem Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG): Die Durchsetzung dieses Trennungsgrundsatzes – so das BVerwG – stoße »auf Grenzen, vor denen auch der Gesetzgeber nicht die Augen verschließt. So soll nach § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden, wobei in diesem Zusammenhang unter anderem die Nachverdichtung sowie andere Maßnahmen zur Innenentwicklung besonders hervorgehoben werden. In dicht besiedelten Gebieten . . . wird es häufig nicht möglich sein, allein durch die Wahrung von Abständen zu vorhandenen Straßen schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete zu vermeiden.« Das BVerwG verweist sodann auf eine gebotene intensive Abwägung, um eine sachgerechte Lösung zu finden.

## 3. Praxis

In der städtebaulichen Praxis hat die Anfang 2007 eingeführte Regelung offenbar rasch und zunehmend »Anklang und Anwendung« gefunden<sup>4</sup>. In manchen Städten und Gemeinden ergibt sich derzeit – sicher auf Grund der aktuellen demographischen, ökonomischen und damit städtebaulichen Ausgangslage – ohnehin eine starke Tendenz zu einer kleineren und »nach innen« gerichteten Siedlungstätigkeit, für die § 13a BauGB vielfach das zielgenaue Verfahren darstellen kann<sup>5</sup>. Eine offene Frage war auch die europarechtliche Beurteilung der Vorschrift.

## II. Zur Rechtsprechung

Zu der relativ »jungen« Vorschrift des § 13a BauGB liegt inzwischen eine beachtliche Zahl von höchstrichterlichen Entscheidungen vor. Im Folgenden werden Hinweise zu Bereichen gegeben, die in der Rechtsprechung wiederholt eine Rolle spielten:

### 1. § 13a Abs. 1: Anwendungsbereich

#### a) Begriff der Innenentwicklung

Unbeschadet dieser stadtentwicklungspolitischen und – fachlichen Aspekte ist der Begriff der Innenentwicklung ein unbestimmter Rechtsbegriff<sup>6</sup>. Das ergibt sich schon daraus, dass das Vorliegen eines Bebauungsplans der Innenentwicklung rechtliche Voraussetzung dafür ist, z.B. die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung außer Anwendung zu stellen (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 4), von der Umweltprüfung abzusehen (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V. mit § 13 Abs. 3 Satz 2) oder dafür, von einem bestehenden Flächennutzungsplan abzuweichen (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 2). Der Begriff ist gerichtlich nachprüfbar.

1 Vgl. zum folgenden und zu den Nachweisen der Rechtsprechung im Einzelnen Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 13a.

2 Gesetz vom 11.06.2013 (BGBl. I 2013 S 1548).

3 Urt. vom 22.03.2007 – 4 CN 2/06 –.

4 So bereits die Studie zur Planungspraxis von Jachmann/Mitschang, BauR 2009, S. 913/926.

5 Zurückhaltend demgegenüber z.B. Gierke in: Kohlhammer-Komm., § 13a BauGB, Rdnr. 10.

6 OVG Koblenz, Urt. v. 12.01.2012 – 1 C 10546/11 –; vgl. hierzu auch Seidler, NZBau 2008, 495; Spangenberg, UPR 2009, 217; Tomerius, ZUR 2008, 1; krit. zum Begriff Schrödter, ZfBR 2010, 332.

Freilich ist die konkrete Ausfüllung des Begriffs der Innenentwicklung zugleich Aufgabe der planenden Gemeinde, d.h. es handelt sich immer auch um eine planerische Aufgabe, bei der die Gemeinde aus ihrer Verantwortung für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung des Gemeindegebiets Gestaltungsräume dabei hat, das, was Innenentwicklung für das Gemeindegebiet bedeutet, im Rahmen der Vorgaben des § 13a Abs. 1 Satz 1 auszuformen. Zwar wird durch eine entsprechende (z.B. informelle Planung, aber auch durch eine Darstellung im Flächennutzungsplan, die eine vorgesehene bauliche Entwicklung z.B. ausdrücklich aus der Zugehörigkeit zu dem Bereich der Innenentwicklung ableitet) die Innenbereichsqualität per se nicht im Rechtssinne »geschaffen«. Die Gemeinde kann aber in einem solchen Plan zum Ausdruck bringen, dass die bauliche und sonstige Nutzung bestimmter Flächen nach ihrer planerischen Konzeption eine Innenentwicklung der Gemeinde ist. Die konkrete Bestimmung der baulichen und sonstigen Nutzung erfolgt aber gerade nicht – und das ist der grundsätzliche Unterschied zum Innenbereich nach § 34 BauGB – kraft Gesetzes, sondern durch den Bebauungsplan nach § 13a BauGB.

Innenbereich iSd. § 34 und Innenentwicklung iSd. § 13a sind daher in der rechtlichen Anforderung klar voneinander zu entscheiden<sup>7</sup>. Ersterer begründet einen Rechtsanspruch zur baulichen Nutzung, letzterer bezeichnet einen potenziell der Bebauungsplanung zugänglichen Planungsraum. Gerade weil in den Fällen des § 13a der Bebauungsplan nicht notwendigerweise aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist, kann man die »Innenentwicklung« auch im weiteren Kontext der »geordneten städtebaulichen Entwicklung« (vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 2) als eine faktische, aber planungsähnliche Vorgabe sehen. Wenn man dagegen nur auf § 34 BauGB fixiert wäre, dann entfielen das § 13a BauGB immanente gestalterische Element<sup>8</sup>.

#### b) »Außenbereiche im Innenbereich«

Der Begriff der Innenentwicklung i.S. des § 13a Abs. 1 Satz 1 bezieht sich ggf. auch auf die sog. »Außenbereiche im Innenbereich«<sup>9</sup>, also Flächen, die von einer baulichen Nutzung umgeben sind, also innerhalb des Siedlungsbereichs liegen, deren Bebaubarkeit aber sich aus § 34 ergebende Gründe entgegenstehen<sup>10</sup>. Diese »Inselbereiche« sind als solche planungsrechtlich zum Außenbereich zurechnen. Dazu können auch innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche brachgefallene, unbebaute oder bauplanungsrechtlich nicht bebaubare Flächen, auch wenn zweifelhaft sein könnte, dass sie noch einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil darstellen<sup>11</sup>.

Entscheidend ist dabei, ob nach der Verkehrsauffassung unter Berücksichtigung der siedlungsstrukturellen Gegebenheiten das betreffende nicht oder nicht mehr baulich genutzte Gebiet dem Siedlungsbereich zuzurechnen ist oder nicht<sup>12</sup>. Auch größere Grünflächen kommen daher, sofern die übrigen Voraussetzungen vorliegen, für die Anwendung des § 13a in Betracht. Daraus ergibt sich aber auch, dass das (künftige) Plangebiet eine gewisse bauliche Vorprägung hat.

#### c) Abrundungsflächen,

Auch Abrundungsflächen, die räumlich in den Außenbereich hineinragen, können Gegenstand eines Bebauungsplans der Innenentwicklung sein<sup>13</sup>. Isoliert in den Außenbereich vorstoßende Flächen können demgegenüber nicht als Bebau-

ungspläne der Innenentwicklung und damit im beschleunigten Verfahren des § 13a beplant werden<sup>14</sup>.

#### d) Einzelfälle

Ein Vorhabengrundstück wurde in der Vergangenheit großteils als Betriebsgrundstück eines Bauunternehmens und als Abstellplatz für Lkw einer Speditionsfirma benutzt, was in der konkreten Lage ein städtebaulich unerwünschter Zustand war. Nach der Aufgabe der letztgenannten Nutzung stellte sich für den Eigentümer die Frage der Wiedernutzbarmachung des ausgedehnten, inmitten der im Zusammenhang bebauten Ortslage gelegenen Geländes. Eine Planung, die diese Zielsetzung verfolgt, ist von § 13a Abs. 1 1 BauGB gedeckt<sup>15</sup>. Das OVG Saarlouis weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich in einer solchen Konstellation für räumlich begrenzte Flächen, die künftig von einem Bauherrn für ein bestimmtes Bauvorhaben benutzt werden sollen, »die zulässige Kombination mit einem über die allgemein bloße Angebotsplanung hinaus eine Realisierungspflicht begründenden vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB« anbieten könne<sup>16</sup>. Der Wiedernutzbarmachung einer Brachfläche dient iSd § 13a Abs. 1 Satz 1 ein Bebauungsplan, der eine Stadtbrache, nämlich eine nicht mehr benötigte Bahnfläche innerhalb eines Ortsteils, einer neuen Nutzung zuführen soll<sup>17</sup>.

#### e) Wiedernutzbarmachung, Nachverdichtung, andere Maßnahmen der Innenentwicklung

Die Wiedernutzbarmachung von Flächen betrifft die Fälle, in denen ein Gebiet, das baulich nicht mehr genutzt wird, einer neuen Nutzung zugeführt wird. In Betracht kommen hierfür die sog. Konversionsflächen wie z.B. Gewerbe- und Industriebrachen, aufgegebene Bahnliegenschaften sowie aufgegebene militärische Liegenschaften, die einer neuen baulichen und sonstigen Nutzung zugeführt werden sollen. Das Gesetz zielt dabei insbesondere auf Gebiete, die im Zusammenhang bebaute Ortsteile im Sinne des § 34 darstellen und auf innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche brachgefallene Flächen oder Flächen, die aus anderen Gründen einer neuen Nutzung zugeführt sollen. Die Wiedernutzbarmachung von Flächen beschreibt insbesondere die Überplanung brachgefallener Flächen mit aufgegebener Vornutzung.

7 BayVerfGH, Entsch. v. 13.07.2009 – Vf. 3-VII/09 –; OVG Koblenz, Urt. v. 12.01.2012 – 1 C 10546/11 –.

8 Vgl. aber Gierke, in: Kohlhammer-Komm., Rdnr. 21, 35.

9 Grundlegend BVerwG, Urt. vom 1.12.1972 – 4 C 6.71 –.

10 So z.B. BayVerfGH, Entsch. v. 13.07.2009 – Vf. 3-VII/09 –; OVG Berlin, 19.10.2010 – 2 A 15.09 –; OVG Saarlouis, Urt. v. 04.10.2012 – 2 C 305/1 –; OVG Saarlouis, Beschl. v. 11.10.2012 – 2 B 276/12 –; OVG Saarlouis, Beschl. v. 11.10.2012 – 2 B 272/12 –; so auch Jaeger in: Beck OK BauGB, § 13a Rdnr. 9; a.A. Gierke in: Kohlhammer-Komm., § 13a Rdnr. 43 ff., allerdings – wie schon beim Begriff der Innenentwicklung – wegen der Position, die letztlich für die Flächen nach § 13a BauGB eine Baulandqualität fordert, und zwar unter Hinweis auf die Notwendigkeit einer Umwelprüfung.

11 BayVerfGH, Entsch. v. 13.07.2009 – Vf. 3-VII/09 –.

12 So zutr. OVG Koblenz, Urt. v. 24.02.2010 – 1 C 10852/09 –.

13 Vgl. zu vom Ansatz her vergleichbaren Fragestellungen bei Abrundungssatzungen im nicht beplanten Innenbereich BVerwG, Urt. vom 18.05.1990 – 4 C 37.87 – und Beschl. vom 16.03.1994 – 4 NB 34.93 –.

14 Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 13a, Rdnr. 4; Bienek/Krautzberger, UPR 2008, S. 81.

15 So OVG Saarlouis, Urt. v. 04.10.2012 – 2 C 305/10 –.

16 Ähnlich OVG Saarlouis, Beschl. v. 04.04.2011 – 2 B 20/11.

17 OVG Berlin, Urt. v. 15.11.2012 – OVG 10 A 10.09 –.

Beispiele: Ein Vorhabengrundstück wurde in der Vergangenheit großteils als Betriebsgrundstück eines Bauunternehmens und als Abstellplatz für Lkw einer Speditionsfirma benutzt, was in der konkreten Lage ein städtebaulich unerwünschter Zustand war. Nach der Aufgabe der letztgenannten Nutzung stellte sich für den Eigentümer die Frage der Wiedernutzbarmachung des ausgedehnten, inmitten der im Zusammenhang bebauten Ortslage gelegenen Geländes. Eine Planung, die diese Zielsetzung verfolgt, ist von § 13a Abs. 1 1 BauGB gedeckt<sup>18</sup>. Das OVG Saarlouis weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es sich in einer solchen Konstellation für räumlich begrenzte Flächen, die künftig von einem Bauherrn für ein bestimmtes Bauvorhaben benutzt werden sollen, »die zulässige Kombination mit einem über die allgemein bloße Angebotsplanung hinaus eine Realisierungspflicht begründenden vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB« anbieten könne<sup>19, 20</sup>.

Der Wiedernutzbarmachung einer Brachfläche dient i.S.d. § 13a Abs. 1 Satz 1 ein Bebauungsplan, der eine Stadtbrache, nämlich eine nicht mehr benötigte Bahnfläche innerhalb eines Ortsteils, einer neuen Nutzung zuführen soll

Allerdings ist die Wiedernutzbarmachung von Flächen nicht notwendigerweise eine Innenentwicklungsmaßnahme, wenn man z.B. an im Außenbereich gelegene Truppenübungsplätze denkt. Das Gesetz hat vielmehr die Vorstellung, dass solche Flächen im Kontext der Siedlungsentwicklung einen Fall der Innenentwicklung darstellen, d.h. es muss die überplante Fläche dem Siedlungsbereich zuzurechnen sein<sup>21</sup>. Letztlich bedarf es einer Einzelfallprüfung, ob auch eine aufgegebene Konversionsfläche nach § 13a BauGB zu beurteilen ist; dabei ist u.a. darauf abzustellen, ob die Konversionsfläche nach den vorhandenen versiegelten und bebauten Flächen den Siedlungsbereich vorprägt<sup>22</sup>.

#### f) Verbesserung der Situation

Auch Siedlungsbereiche, die – zumindest nachträglich betrachtet – städtebaulich fragwürdig erscheinen oder aber zeitgemäßen städtebaulichen Vorstellungen nicht entsprechen, können als Gebiete im Sinne des § 13a Abs. 1 in Betracht kommen. Als Beispielfälle kann hier – neben den unmittelbaren Konversionsfällen –

- an überdimensionierte und ggf. städtebaulich verfehlte Einkaufskomplexe »auf der Grünen Wiese« gedacht werden, die aufgrund einer Bebauungsplanung entstanden oder gem. § 34 zu beurteilen sind.
- Ebenso kann dies für überdimensionierte und z.T. leerstehende Großsiedlungen in Betracht kommen.
- Auch Siedlungsgebiete, die aufgrund demographischer Veränderungen schon teilweise leerstehen und zur Neubestimmung der zukünftigen städtebaulichen Ordnung einer Planung bedürfen.
- Auf Grund einer Bauleitplanung können solche Gebiete »saniert« oder sonst an die städtebaulichen Erfordernisse herangeführt werden.

Ebenso ist im Unterschied zu Abgrenzung des Innen- vom Außenbereich die Gemeindegrenze, die dem letzten unbebauten Grundstück des Ortsteils die Innenbereichsqualität nehmen kann, keine Grenze, die der Zugehörigkeit zu Flächen für eine Innenentwicklung entgegensteht, sofern nur die sonstigen Voraussetzungen, namentlich die einer organischen Abrundung, gegeben sind. Dies wird ja maßgeblich da-

mit begründet, dass die Wahrung der Planungshoheit einer Gemeinde dadurch »unterlaufen« würde, dass bei der Anwendung des § 34 die Bebauung in der Nachbargemeinde »zulasten« des eigenen Gebiets miteinbezogen würde<sup>23</sup>. Die Überlegung entfällt schon deshalb, weil § 13a gerade den Fall einer gemeindlichen Planung und damit einer von ihr so gewollten Entwicklung betrifft.

## 2. UVP-Pflicht und Angebotsplanung

### (§ 13a Abs. 1 Satz 4)

#### Angebotsplanung:

Die UVP-Prüfung kann nicht abstrakt alle denkbaren Varianten einer bauplanerischen Festsetzung einbeziehen, sondern muss im Hinblick auf die konkreten planerischen Festsetzung getroffen werden. Dass ein Gebiet als MK- oder GE- oder GI-Gebiet für UVP-pflichtige Vorhaben in besonderer Weise in Betracht kommen können, bedeutet nicht, dass Bebauungspläne mit solchen Artfestsetzungen für ein beschleunigtes Verfahren nicht in Betracht kommen. Vielmehr ist auf die Konkretisierungen im Plan abzustellen. Ist danach kein UVP-pflichtiges Vorhaben (also z.B. in einem MK-Gebiet kein großflächiger Einzelhandelsbetrieb i.S. der Anlage 1 Nr. 18.6) geplant, ist das Verfahren nach § 13a BauGB nicht deshalb unzulässig; weil in diesem Bebauungsplangebiet dann zu einem späteren Zeitpunkt eine Nutzungsänderung beabsichtigt sein, die – im Rahmen der MK-Festsetzung bleibend – die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründet. Dann ist ggf. dieses Vorhaben UVP-pflichtig, d.h. es stellt sich dann die Frage der Durchführung einer UVP für das Vorhaben. So im Ergebnis auch OVG Koblenz<sup>24</sup>: Das beschleunigte Verfahren gemäß § 13a BauGB sei wegen Unterlassen einer Umweltverträglichkeitsprüfung nicht ausgeschlossen, wenn es sich hinsichtlich etwaiger UVP-pflichtiger Gewerbeansiedlungen lediglich um eine Angebotsplanung ohne konkrete planerischen Festsetzungen handelt, deren nähere Prüfung einem künftigen Genehmigungsverfahren vorbehalten bleiben könne<sup>25</sup>.

## 3. Vereinfachtes Verfahren (§ 13a Abs. 2 Nr. 1, Abs. 5)

§ 13a Abs. 2 Nr. 1 regelt die auffälligste Besonderheit des beschleunigten Verfahrens: den Verzicht auf eine Umweltprüfung. Diese Abweichung von der Grundregel des § 2 Abs. 4 erfolgt durch Verweisung auf die entsprechende Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 3 Satz 1. Mit der Umweltprüfung entfallen Instrumente, die das Verfahren der Umweltprüfung unterstützen, nämlich

- der Umweltbericht nach § 2 a,
- die Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind (§ 3 Abs. 2 Satz 2) sowie

18 So OVG Saarlouis, Urt. v. 04.10.2012 – 2 C 305/10 –.

19 Ähnlich OVG Saarlouis, Beschl. v. 04.04.2011 – 2 B 20/11 –.

20 OVG Berlin, Urt. v. 15.11.2012 – OVG 10 A 10.09 –.

21 Vgl. Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 13a, Rdnr. 4; Bienek/Krautzberger, UPR 2008, S. 81.

22 Vgl. hierzu auch zutr. Roeser, in: Berliner Kommentar, § 13a, Rdnr. 8 und Uechtritz, BauR 2007, 476/478.

23 Vgl. nur BVerwG, Urt. v. 03.12.1998 – 4 C 7/98.

24 Urt. v. 08.06.2011 – 1 C 11239/10 –.

25 Einzelfälle mit Bejahung des Vorliegens der Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 Satz 4: VGH München, Beschl. v. 27.10.2009 – 15 CS 09.2130; VGH München, Urt. v. 03.08.2010 – 15 N 09.1106 –; OVG Koblenz, Urt. v. 08.06.2011 – 1 C 11239/10 –; VGH München, Urt. v. 03.03.2011 – 2 N 09.3058 –.

- die zusammenfassende Erklärung zum Bebauungsplan (§ 10 Abs. 4).
- Die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen nach § 4 c (Monitoring), die an die Umweltprüfung anknüpft, entfällt im beschleunigten Verfahren ebenfalls.

Die Gemeinde ist allerdings nicht gehindert, Verfahrensschritte aus der Umweltprüfung »freiwillig« anzuwenden. Dies kann z.B. in Betracht kommen, wenn solche Verfahren in der Gemeinde eingespielt, in der Öffentlichkeit akzeptiert sind oder erwartet werden. Da Eingriffe in Bürgerrechte damit nicht verbunden sind und es hierfür einer gesetzlichen Ermächtigung nicht bedarf, kann die Gemeinde diese Schritte auch im beschleunigten Verfahren durchführen, zumal sie dann ggf. verfahrensleichternd wirken können. Das kann z.B. nahe liegen für die der Transparenz und damit Akzeptanz dienenden Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind (§ 3 Abs. 2 Satz 2) sowie für die zusammenfassende Erklärung zum Bebauungsplan (§ 10 Abs. 4).

Das Gesetz lässt bei Durchführung eines beschleunigten Verfahrens eine beschlossene öffentlichen Auslegung zu; vgl. § 13a Abs. 2 Nr. 1 iVm § 13 Abs. 2 Nr. 2 BauGB<sup>26</sup>.

#### 4. § 13a Abs. 2 Nr. 1: Umweltbelange

§ 13a Abs. 2 Nr. 1 befreit vom Verfahren der Umweltprüfung, nicht aber von der materiellen Pflicht, die Umweltbelange gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7, Abs. 7, § 1a in der Abwägung zu berücksichtigen. So gesehen wird für den Anwendungsbereich des Bebauungsplans der Innenentwicklung der Rechtszustand hergestellt wie er bis zum Inkrafttreten des EAG Bau 2004 bestand. Die Annahme, dass im Anwendungsbereich von Bebauungsplänen der Innenentwicklung Umweltprobleme tendenziell geringer sein können als bei der Außenentwicklung, rechtfertigt lediglich die pauschale Abstandnahme von der Umweltprüfung<sup>27</sup>. Die Berücksichtigung der Umweltbelange in der Abwägung hat dessen ungeachtet in keiner Hinsicht einen geringeren Stellenwert als in den Fällen der Anwendung der Umweltprüfung<sup>28</sup>.

#### 5. § 13a Abs. 2 Nr. 2: Flächennutzungsplan und geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets

Die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets darf hierbei nicht beeinträchtigt werden. Vielfach wird der Bebauungsplanung der Innenentwicklung die geordnete städtebauliche Entwicklung nicht oder »positiv« berühren. Ein beschleunigtes Verfahren ist nach § 13a Abs. 2 Nr. 2 aber ausgeschlossen, wenn der Inhalt des Bebauungsplans der Innenentwicklung die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebietes beeinträchtigen würde. Eine allzu hohe Hürde ist hier aber nicht zu erkennen, muss doch jeder materiell gültige Bebauungsplan nach den städtebaulichen Prinzipien des § 1 Abs. 1 und 3 sowie des § 1 Abs. 5, 6 und 7 den städtebaulichen Ordnungsprinzipien entsprechen. Ein Bebauungsplan, der die städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets beeinträchtigt, kann auch sonst nicht rechtmäßig sein.

Die Aussage ist also auch dahin zu verstehen, dass der Bebauungsplan der Innenentwicklung die sich aus der gewachsenen gemeindlichen Entwicklung ergebende Situation aufgreifen und angemessen berücksichtigen muss. Er muss sich also

mit der gewachsenen Siedlungsstruktur ebenso auseinandersetzen wie mit deren organischen Fortentwicklung.

Die schließt übrigens auch ein, dass sich der Bebauungsplan mit den vom Flächennutzungsplan vorgegebenen Grundzügen der Planung auseinandersetzt. Er kann vom Flächennutzungsplan abweichen, aber er muss sich mit der vorgefundenen und im Flächennutzungsplan vorgegebenen Entwicklungslinie auseinandersetzen und die Abweichung begründen.

Vgl. hierzu OVG Berlin<sup>29</sup>: Das Urteil geht auf die Frage ein, ob die über den Bereich des Bebauungsplans hinausgehenden, übergeordneten Darstellungen des Flächennutzungsplans einträchtig werden können. In diesem Zusammenhang sei zu prüfen, welches Gewicht der planerischen Abweichung vom Flächennutzungsplan im Rahmen der Gesamtkonzeption des Flächennutzungsplans zukomme. »Maßgeblich ist, ob der Flächennutzungsplan seine Bedeutung als kommunales Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung im »großen und ganzen« behalten oder verloren hat.

Das gilt auch für die Aussagen des Flächennutzungsplans aufgrund einer Umweltprüfung oder die Darstellungen für Ausgleichsflächen i.S. des § 1a Abs. 3 BauGB. Diese und andere planerische Grundzüge und Darstellungen des Flächennutzungsplans sind nicht unüberwindbare »Hürden« für den Bebauungsplan der Innenentwicklung. Er kann darüber aber ebenso wenig hinweg gehen wie die Bauleitplanung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 einen vorgegebenen informellen städtebaulichen Plan – sei es ein städtebaulicher Rahmenplan, sei es ein städtebauliches Gesamtkonzept – in die planerische Abwägungsentcheidung einzubeziehen hat. Für den Flächennutzungsplan als räumlichen Gesamtplan gilt dies umso mehr. Was der Bebauungsplan am Flächennutzungsplan ändert, müsste bei »regulärer« Änderung eines Flächennutzungsplans »planbar« sein; dies gilt freilich nicht uneingeschränkt, weil bei einer (selbstständigen) Änderung des Flächennutzungsplans – abgesehen von der Umweltprüfung – die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 zu beachten wäre, was ggf. zu Darstellungen für Ausgleichsflächen führen würde (§ 5 Abs. 2a), was aber einem beschleunigten Verfahren entfällt (§ 13a Abs. 2 Nr. 4). Das Ordnungssystem des Flächennutzungsplans muss in die Abwägung einbezogen werden, Abweichungen müssten also planbar sein, wobei allerdings der Ausschluss der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung auch insoweit durchschlägt.

#### 6. § 13a Abs. 2 Nr. 4: Eingriffsregelung

§ 13a Abs. 2 Nr. 4 übernimmt die Fiktion des § 1a Abs. 3 Satz 6 für alle Fälle der Bebauungspläne der Innenentwicklung, soweit sie unter der in Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 genannten Schwelle bleiben. Das Gesetz behandelt diese Fälle ebenso im Sinne einer »Interpretation«, indem es vor allem darauf abzielt, dass Fälle der Innenentwicklung in der Mehrzahl zu geringeren oder keinen Eingriffen führen als Bebauungspläne der Außenentwicklung; darauf heben auch die Begründung des RegE und der Ausschussbericht zum BauGB 2007 ab<sup>30</sup>.

26 So auch VGH Mannheim, Urt. v. 02.08.2012 – 5 S 1444/10 – und Urt. v. 28.11.2012 – 3 S 2313/10.

27 So Uechtritz, BauR 2007, S. 481.

28 Hierzu Krautzberger, UPR 2011, 62.

29 Urt. v. 19.10.2010 – 2 A 15.09 –

30 BT-Drucks. 16/2496, S. 2; BT-Drucks. 16/3308, S. 18.

Da der Begriff der Innenentwicklung auch in gewissem Umfang Außenbereichsflächen umfasst, ist die Regelung daher besser als eine Fiktion als eine Ausnahme und zwar so zu lesen, dass für die Bebauungspläne nach § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nicht anzuwenden ist<sup>31</sup>.

Europarechtlich ist die Regelung unbedenklich<sup>32</sup>. Die Eingriffsregelung nach §§ 14 ff., 18 BNatSchG, i.V.m. § 1a Abs. 3 BauGB ist europarechtlich nicht vorgesehen und damit nationales Naturschutzrecht. Der Rechtszustand ist hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung insoweit auf die Zeit vor dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466) zurückgeführt worden; rechnet man die damals bereits in einzelnen Ländern bestehenden landesnaturschutzrechtlichen Regelungen hinzu, dann wird auf den Rechtszustand vor 1987 (Erlass des BauGB) bzw. 1976 (Erlass des BNatSchG) zurückgeführt.

Es bleibt allerdings bei der – uneingeschränkten – Beachtung des Naturschutzes in der Abwägung<sup>33</sup>. Es entfällt jedoch die Kompensationspflicht, als sich an die Abwägung stellende spezifische Aufgabe aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung des § 18 BNatSchG<sup>34</sup>.

Auch entfällt damit die Rechtsgrundlage für eine Kostenübernahme evtl. von der Gemeinde angestrebter Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 1a Absatz 3 Satz 2 bis 4, 135a bis 135c BauGB. Diese Rechtsfolge müssen die Gemeinden bei der Entscheidung »pro« § 13a BauGB bedenken. Der Standard der Abwägung im Hinblick auf die Umweltbelange ist dadurch allerdings nicht verändert. Es bedarf allerdings bei den Bebauungsplänen i.S. des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 keiner Ermittlung, ob und ggf. in welchem Umfang sich bei der Durchführung dieses Bebauungsplans die in seinem Geltungsbereich ohnehin bereits erfolgten oder zulässigen Eingriffe noch intensivieren und wie sie ausgeglichen werden sollen. Zwar kann die Prüfung der Kompensationserfordernisse einerseits nach Lage der Dinge auch bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung Gegenstand der Abwägung sein. Eine allgemeine Kompensationsverpflichtung besteht jedoch nicht. Der Gemeinde bleibt es aber unbenommen, nach den Grundsätzen des § 1 Abs. 3, 6 und 7 und des § 9 BauGB auch im Geltungsbereich dieses Bebauungsplans der Innenentwicklung Festsetzungen über Grünflächenbepflanzungen, Maßnahmen für die Entwicklung für Natur und Landschaft und dergleichen zu treffen.

Der Gemeinde bleibt es im Übrigen unbenommen, nach den allgemein geltenden Grundsätzen die Gestaltungsmöglichkeiten aus städtebaulichen Verträgen nutzbar zu machen. Die Eingriffsregelung als solche kann allerdings nicht vertraglich übergestülpt werden, d.h. eine generelle Annahme der Ausgleichspflicht wie sie § 15 BNatSchG, vorsieht ist beim beschleunigten Verfahren gerade entfallen<sup>35</sup>. 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. Nicht die naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahme kann Inhalt solcher städtebaulicher Verträge sein, sondern ein kommunales Konzept z.B. über Mindeststandards an Grünflächen u.a. Folgemaß-

nahmen 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.

Oberhalb der Schwelle, also in den Fällen des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, bleibt es bei den allgemeinen Regeln, also bei der uneingeschränkten Anwendung auch der Kompensationspflichten des § 1a Abs. 3. Die Ausgleichspflicht ist voll anzuwenden, d.h. es können nicht die »ersten 20 000 m<sup>2</sup>« aus Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 gewissermaßen »abgeschrieben« werden.

## 7. Unbeachtlichkeitsvorschriften: § 214 Abs. 2a

Der VGH Mannheim<sup>36</sup> hatte an den EuGH ein Vorabentscheidungsersuchen gerichtet zur Klärung der Frage, ob der den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absätze 4 und 5 der Richtlinie 2001/42/EG eröffnete Wertungsspielraum überschritten wird, wenn der nationale Gesetzgeber für das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans der Innenentwicklung im Sinne des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB bestimmt, dass von den Verfahrensvorschriften über die Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB) abgesehen wird, wenn kein Abschlussgrund nach § 13a Abs. 1 Satz 4 oder 5 BauGB vorliegt, andererseits jedoch in § 214 Abs. 2 Nr. 1 BauGB anordnet, dass eine Verletzung dieser Verfahrensvorschriften, die darauf beruht, dass die Gemeinde die Voraussetzung für das beschleunigte Verfahren nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB unzutreffend beurteilt hat, für die Rechtswirksamkeit dieses Bebauungsplans der Innenentwicklung unbeachtlich ist.

Der EuGH<sup>37</sup> hat die Frage wie folgt beantwortet: »Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ist in Verbindung mit ihrem Art. 3 Abs. 4 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, nach der ein Verstoß gegen eine durch die Rechtsnorm zur Umsetzung der Richtlinie aufgestellte qualitative Voraussetzung, wonach es bei der Aufstellung einer besonderen Art von Bebauungsplan keiner Umweltprüfung im Sinne der Richtlinie bedarf, für die Rechtswirksamkeit dieses Plans unbeachtlich ist«.

Nach dieser Entscheidung mögen sich weitere Fragen zu § 214 Abs. 2a stellen. Die Praxis darf ihre Verfahren ohnehin nicht nach den »Heilungsvorschriften« orientieren, sondern nach dem vorgegebenen Recht. Für die Praxis wichtiger ist daher, dass der EuGH § 13a BauGB nicht in Frage gestellt hat, sondern den mit § 13a BauGB gewählten Weg zur Ausnahme der Pflicht zur Umweltprüfung für grundsätzlich begehbar hält<sup>38</sup>.

31 Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung vgl. BayVerfGH Entsch. v. 13.07.2009 – Vf. 3-VII/09 –.

32 So auch Gierke, in: Kohlhammer-Komm., § 13a, a.a.O. Rdnr. 133.

33 Vgl. § 1 Absatz 6 Nr. 7 Buchst. a; hierzu BayVerfGH a.a.O.

34 So auch Mitschang, ZfBR 2007, S. 433; Uechtritz, BauR, 2007, 476 sowie Gierke, in Kohlhammer-Komm. § 13a, a.a.O., Rdnr. 134.

35 Vgl. zur strikten Anwendung der Eingriffsregelung ausschließlich bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen BVerwG, Beschl. vom 04.10.2006 – 4 BN 26.06 –.

36 Beschl. vom 27.07.2011 – 8 S 1712/09.

37 Urteil vom 18.04.2013 – C-463/11 –.

38 So bereits in einer Anmerkung zum Urteil des EuGH Stier, DVBl. 2013, S. 778.