

Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“)*

Professor Dr.Dr.h.c. Ulrich Battis, Berlin, Professor Dr. Michael Krautzberger, Bonn, und Dr. Rolf-Peter Lühr, Berlin

Das so genannte Innenstadt-Entwicklungsgesetz ist im Zuge des BauGB 2007 am 1. 1. 2007 in Kraft getreten. Dieses Gesetz mit seinen vielseitigen Facetten stellen die Verfasser des nachstehenden Beitrags in einem ersten Überblick vor.

I. Anlass, Überblick, Gesetzgebungsverfahren

1. Anlass, gesetzgeberische Ziele

Am 1. 1. 2007 ist das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ vom 21. 12. 2006 in Kraft getreten¹. Die Neuregelung - „BauGB 2007“ - orientiert sich in seinen gesetzgeberischen Zielen sowohl an aktuellen als auch an grundsätzlichen städtebaulichen Fragestellungen: Stärkung der Innenentwicklung der Städte und Gemeinden gegenüber einer offensichtlich „ungebremsten“ Außenentwicklung der bestehenden Siedlungen und damit einer Vergrößerung der Siedlungsfläche auf der einen Seite und Absicherung der Entwicklung der Innenstädte einschließlich der Stadtteil- und Ortszentrenzentren auf der anderen Seite. Das in der Begründung des Regierungsentwurfs² weiter angegebene gesetzgeberische Ziel der Beschleunigung von Planungsverfahren - eine die Städtebaugesetzgebung seit Jahrzehnten begleitende Thematik³ - orientiert sich an diesen sachlichen Zielen und darüber hinaus an der Stärkung der Rechtsbeständigkeit von Plänen. Es ist auffällig, dass dieses Gesetz die dritte größere BauGB-Novelle seit 2001 ist, d.h. die kurzfristigen Änderungsbedarfe im Städtebaurecht nehmen offenbar zu und nicht ab. Anders als etwa bei der UVPG-Novelle 2001⁴ und beim EAG Bau 2004⁵ lag der unmittelbare Anlass für die Novellierung des Städtebaurechts nicht in der Notwendigkeit einer erneuten Anpassung des nationalen Rechts an europarechtliche Vorgaben. Aber allein die Neuregelung in § 13a BauGB über ein neues „beschleunigtes Verfahren“ ist u.a. auch Reflex auf europarechtliche Vorgaben - hinsichtlich der Umweltprüfung bei Bebauungsplänen - und formt den nationalen Rahmen bei der Umsetzung des europäischen Rechts aus. Ebenso sieht man in der neuen Anlage 2 des Baugesetzbuches eine Aufnahme EU-rechtlicher Vorgaben. Aber auch die Veränderungen bei den Bestimmungen über die Planerhaltung und den Rechtsschutz (§§ 214f. BauGB; § 47 VwGO) sind in den größeren Zusammenhang der Veränderungen des Rechtsschutzes und der Beteiligungsrechte bei Verfahren entsprechend europarechtlicher Entscheidungen einzuordnen.

2. Überblick; Föderalismusreform

a) Die *zentralen Neuregelungen* des Gesetzes entsprechend diesen Zielen sind

- die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ [13a](#) BauGB),

| | | | |
|---|------------------|-----|--|
| <i>Battis, Krautzberger, Löhr: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“)</i> | NVwZ 2007 Heft 2 | 122 |   |
|---|------------------|-----|--|

- die Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung (§ [9 IIa](#) BauGB),
- die Erweiterung der Vorhabensteuerung durch den Durchführungsvertrag beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan (§ [12 IIIa](#) BauGB),
- die Beschleunigung und Erleichterung des Abschlusses von städtebaulichen Sanierungsverfahren (§§ [142](#), [154](#) BauGB) und
- die Vertiefung der Bestandskraft und des Rechtsschutzes gegenüber Bauleitplänen (§§ [214f.](#) BauGB; § [47](#) VwGO).

b) Die BauGB-Novelle wurde in enger zeitlicher Nähe zur „Föderalismusreform“ beraten und beschlossen⁶. Für die Städtebaugesetzgebung sind mehrere Änderungen des Grundgesetzes von unmittelbarer Bedeutung. So bleibt es bei der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes nach Art. [74](#) Nr. 18 GG; die „Erforderlichkeitsklausel“ (Art. [72 II](#) GG) findet ebenso wenig Anwendung wie die „Länderabweichungsklausel“ (Art. [72 III](#) GG). Sofern der Bund die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regelt, was nach Art. [84 I](#) GG den Ländern obliegt, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates; bei der Novelle 2007 hat der Bund hiervon keinen Gebrauch gemacht⁷. Nach Art. [84](#) und [85](#) GG dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Bundesgesetz Aufgaben nicht übertragen werden. Dabei geht der für das Städtebaurecht zuständige Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung⁸ hinsichtlich der Aufgabenübertragung an die Gemeinden im Zusammenhang mit den städtebaulichen Aufgaben im Ergebnis davon aus, dass hier die Aufgaben den Gemeinden bereits wegen Art. [28 II](#) GG obliegen und nicht erst durch das Baugesetzbuch oder seine Änderungen. Unter Hinweis auf BVerfGE 77, [288](#)⁹, wurde ausgeführt, die Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit und deren nähere Ausgestaltung und Modifizierung sei „ein ausgewogenes organisatorisches Folgekonzept zu den materiellen Bauleitplanungsregeln, die der Bundesgesetzgeber mit guten Gründen zur Ausführung und Verwirklichung der materiellen Regelungen für notwendig erachten durfte“. Die sich für die Bundesfinanzhilfen nach dem neuen Art. [104b](#) GG¹⁰ ergebenden Änderungen für das Baugesetzbuch (§§ [164b](#), [245 III](#) BauGB) wurden bereits mit dem „Föderalismusreform-Begleitgesetz“ umgesetzt¹¹.

3. Gesetzgebungsverfahren; Inkrafttreten

Die Bundesregierung hat am 9. 8. 2006 den „Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte“ beschlossen¹². Der Bundesrat hat hierzu am 22. 9. 2006 Stellung genommen¹³. Vgl. hierzu und zur Gegenäußerung der Bundesregierung¹⁴. Zur Unterstützung der parlamentarischen Beratungen wurde in sechs Städten und Gemeinden (Leipzig und Bochum, Reutlingen und Bocholt, Forst und Freising) ein vom Deutschen Institut für Urbanistik betreuter *Praxistest* zur praktischen Erprobung des

Gesetzentwurfs durchgeführt. Die Ergebnisse des Praxistests wurden im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 25. 10. 2006¹⁵ vorgestellt. Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf am 9. 11. 2006 beschlossen¹⁶. Die abschließende 2. Lesung im Bundesrat fand am 15. 12. 2006 statt. Das Gesetz ist am 21. 12. 2006 ausgefertigt und im BGBl I, 3316, bekannt gemacht worden. Das Gesetz umfasst vier Artikel; Art. 1: Änderung des Baugesetzbuchs; Art. 2: Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung; Art. 3: Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung; Art. 4: Inkrafttreten am 1. 1. 2007.

II. Inhalte der Bauleitplanung (§§ 5 I 3, 9 I 2a, 9 IIa BauGB)

1. Sicherung zentraler Versorgungsbereiche

Kaum eine planungsrechtliche Frage beschäftigt die Verwaltungsgerichte schon seit geraumer Zeit so sehr wie die der Zulässigkeit und in diesem Zusammenhang der Charakteristika großflächiger *Einzelhandelsbetriebe*¹⁷. Dabei handelt es sich hier weniger um rechtliche als vielmehr um eminent wirtschaftliche und städtebauliche Fragen. Trotz sinkender Kaufkraft erfolgt eine enorme Ausweitung der Flächen der Einzelhandelsbetriebe. Das alte Netz der Nahversorgung, das sich auf Stadt- und Stadtteilzentren konzentrierte, droht durch ein neues Netz autogerechter, zentrenunabhängiger Standorte ersetzt zu werden. Die *verbrauchernahe Versorgung*, vor allem für in ihrer Mobilität eingeschränkte Menschen oder Mütter mit Kindern, gerät in Gefahr¹⁸, Flächenleerstand in Zentren und Flächenwachstum außerhalb nehmen gleichermaßen zu. Außenentwicklung geht hierbei vor *Innenentwicklung*.

Um dieser Entwicklung entgegenzutreten und damit auch die Verwirklichung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie¹⁹ unterstützen zu können, soll den Gemeinden durch § 9 IIa 1 BauGB die Möglichkeit gegeben werden, in einem Bebauungsplan für einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil nach § 34 BauGB oder, so die Anregung aus dem Praxistest zum BauGB 2007, für Teile eines solchen Innenbereichs²⁰ im näheren oder weiteren Umfeld eines zentralen Versorgungsausgleichs festzusetzen, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 I und II BauGB allgemein zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Gemeint sind damit insbesondere Einzelhandelsbetriebe²¹. Nach Satz 1 Halbsatz 2 können die Festsetzungen für Teile des Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich sein. Dadurch soll die durch die BauGB-Novelle 2004 eingeführte Zielsetzung der Regelung des § 34 III BauGB, nach der durch ein Vorhaben *keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche* hervorgerufen werden dürfen, auch planerisch umgesetzt werden können und damit im Bauaufsichtsverfahren leichter anwendbar sein. Es bedarf nämlich nicht mehr der Begründung einer Fernwirkung auf einen zentralen Versorgungsbereich im Rahmen eines einzelnen Genehmigungsverfahrens, die unter dem hier häufig herrschenden Zeitdruck oftmals nicht hinreichend abgesichert werden kann.

Solche Festsetzungen waren nach § 1 IX BauNVO auch bisher schon möglich, doch erforderten sie die Festsetzung eines Baugebiets im Bebauungsplan. Damit musste die Gemeinde im Planaufstellungsprozess auch die hiermit regelmäßig auftretenden weiteren Probleme bewältigen. Davon ist sie nach Absatz 2a Satz 1 künftig entoben. Diese Möglichkeit der Beschränkung auf die zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche



erforderlichen Festsetzungen zu den Grenzen der Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben stellt eine erhebliche *Erleichterung und damit Steigerung der Einsatzfähigkeit solcher Planung* dar.

Satz 2 des neuen § 9 IIa BauGB schreibt vor, dass ein bestehendes gemeindliches *Einzelhandels- oder Zentrenkonzept*²² im Sinne eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes nach § 1 VI Nr. 11 BauGB bei der Ausgestaltung der Festsetzungen berücksichtigt werden muss. Nicht zwingend ist dagegen das Vorhandensein oder die Entwicklung eines solchen Konzepts, wenn ein Bebauungsplan nach Absatz 2a aufgestellt werden soll. Nach den Erfahrungen mit der Rechtsprechung, die regelmäßig und zu Recht solche Konzepte als Planungsgrundlage verlangt, aber auch zur Sicherstellung der Wirksamkeit und Ausgewogenheit entsprechender Festsetzungen wird eine Gemeinde nicht umhin können, ein solches städtebauliches Entwicklungskonzept aufzustellen²³. Zudem kann mit einem solchen Konzept einem Windhundrennen um Genehmigungen vorgebeugt werden. Da sich die Wirkungen mehrerer Betriebe summieren, müsste dann eventuell einem später kommenden Unternehmen die Genehmigung verweigert werden, obwohl es möglicherweise besser in die Versorgungslandschaft passt als vorher genehmigte Betriebe²⁴.

Natürlich kann ein *zentraler Versorgungsbereich* nur geschützt werden, wenn er vorhanden oder zumindest in der Entwicklung begriffen ist. Dazu reicht ein informelles Einzelhandelskonzept allein nicht aus. Es würde die doch recht weitreichenden Eingriffsmöglichkeiten nach Satz 1 nicht rechtfertigen können²⁵. § 9 IIa 3 BauGB schreibt daher vor, dass die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, die diesen Versorgungsbereichen dienen, entweder durch einen Bebauungsplan nach § 30 BauGB oder durch die Qualifizierung eines Gebiets als Innenbereich nach § 34 BauGB vorliegen. Da Satz 1 die erleichterten Festsetzungsmöglichkeiten auch zum Schutz erst noch zu entwickelnder Versorgungsbereiche vorsieht, bestimmt Satz 3 ferner, dass auch ein Bebauungsplan, dessen Aufstellung förmlich eingeleitet ist, ausreicht, um die Aufstellung eines Bebauungsplans nur mit den Festsetzungen nach Satz 1 zu rechtfertigen. Da Satz 3 nur eine Soll-Vorschrift ist, also in besonderen Fällen auch Ausnahmen ermöglicht, ist es auch zulässig, mit dem förmlichen Aufstellungsverfahren für einen Bebauungsplan nach Absatz 2a zeitgleich oder sogar früher als mit dem Bebauungsplan für einen zentralen Versorgungsbereich zu beginnen²⁶. Es müssen aber der Gesamtzusammenhang deutlich und wenigstens die Konturen des zentralen Versorgungsbereichs erkennbar sein. Dazu kann unter Umständen neben dem Einzelhandelskonzept ein Gemeinderatsbeschluss mit einem Zeitplan ausreichen. Schließlich macht es keinen Sinn, einen zentralen Versorgungsbereich zu planen, wenn kurz vorher durch nicht vermeidbare Genehmigungen im Umfeld die wirtschaftliche Basis für das Versorgungszentrum zerstört wird.

2. Abweichende Abstandsflächen

Mit § 9 I Nr. 2a BauGB, der in den Ausschussberatungen in den Gesetzentwurf der Bundesregierung eingefügt wurde, soll den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, die Tiefe der Abstandsflächen anders zu bestimmen als es nach den Bauordnungen der Länder vorgesehen ist. Die Bauordnungen der meisten Länder beschränken sich auf sicherheitsbezogene Mindestregelungen und enthalten keine städtebaulichen Ziele. Diese „Deregulierung“²⁷ kann

helfen, die Anordnung von Gebäuden auf einem Grundstück zu optimieren, sie kann aber auch zur Beeinträchtigung der Belichtung und Besonnung der Gebäude und damit zu ungesunden Wohnverhältnissen führen, wie sie nach § [1 VI](#) Nr. 1 BauGB zu vermeiden sind. Um sich in dem grundsätzlichen Streit zu dem Verhältnis zwischen Bauplanungs- und Bauordnungsrecht²⁸ nicht festlegen zu müssen und eine Sperrwirkung für die Länder nach Art. [72 I](#) GG in der Fassung nach der Föderalismusreform durch Gebrauchmachen von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. [74 I](#) 1 Nr. 18 GG zu vermeiden²⁹, hat der Gesetzgeber von dieser Zuständigkeit keinen Gebrauch gemacht und die Gemeinden lediglich zu „abweichenden“ *Regelungen* hinsichtlich der *Tiefe der Abstandsflächen* ermächtigt. Damit bleibt das Landesbauordnungsrecht unberührt, aber zugleich wird deutlich, dass städtebaulich motivierte Festsetzungen in Bebauungsplänen dem sicherheitsrechtlich orientierten Abstandsflächenrecht der Landesbauordnungen vorgehen³⁰.

3. Entfallen der Überprüfungspflicht für Flächennutzungspläne

Ebenfalls während der Ausschussberatungen in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde die Streichung des gerade erst 2004 eingefügten § [5 I 3](#) BauGB, der die Gemeinden dazu verpflichtete, spätestens nach 15 Jahren den Flächennutzungsplan auf seine fortbestehende Aktualität zu überprüfen. Mit der Streichung sollen die Gemeinden verwaltungsmäßig entlastet werden. Ohnehin sei es gemeindliche Praxis, den Flächennutzungsplan bei notwendigen städtebaulichen Anpassungen und Fortentwicklungen einer Überprüfung zu unterziehen³¹. Angesichts der wachsenden Bedeutung der Stadtentwicklungsplanung nach § [1 VI](#) Nr. 11 BauGB, des umweltbezogenen Monitoring auch für die Bauleitplanung, wie § [4c](#) BauGB deutlich macht, sowie der intensivierten Behörden-, Verbands- und Bürgermitwirkung wird die Gemeinde ihren Flächennutzungsplan „unter Kontrolle“ halten müssen und ihn nicht durch unzählige Änderungen zu einem unübersichtlichen „Scheinplan“ absinken lassen dürfen. Einer gesetzlichen Verpflichtung hierzu bedarf es daher wohl nicht.

III. Beschleunigtes Verfahren

1. Bebauungsplan der Innenentwicklung

§ [13a](#) BauGB ist das Herzstück des Innenentwicklungsgesetzes. Die Inanspruchnahme von Flächen soll vermindert und Planungsvorhaben sollen insbesondere zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Wohnungen und Infrastruktureinrichtungen vereinfacht und beschleunigt werden. § [13a](#) BauGB modifiziert für den Sonderfall des Bebauungsplans der Innenentwicklung die allgemeinen verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Vorschriften, die für den „Normalfall“ des qualifizierten oder auch einfachen (§ [30 I, III](#) BauGB) Bebauungsplans gelten. Die wichtigste Modifikation ist die Verweisung auf die entsprechende Geltung des vereinfachten Verfahrens regelnden § [13 III](#) 1 BauGB, nämlich das Absehen von der Umweltprüfung nach § [2 IV](#) BauGB, vom Umweltbericht nach § [2a](#) BauGB, von der Angabe nach § [3 II](#) 2 BauGB und der Unanwendbarkeit der Vorschrift über das Monitoring (§ [4c](#) BauGB).



Das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB ist als Ausnahme von der gem. § 2 IV BauGB grundsätzlich vorgegebenen UP-Pflicht konzipiert³². Diese Ausnahmeregelung stützt sich auf Art. 3 V i.V. mit Abs. 3, 4 der Plan-UP-Richtlinie 2001/42/EG. Ebenso ist das EAG Bau beim vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB a.F. vorgegangen. Das Innenentwicklungsgesetz verdeutlicht nachsteuernd zum EAG Bau weitere gemeinschaftsrechtlich zulässige Ausnahmen von der grundsätzlichen UP-Pflicht. Die Stärkung der Innenentwicklung soll die nationale Nachhaltigkeitsstrategie³³ umsetzen und soll das Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) verwirklichen. Zugleich wirkt § 13a BauGB einer umweltpolitischen Schwäche der Bauleitplanung entgegen, nämlich dem hohen Verbrauch von neu ausgewiesenen Flächen³⁴.

2. Inhalte und Verfahren

Der Begriff der *Innenentwicklung* erfasst anknüpfend an § 1 VI Nr. 4 BauGB und die Bodenschutzklausel des § 1a II 1 BauGB nur solche Bebauungspläne, die die Maßnahmen zur Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und den Umbau vorhandener Ortsteile festsetzen. Erfasst werden etwa die Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtungen, z.B. auch durch nach § 34 BauGB nicht mögliche Hinterlandbebauung oder Einbezug so genannter Außenbereichsinseln³⁵. In Betracht kommen insbesondere Gebiete, die als im Zusammenhang bebaute Ortsteile i.S. von § 34 BauGB zu bewerten sind, „innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche brachgefallene Flächen sowie innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche Gebiete mit einem Bebauungsplan, der infolge notwendiger Anpassungsmaßnahmen geändert oder durch einen neuen Bebauungsplan abgelöst werden soll“³⁶. § 13a BauGB erlaubt es nicht, für Flächen außerhalb von Ortslagen Baurecht zu schaffen. Gem. § 13a BauGB kann z.B. nicht im Außenbereich Bauland ausgewiesen werden, um dadurch die Innenentwicklung positiv zu beeinflussen³⁷.

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a I 2 Nr. 1 darf nur eine zulässige Grundfläche i.S. von § 19 II BauNVO oder eine Größe der Grundfläche festsetzen von insgesamt weniger als 20000 Quadratmetern. Grundflächen mehrerer Bebauungspläne der Innenentwicklung sind bei der Berechnung der gesamten Grundfläche einzubeziehen, wenn die Bebauungspläne in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden³⁸. Auf diese Weise sollen europarechtswidrige Umgehungen der Grundflächenbegrenzung ausgeschlossen werden³⁹.

Eine alternative zusätzliche räumliche Beschränkung des Bebauungsplans der Innenentwicklung trifft § 13a I 2 Nr. 2 BauGB. Der Bebauungsplan darf nur eine zulässige Grundfläche i.S. von § 19 BauNVO oder eine Größe der Grundfläche festsetzen von 20000 Quadratmetern bis weniger als 70000 Quadratmetern. Die Berechnungsmethode für Bebauungspläne der Innenentwicklung, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen (Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 Halbs. 2), gilt zur Missbrauchswehr auch bei Nr. 2.

Zusätzliche verfahrensrechtliche Voraussetzungen für den Erlass eines Bebauungsplans nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 ist, dass die Gemeinde nach einer überschlägigen Vorprüfung des Einzelfalls zu dem Ergebnis kommt, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben wird. Die Anlage 2 (zu § 13a I 2 Nr. 2 BauGB) legt detailliert fest, welche Kriterien bei der Vorprüfung anzuwenden sind, und zwar gegliedert nach Merkmalen des Bebauungsplans (1.1-1.5), Merkmalen der möglichen Auswirkungen (2.1-5) der voraussichtlich

betroffenen Gebiete (2.6.1-9). Die Anlage 2 ist der Anlage 4 zum UVP-Gesetz nachgebildet und setzt Vorgaben des Anhangs II der Plan-UP-RL um. Die überschlägige Vorprüfung des Einzelfalls⁴⁰, ob der Bebauungsplan der Innenentwicklung erhebliche Umweltauswirkungen haben kann, sollte orientiert an der Anlage 2 unaufwändig erfolgen⁴¹. Es sind nur solche Umweltauswirkungen zu berücksichtigen, die nach § 2 IV 4 BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen wären. Das Ergebnis der Vorprüfung muss nachvollziehbar sein. An der Vorprüfung des Einzelfalls sind die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange zu beteiligen, deren Aufgabenbereiche durch die Planung berührt werden können.

Wenn in einem Bebauungsplan weder eine zulässige Grundfläche noch eine Größe der Grundfläche festgesetzt ist, so ist gemäß Absatz 1 Satz 3 bei der Bestimmung möglicher Innenentwicklungsbebauungspläne nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 die Fläche maßgeblich, die bei der Durchführung des Bebauungsplans voraussichtlich versiegelt wird, z.B. durch einen Verbindungsweg in einem Quartier. Diese im Genehmigungsverfahren eingefügte zusätzliche Methode geht zurück auf den Praxistest⁴². Die Berechnung nach Absatz 1 Satz 2 Nrn. 1 oder 2 geht der nach Absatz 1 Satz 3 vor.

Gem. § 13a I 3 BauGB ist der Erlass eines Bebauungsplans der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren ausgeschlossen, wenn der Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben festsetzte, die einer Pflicht zur Durchführung einer Unverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz oder nach Landesrecht unterliegen. Die Vorschrift entspricht § 13 I Nr. 1 BauGB im vereinfachten Verfahren. Sie verdeutlicht die gemeinschaftsrechtlich und umweltrechtlich vorgegebenen Grenzen des beschleunigten Verfahrens.

Gemäß Absatz 1 Satz 4 ist der Erlass eines Bebauungsplans der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren ausgeschlossen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Erhaltungsziele und die Schutzzwecke der Gebiete von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung (FFH-Richtlinie oder der Vogelschutz-Richtlinie) (§ 32ff. BNatSchG - „Natura 2000“) beeinträchtigt werden.

§ 13a II Nr. 1 BauGB regelt die wichtigste Besonderheit des beschleunigten Verfahrens: den *Verzicht auf eine Umweltprüfung*. Diese Abweichung von der Grundregel des § 2 IV BauGB erfolgt durch Verweisung auf die entsprechende Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach § 13 III 1 BauGB, der im Gesetzgebungsverfahren redaktionell vereinfacht worden ist⁴³. Mit der Umweltprüfung entfallen Instrumente, die das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung kommunikativ unterstützen, nämlich der Umweltbericht nach § 2a BauGB, die Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind (§ 3 II 2 BauGB) sowie die zusammenfassende Erklärung zum Entwurf des Flächennutzungsplans bzw. des Bebauungsplans (§ 6 V 3, § 10 IV BauGB). Die Entbehrlichkeit der zusammenfassenden Erklärung hat das Innenentwicklungsgesetz zur „redaktionellen Klarstellung“ eingefügt⁴⁴. Die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen nach § 4c BauGB (Monitoring), die an die Umweltprüfung anknüpft, entfällt im beschleunigten Verfahren ebenfalls. Absatz 2 Nr. 1 befreit vom Verfahren der Umweltprüfung, nicht aber von der materiellen Pflicht, die Umweltbelange gem. §§ 1 VI Nr. 7, VII, 1a BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen.



Ebenso wie im vereinfachten Verfahren kann im beschleunigten Verfahren von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung (mit) der Öffentlichkeit (§ 3 I BauGB) und den Behörden (§ 4 I BauGB) abgesehen werden. Absatz 2 Nr. 1 gewährt durch die analoge Anwendung von § 13 II 1 Nr. 2 BauGB ein Wahlrecht, das Normalverfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 3 I BauGB durchzuführen oder der betroffenen Öffentlichkeit nur Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben.

Wird gem. § 13 II 1 Nr. 2 Alt. 1 BauGB nur der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme in angemessener Frist gegeben, so schreibt § 13 II 2 BauGB vor, dass die Gemeinde analog § 3 II 2 Halbs. 2 BauGB darauf hinzuweisen hat, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bebauungsplan unberücksichtigt bleiben können. Die vom Innenentwicklungsgesetz eingefügte Hinweispflicht flankiert die schon vom EAG Bau geregelte und nunmehr erweiterte Präklusion im Verfahren der Bauleitplanung.

Gemäß dem ebenfalls analog anwendbaren § 13 II 1 Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde den vom Planentwurf berührten Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist geben oder stattdessen das normale Beteiligungsverfahren nach § 4 II BauGB durchführen.

Absatz 2 Nr. 2 ermöglicht es der Gemeinde im beschleunigten Verfahren durch einen den Voraussetzungen des § 13a I BauGB entsprechenden Bebauungsplan der Innenentwicklung von den Darstellungen des *Flächennutzungsplans abzuweichen*, ohne den Flächennutzungsplan in einem gesonderten Verfahren ändern oder ergänzen zu müssen. Nr. 2 kombiniert Verfahrensvereinfachungen beim Bebauungsplan mit der bloßen nachrichtlichen Berichtigung des Flächennutzungsplans. Zusätzlich zu den Erleichterungen des beschleunigten Verfahrens nach Absatz 2 Nr. 1 beim Bebauungsplan der Innenentwicklung entfallen bei der Berichtigung des Flächennutzungsplans auch das Änderungs- oder Ergänzungsverfahren, die aufsichtsbehördliche Genehmigung und die Umweltprüfung auf der Ebene des Flächennutzungsplans, letzteres schon deshalb, weil der dieselbe Fläche betreffende Bebauungsplan gem. § 13 II Nr. 1 BauGB nicht UVP-pflichtig ist. Auch der vom Flächennutzungsplan abweichende Bebauungsplan bedarf nicht der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde. Zuständig für die Berichtigung nach Absatz 2 Nr. 2 ist das Organ, das für die Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans berechtigt ist. Das Verfahren nach Absatz 2 Nr. 2 ist ausgeschlossen, wenn der Inhalt des Bebauungsplans der Innenentwicklung die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebietes beeinträchtigt.

Gem. § 13a II Nr. 3 BauGB soll im beschleunigten Verfahren einem Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen und zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung gem. § 1 V - VII BauGB in angemessener Weise Rücksicht getragen werden. Für jeden Bebauungsplan, nicht nur den der Innenentwicklung, folgt aus § 1 V - VII, dass die Belange, die jeweils planend verwirklicht werden sollen, in die Abwägung einzustellen sind⁴⁵. Die Vorschrift enthält weder zusätzliche Anwendungsvoraussetzungen für den Bebauungsplan der Innenentwicklung, noch werden durch sie wie im früheren Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz weitere Verfahrenserleichterungen ausgelöst.

Gem. § [13a II](#) Nr. 4 BauGB gelten im beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung mit einer Grundfläche von insgesamt weniger als 20000 Quadratmetern (I 2 Nr. 1 BauGB) Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, als i.S. des § [1a III](#) 5 BauGB (naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig. Wegen dieser Fiktion sind die zu erwartenden Eingriffe nicht ausgleichspflichtig. Dadurch soll die Praktikabilität des beschleunigt aufzustellenden kleinräumigen Typ 1 des Bebauungsplans der Innenentwicklung verbessert werden. Der Verzicht auf den ohne die Fiktion möglicherweise notwendigen Ausgleich wird damit gerechtfertigt, dass der Bebauungsplan der Innenentwicklung ja gerade dazu dient zusätzliche Flächenansprüche, also weitere Eingriffe in Natur und Landschaft zu vermeiden⁴⁶. Etwaigem Missbrauch der im Praxistest⁴⁷ umstrittenen Regelung steht entgegen, dass die Anforderungen des § [1a III](#) 1 BauGB an die Abwägung nach § 1 VII uneingeschränkt gerichtlicher Kontrolle unterliegen⁴⁸ und dass es der Gemeinde unbenommen ist, im Einzelfall trotz der Fiktion Ausgleichsmaßnahmen festzusetzen. Die Fiktion gilt *nicht* in den Fällen des zweiten Typs des Bebauungsplans der Innenentwicklung, den Bebauungsplan mit einer Grundfläche von 20000 bis weniger als 70000 Quadratmeter. In diesem Fall ist jeweils zu prüfen, ob ein Ausgleich gem. § [1a III](#) 5 BauGB erforderlich ist oder nicht. § 13a II Nr. 4 verbietet es der Gemeinde nicht, auf Grund der in der Abwägung ermittelten Umweltbelange Ausgleichsfestsetzungen zu treffen. Die Neuregelung wirkt Auswüchsen der Praxis der Eingriffsregelung entgegen, wie sie auf Grund einer missverstandenen Pflicht zum 1:1-Ausgleich entstehen können.

IV. Erweiterung des Vorhaben- und Erschließungsplans

1. Anlass für die Änderung des § [12](#) BauGB

Durch eine Ergänzung der Vorschrift über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan wird es durch § [12 IIIa](#) 1 BauGB ermöglicht, in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan für den Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans eine bauliche oder sonstige Nutzung auch allgemein festzusetzen. Die *Rechtsprechung* stand vorher einem solchen Anwendungsbereich des vorhabenbezogenen Bebauungsplans entgegen⁴⁹. Danach reiche bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Festsetzung eines Baugebiets allein nicht aus, sondern es seien bauleitplanerische Festsetzungen für ein oder mehrere Vorhaben erforderlich. Enthalte ein vorhabenbezogener Bebauungsplan keinen Hinweis auf das beabsichtigte Vorhaben, so könne dieser Mangel nicht durch Heranziehung des Durchführungsvertrages beseitigt werden. Später sich als notwendig herausstellende Änderungen der beabsichtigten oder schon durchgeführten Bauvorhaben bedürften daher stets eines Verfahrens zur Änderung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans.

2. Die Neuregelung

Nach dem neuen § [12 IIIa](#) 1 BauGB ist es nunmehr möglich, für den Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans eine bauliche oder sonstige Nutzung auch allgemein festzusetzen und zwar durch Festsetzung eines Baugebiets nach der Baunutzungsverordnung oder auf sonstige Weise. Die Zulässigkeit eines Vorhabens ist allerdings auf solche Vorhaben beschränkt, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet hat. Für die im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen ist unter entsprechender Anwendung des § [9 II](#) BauGB - so genanntes „Baurecht auf Zeit“ - festzusetzen, dass die festgesetzten



Nutzungen in Bezug auf ihre Zulässigkeit *als aufschiebend bedingt* zu behandeln sind, wobei Bedingung die entsprechende Verpflichtung im Durchführungsvertrag ist. Vorhaben, die vom vorhabenbezogenen Bebauungsplan, nicht aber vom Durchführungsvertrag erfasst werden, sind unzulässig. Sie können aber nach § [12 IIIa](#) 2 durch eine *Änderung des Durchführungsvertrags* zulässig werden, ohne dass es hierfür einer Änderung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans bedarf. Sofern der Durchführungsvertrag bereits erfüllt und damit gegenstandslos geworden ist, kann ein neuer Durchführungsvertrag abgeschlossen werden⁵⁰.

V. Änderungen bei den städtebaurechtlichen Zulässigkeitsbestimmungen

1. Erleichterung der Wohnnutzung im Innenbereich (§ [34 IIIa](#) BauGB)

Die durch das EAG Bau 2004 eingefügte Vorschrift des § [34 IIIa](#) BauGB, wonach im Wege einer Ermessensentscheidung zusätzliche bauliche Maßnahmen im Zusammenhang mit vorhandenen Gewerbe- und Handwerksbetrieben im nicht beplanten Innenbereich ermöglicht werden können, ist auch auf die Erweiterung, Änderung und Erneuerung vorhandener baulicher Anlagen zu *Wohnzwecken* erstreckt worden. Damit können solche Vorhaben, wenn sie städtebaulich vertretbar sind, zugelassen werden, auch wenn die Gebäudehülle nicht nur unwesentlich verändert und erweitert wird. Auf diese Weise kann beispielsweise für ein Ausbauvorhaben, bei dem durch An- und Aufbauten das Maß der in der näheren Umgebung vorhandenen Bebauung an sich überschritten wird, gleichwohl im Einzelfall auf Grund einer Ermessensentscheidung eine Genehmigung erteilt werden. Die Voraussetzungen hierfür (insbesondere städtebauliche Vertretbarkeit, Berücksichtigung der Nachbarbelange) stellen die Wahrung der städtebaulichen Ordnung sicher.

2. Innenbereichs- und Außenbereichssatzung (§§ [34](#) und [35](#) BauGB)

Im Gesetzgebungsverfahren sind - einem Vorschlag des Bundesrates folgend - in die neue Präklusionsregelung des § [47 IIa](#) VwGO⁵¹ auch die Satzungen nach § [34 IV](#) 1 Nrn. 2 und 3 BauGB und § [35 VI](#) BauGB einbezogen. Dementsprechend wurde die Verpflichtung, auf die Rechtsfolge der Präklusion im Rahmen der Beteiligung nach § [3 II](#) 2 Halbs. 2 BauGB hinzuweisen, auch auf Verfahren für Satzungen nach § [34 IV](#) 1 Nrn. 2 und 3 BauGB und § [35 VI](#) BauGB erstreckt.

VI. Besonderes Städtebaurecht

1. Befristung der Sanierungssatzung (§§ [142](#), [235](#) BauGB)

Städtebauliche Sanierungssatzungen werden unbefristet erlassen. Tatsächlich sind es zeitlich befristete Maßnahmen, die der Behebung eines städtebaulichen Missstandes (§ [136 II](#) BauGB) dienen. Da die Anwendung des Sanierungsrechts mit besonderen Sozialpflichten des Eigentums

verbunden ist (vgl. nur §§ [144f.](#) BauGB), steuert die Rechtsprechung den Ausgleich zwischen Gemeinde- und Eigentümerinteressen und damit die zeitliche Dauer der Sanierungsmaßnahmen über die Pflicht zur „zügigen Durchführung“⁵². Die im BauGB 2007 nunmehr ausdrücklich vorgesehene Befristung will zur Beschleunigung der Sanierungsmaßnahmen beitragen, wobei die Neuregelung allerdings den Gemeinden weitestgehende Gestaltungsmöglichkeiten gibt, die Frist erforderlichenfalls zu verlängern⁵³.

Nach § [142 III 3 und 4 BauGB](#) haben die Gemeinden bei dem Beschluss über die Sanierungssatzung zugleich durch Beschluss die Frist festzulegen, in der die Sanierung durchgeführt werden soll; die Frist soll 15 Jahre nicht überschreiten. Kann die Sanierung nicht innerhalb der Frist durchgeführt werden, kann die Frist durch Beschluss verlängert werden.

Für am 1. 1. 2007 bereits laufende Sanierungssatzungen ergeben sich hieraus gleichfalls Änderungen. Nach § [235 IV BauGB](#) sind solche Sanierungssatzungen spätestens bis zum 31. 12. 2021 aufzuheben, es sei denn, es ist entsprechend § [142 III 3 oder 4 BauGB](#) eine andere Frist für die Durchführung der Sanierung festgelegt worden.

2. Verhältnis von Baugenehmigung und sanierungsrechtlicher Genehmigung (§ [145 I BauGB](#))

Bereits die damals neu eingeführte Regelung des § [145 I 2 BauGB](#) i.d.F. des EAG Bau 2004 führte zu einer (damals neuen verfahrensrechtlichen) Zuständigkeitskonzentration, für den Fall, dass neben einer Sanierungsgenehmigung nach §§ [144, 145 BauGB](#) auch eine bauaufsichtliche oder baurechtliche Zustimmung erforderlich ist. Die Entscheidung obliegt dann „nach außen“ der Baugenehmigungsstelle. Die Regelung erwies sich aber wegen divergierender Fristen im Sanierungs- und Bauaufsichtsverfahrensrecht als verbesserungsfähig. Die Neufassung des § [145 I BauGB](#) belässt es einerseits bei der Ein-Monats-Frist im Falle der Entscheidung durch die Gemeinde. Die Verlängerung der Frist auf bis zu drei Monaten ist möglich. Entscheidet die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde, gilt eine Zwei-Monats-Frist. Hier besteht die Verlängerungsmöglichkeit um bis zu zwei Monaten, d.h. in beiden Fällen beträgt die Höchstfrist vier Monate.

3. Vereinfachung der Erhebung von Ausgleichsbeträgen (§ [154 IIa BauGB](#))

Die rechtsdogmatisch auffälligste und für die Praxis bedeutsamste Änderung des Sanierungsrechts ist die Einführung eines vereinfachten Verfahrens zur Ausgleichsbetragsermittlung, das - im Ergebnis - an Stelle der an den Bodenwerten orientierten Lösung eine an den Maßnahmekosten orientierten Lösung treten lässt. Die Änderung ist - so die Begründung des Regierungsentwurfs (a.a.O.) - mit Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Bodenwerte zu erklären. Die Änderung reagiert aber wohl auch auf die Probleme der „klassischen“ Methode bei sinkenden Bodenwerten. Demgegenüber seien z.B. die für die Erschließung aufgewendeten Kosten in der Regel auch nach einem längeren Zeitraum ohne größeren Aufwand feststellbar. In § [154 IIa BauGB](#) wurde dazu eine Gestaltungsmöglichkeit angefügt, wonach sich die Ausgleichsbeträge unter bestimmten Voraussetzungen an die Höhe der an den aufgewendeten Kosten orientierten, fiktiven Beiträge anlehnt. Dieser Grundgedanke ist auch dem schon bisher geltenden Recht nicht fremd⁵⁴, schlagen sich doch die mit der

Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung von Erschließungsanlagen im Sanierungsgebiet verbundenen Vorteile regelmäßig im Bodenwert nieder.

Die Neuregelung sieht im Einzelnen vor, dass die Gemeinde durch *Satzung* bestimmen kann, dass der Ausgleichsbetrag ausnahmsweise ausgehend von dem Aufwand für die Erweiterung oder Verbesserung von Erschließungsanlagen i.S. des § [127 II](#) Nrn. 1 bis 3 BauGB (Verkehrsanlagen) in dem Sanierungsgebiet zu berechnen ist. Voraussetzung für

Battis, Krautzberger, Löhr: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“)

NVwZ 2007 Heft 2

127



den Erlass der Satzung sind Anhaltspunkte dafür, 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% 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 I](#) und [III](#) BauGB ist entsprechend anzuwenden.

Nach § [169 I](#) Nr. 7 BauGB ist die Anwendung des § [154 IIa](#) BauGB im *städtebaulichen Entwicklungsbereich* ausdrücklich ausgeschlossen, und zwar wegen der dort regelmäßig höheren Bodenwertentwicklung.

4. Private Initiativen zur Stadtentwicklung (§ [171f](#) BauGB)

Der neu eingefügte § [171f](#) BauGB bestimmt, dass - nach Maßgabe des Landesrechts und unbeschadet sonstiger Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch - 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 während der Ausschussberatungen im Deutschen Bundestag eingefügte Regelung⁵⁵ will 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 flankieren⁵⁶. Das Bodenrecht ist bekanntlich im Baugesetzbuch im Grundsatz abschließend geregelt. Eine Reduktion der Gesetzgebung auf reine Wirtschaftsförderung würde aber mögliche städtebauliche Potenziale dieser privaten Initiativen unberücksichtigt lassen. Private Initiativen können 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. § 171f S. 1 BauGB sieht eine entsprechend weit gefasste Gebietskulisse vor; die Einzelheiten einer gesetzlichen Regelung bleiben nach der gesetzlichen Konzeption *den Ländern vorbehalten*. Diese betreffen z.B. 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. Nach § 171f S. 2 BauGB gilt dies auch für die Regelungen zur Finanzierung der Maßnahmen⁵⁷. § 246 III BauGB regelt dazu ergänzend, dass bereits vor Inkrafttreten der BauGB-Novelle 2007 erlassenes Landesrecht zu Business Improvement Districts, Immobilien- und Standortgemeinschaften und ähnlichen Einrichtungen unberührt bleibt und weiterhin anwendbar ist.

VII. Planerhaltung (§§ 214, 215 BauGB) und Normenkontrolle (§ 47 VwGO)

1. Der neu gefasste § 214 BauGB weitet die Planerhaltungsvorschriften aus, und zwar hinsichtlich der Unbeachtlichkeit von Beteiligungsfehlern durch Erweiterung von Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 und Neueinfügung von Absatz 2a als spezieller Planerhaltungsregelung für das beschleunigte Verfahren nach § 13a. Zudem hat das Innenentwicklungsgesetz die bisherige Zwei-Jahresfrist in § 215 I BauGB auf *ein Jahr* verkürzt. Gleiches ist in § 47 II 1 VwGO hinsichtlich der Antragsfrist für das Normenkontrollverfahren geschehen. Darüber hinaus führt der neue § 47 IIa VwGO eine *Präklusion* von verspätet eingegangenen Einwendungen natürlicher oder juristischer Personen für alle Bebauungspläne ein. Dem entspricht die Neufassung von § 3 II 2 Halbs. 2 BauGB - Auslegungsverfahren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung.

2. Die Unbeachtlichkeitsklausel des § 214 I 1 Nr. 2 BauGB ist erweitert und in den Ausschussberatungen redaktionell neu strukturiert worden⁵⁸. Dabei ist die durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz veranlasste Neuregelung des § 4a V 3 BauGB integriert worden. Nur das Fehlen einer grenzüberschreitenden Beteiligung, nicht aber das Fehlen des Hinweises nach § 4a V 3 BauGB ist grundsätzlich beachtlich. Gemäß Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 BauGB sind unbeachtlich auch Verstöße gegen § 3 II 2 Halbs. 2 BauGB im vereinfachten und beschleunigten Verfahren und das Unterlassen der Angabe über das Absehen von einer Umweltprüfung gem. § 13 III 2 BauGB. Zudem hat das Innenentwicklungsgesetz die Unbeachtlichkeitsklausel des § 214 I 1 Nr. 2 BauGB um das Unterlassen des Hinweises nach § 3 II 2 Halbs. 2 BauGB erweitert. Danach ist es auch unbeachtlich, soweit gem. § 13 III 3 BauGB und § 13a II Nr. 1 BauGB i.V. mit § 13 III 3 BauGB die Hinweispflicht des § 3 II 2 Halbs. 2 BauGB auch für das vereinfachte Verfahren und das beschleunigte Verfahren gelten.

3. Der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) wird durch Aufnahme von § 13a BauGB in die Unbeachtlichkeitsklausel des § 214 I 1 Nr. 2 BauGB und durch vier weitere Planerhaltungsvorschriften in § 214 IIa 1 - 4 BauGB flankiert.

§ 214 IIa Nr. 1 BauGB enthält eine *Unbeachtlichkeitsklausel*, die die Verletzung von speziellen Verfahrens- und Formvorschriften und der Vorschriften über das Verhältnis von Bebauungsplan und Flächennutzungsplan erfasst. Absatz 2a ist im Gesetzgebungsverfahren neu gefasst worden⁵⁹, auch um Bedenken des Bundesrates⁶⁰ zum weiter gefassten Regierungsentwurf⁶¹ Rechnung zu tragen. Gegenüber Absatz 2a Nr. 1 BauGB ist ausdrücklich auch bei einem Bebauungsplan der

Innenentwicklung spezieller die Unbeachtlichkeitsklausel des § [214 I](#) Nr. 2 BauGB - Verletzung der Vorschriften über die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden einschließlich der Verletzung der Vorschrift über die Hinweispflicht nach § [3 II](#) 2 BauGB.

Gem. § [214 IIa](#) Nr. 2 BauGB ist es unbeachtlich, wenn die Hinweise (alle oder einzelne) nach § [13a III](#) BauGB unterblieben sind. Angesichts der gemeinschaftsrechtlichen Bedeutung des Transparenzgebotes ist die Rechtsfolge bei einem bewussten Verstoß gegen die gesamte Hinweispflicht problematisch,

Battis, Krautzberger, Löhr: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“)

NVwZ 2007 Heft 2

128



gerade weil § [13a](#) BauGB Ausnahmetatbestände zur grundsätzlichen UP-Pflicht zulässt.

§ [214 IIa](#) Nr. 3 BauGB ist eine spezielle Planerhaltungsvorschrift für Bebauungspläne der Innenentwicklung mit 20000 bis unter 70000 Quadratmetern Grundfläche (§ [13a I](#) 2 Nr. 2 BauGB). Wenn die Gemeinde nicht die nach § [13a I](#) 2 Nr. 2 BauGB vorgeschriebene Vorprüfung entsprechend den Vorgaben des § [13a I](#) 2 BauGB vorgenommen hat, aber das Ergebnis der Vorprüfung *nachvollziehbar* ist, dann *gilt* die Vorprüfung als ordnungsgemäß durchgeführt. Nachvollziehbar ist ein Ergebnis, wenn ein die Vorgaben des § [13a I](#) 2 Nr. 2 BauGB beachtender Entscheidungsprozess belegt und die Argumentation in sich schlüssig ist, auch wenn einzelne Ausnahmen, die der Begründung der Vorprüfung zu Grunde liegen, nicht unumstößlich sind. Unspezifisch, den konkreten Fall nicht argumentativ verarbeitende Leerformeln genügen nicht, da sie das nachvollziehende Verständnis des Entscheidungsprozesses ausschließen. Absatz 2a Satz 2 BauGB orientiert sich am Wortlaut von § [3a](#) S. 4 UVPG i.d.F. des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes. Für die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Vorprüfung im Einzelfall nach § [13a I](#) 2 Nr. 2 BauGB bleibt entsprechend der Wertung des § [214 I](#) 1 Nr. 2 Halbs. 2 BauGB unbeachtlich, wenn einzelne Behörden oder sonstige Träger öffentlicher Belange nicht beteiligt worden sind. Ist das Ergebnis der Vorprüfung nicht nachvollziehbar, so liegt ein für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans beachtlicher Mangel vor (Abs. 2a 2 Halbs. 2 BauGB). Gleiches gilt, wenn die Vorprüfung des Einzelfalls gänzlich unterlassen oder (nur) nicht entsprechend den Vorgaben des § [13a I](#) 2 Nr. 2 BauGB durchgeführt worden ist. Liegt ein für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans beachtlicher Mangel vor, so kann der Bebauungsplan der Innenentwicklung im ergänzenden Verfahren nach § [214 III](#) durch Behebung des Mangels in Kraft gesetzt werden.

§ [214 IIa](#) Nr. 4 BauGB ist eine Planerhaltungsvorschrift für beide Typen des Bebauungsplans der Innenentwicklung. Der Erlass eines Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § [13a I](#) 2 Nr. 1 oder Nr. 2 BauGB im beschleunigten Verfahren ist gem. § [13a III](#) BauGB ausgeschlossen, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit des Vorhabens begründet wird, dass eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVP-Gesetz oder nach Landesrecht unterliegt oder wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Erhaltungsgründe und des Schutzzwecks der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete i.S. des § [32ff.](#) BNatSchG bestehen. Die von der Gemeinde anzustellende Beurteilung, ob ein Ausschlussgrund nach § [13a III](#) BauGB vorliegt, wird unter zwei Voraussetzungen gem. Absatz 2a Satz 3 BauGB als zutreffend fingiert. Erstens muss das Ergebnis der Beurteilung nachvollziehbar sein. Zweitens muss hinzukommen, dass durch den

Bebauungsplan der Innenentwicklung nicht die Zulässigkeit von Vorhaben begründet wird, die die in Spalte 1 der Anlage 1 zum UVP-Gesetz festgelegten Größenwerte erreichen oder überschreiten.

4. Das Innenentwicklungsgesetz hat die bisherige Zwei-Jahresfrist für die Geltendmachung von Fehlern gem. § [215 I 1](#) BauGB auf *ein Jahr* verkürzt. Gem. dem neu eingefügten § [215 I 2](#) BauGB gilt die 1-Jahresfrist analog auch für Fehler, die bei Erlass eines Bebauungsplans der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren begangen worden sind und die gem. § [214 IIa](#) BauGB beachtlich bleiben. Gleichzeitig hat das Innenentwicklungsgesetz die bisherige Zwei-Jahresfrist für die Einlegung eines Normenkontrollantrags gem. § [47 II](#) VwGO ebenfalls auf *ein Jahr* verkürzt.

Die Verkürzung der Fristen in § [215 I](#) BauGB und § [47 II](#) VwGO auf je ein Jahr ist mit Art. [19 IV](#) GG vereinbar, da, wie § [93 III](#) BVerfGG zeigt, effektiver Rechtsschutz möglich bleibt⁶². Im Ergebnis wird an eine bereits im EAG Bau angelegte, gemeinschaftlich geprägte, im Umweltrechtsbehelfsgesetz und insbesondere im Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz⁶³ verstärkte Entwicklung angeknüpft, die darauf zielt, die Beteiligungrechte der Bürger im Verwaltungsverfahren zu betonen, um dadurch die Transparenz des Verfahrens zu verbessern. Diese Intention wird durch die Modifikation der Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung im beschleunigten Verfahren nicht in Frage gestellt. Die Regelung der Präklusion in § [47 IIa](#) VwGO wertet die Öffentlichkeitsbeteiligung auf und verschafft schneller Planungssicherheit. Schon mit der neu eingefügten Hinweispflicht in § [3 II 2](#) Halbs. 2 BauGB wird Art. [19 IV](#) GG Genüge getan. § [47 IIa](#) VwGO führt die durch BVerwGE 59, [87](#)⁶⁴, eingeschlagene Linie fort, geht aber insoweit über die vom BVerwG postulierte Obliegenheit hinaus als § [47 IIa](#) VwGO auch offensichtlich erkennbare und dem gemäß in der Abwägung zu berücksichtigende Belange erfasst, wenn sie von den Planungsbetroffenen im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgetragen worden sind. Die Präklusionsregelung kann auch als eine Reaktion auf das von BVerwGE 107, [215](#)⁶⁵, zutreffend entwickelte Recht auf Abwägung verstanden werden.

5. Zusätzlich zur Verkürzung der Antragsfrist nach § [47 II](#) BauGB verschärft der neue § [47 IIa](#) VwGO die Antragsbefugnis für einen Normenkontrollantrag. Der Normenkontrollantrag einer natürlichen oder juristischen Person, der einen Bebauungsplan oder eine Entwicklungssatzung nach § [34 IV 1](#) Nr. 2 BauGB oder eine Ergänzungssatzung nach § [34 IV 1](#) Nr. 3 BauGB oder eine Außenbereichssatzung nach § [35 VI](#) BauGB zum Gegenstand hat, ist unzulässig, wenn die den Antrag stellende Person nur Einwendungen geltend macht, die sie im Rahmen der öffentlichen Auslegung nach § 3 II oder im Rahmen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit nach § [13 II](#) Nr. 2 § [13a II](#) Nr. 1 BauGB nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Dies gilt nur, wenn auf diese Rechtsfolge im Rahmen der Beteiligung förmlich hingewiesen worden ist. Die Regelung ist als Konkretisierung des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses gedacht und soll dem Umstand Rechnung tragen, dass bereits im Aufstellungsverfahren Mitwirkungsbefugnisse bestehen, die dazu dienen, die jeweiligen Interessen rechtzeitig dem Abwägungsmaterial zuzufügen⁶⁶. Insoweit zieht § [47 IIa](#) VwGO die Linie aus, die BVerwGE 59, [87](#)⁶⁷, begonnen hat. Zugleich wird entsprechend der gemeinschaftsrechtlichen Aufwertung der Beteiligungsverfahren (zuletzt durch das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) festgestellt, dass der grundsätzlichen Aufgabenverteilung zwischen Plangeber und Verwaltungsgerichten widersprüche, wenn sachliche Einwendungen ohne Not erst im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht würden⁶⁸. Die neuen Hinweispflichten nach § [3 II](#) und § [13 III](#) sowie § [13a II](#) Nr. 1 BauGB i.V. mit § [13 III 3](#) BauGB sollen insoweit

sicherstellen, dass die Betroffenen über ihre Obliegenheit, Einwände - auch im Hinblick auf die Zulässigkeit von Kontrollverfahren - frühzeitig geltend zu machen, ausreichend informiert sind. Unterbleibt ein entsprechender Hinweis, greift die Präklusion des § [47 IIa](#) VwGO nicht. § [47 IIa](#) VwGO greift auch nicht, wenn der Antragsteller neben präkludierten Einwendungen auch mindestens eine Einwendung geltend gemacht hat, die nicht von § [47 IIa](#) BauGB erfasst wird⁶⁹.

*Der Autor *Battis* ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin; der Autor *Krautzberger* war Leiter der Abteilung Bauwesen und Städtebau im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung; der Autor *Löhr* war bis zum 31. 12. 2006 Stellvertretender Leiter des Instituts für Urbanistik in Berlin.

¹BGBI I, 3316.

²BR-Dr 558/06; BT-Dr 16/2496.

³Vgl. für viele die so genannte „Beschleunigungsnovelle“: Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht v. 6. 7. 1979 (BGBI I, 949).

⁴Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27. 7. 2001 (BGBI I, 1950).

⁵Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau) v. 24. 6. 2004 (BGBI I, 1359).

⁶Gesetz v. 28. 8. 2006 (BGBI I, 2034).

⁷Der Bundestagsausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ging in seinem mitberatenden Votum zur Föderalismusreform davon aus, dass die Regelung der Verfahren im Baugesetzbuch - ebenso wie die in der Gesetzesbegründung ausdrücklich erwähnten Regelungen des Umweltverfahrensrechts - regelmäßig einen Ausnahmefall i.S. des Art. [84 I](#) 4 GG darstellen; vgl. BT-Dr 16/ 813.

⁸O. Fußn. 7.

⁹NVwZ 1988, [619](#) = NJW 1988, [2022](#) L.

¹⁰Vorher Art. [104a IV](#) GG.

¹¹Art. 3 des Gesetzes v. 5. 9. 2006 (BGBI I, 2098).

¹²BR-Dr 558/06; BT-Dr 16/2496.

¹³BR-Dr 558/06 (Beschluss).

¹⁴BT-Dr 16/2932.

¹⁵BT-Dr 16/3308, S. 15f.

¹⁶BR-Dr 855/06.

¹⁷Vgl. etwa *BVerwG*, NVwZ 2006, [452](#); *BVerwG*, ZfBR 2006, [253](#); hierzu *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 10. Aufl. (2007), § 9 Rdnr.8.

¹⁸Vgl. hierzu instruktiv *Junker/Kühn*, Nahversorgung in Großstädten, Difu-Beiträge zu Stadtforschung 47, 2006, S.30ff.

¹⁹Hierzu die Beiträge in: BBR (Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft I, Difu, 2006. Vgl. auch u. Fußn. 33.

²⁰Vgl. Ausschussbericht (BT-Dr 16/3308, S. 20).

²¹Vgl. Begr. des RegE (BT-Dr 16/2496, A III 2).

²²Hierzu *Junker/Kühn* (o. Fußn. 18), S. 83ff.

²³Vgl. *Bunzel*, BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Difu, 2006, S. 57, 59ff.

²⁴Vgl. *Berkemann*, in: *ders.* (Hrsg.), BauGB 2004 - Nachgefragt, vhw, 2006, S. 259.

²⁵Vgl. *Berkemann* (o. Fußn. 23), S. 253.

²⁶Krit. zu der gesamten Regelung des § [9 IIa](#) BauGB, aber besonders zu dem Soll-Charakter der Vorschrift eine Arbeitsgruppe des Deutschen Anwaltvereins, vhw-Forum Wohneigentum 5/2006, S. 323f.

²⁷Hierzu eingehend *Boeddinghaus*, BauR 2006, [1248](#)ff.

²⁸Vgl. *BVerwG*, ZfBR 2005, [559](#): Bauplanungsrecht sperrt Bauordnungsrecht; a.A. *Jüde*, ZfBR 2006, [9](#)ff.: Nebeneinander von Bauplanungs- und Bauordnungsrecht.

²⁹Hierzu *Ipsen*, NJW 2006, [2801](#) ([2803](#)f.).

³⁰Ausschussbericht (BT-Dr 16/3308, S. 19f.).

³¹Ausschussbericht (BT-Dr 16/3308, S. 19).

³²Vgl. dazu detailliert BT-Dr 16/2496, S. 15.

³³„Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ v. 17. 4. 2002.

³⁴Zum Flächenverbrauch s. auch *Peine/Spyra/Hüttl*, UPR 2006, [375](#).

³⁵BVerwGE 41, [227](#) = NJW 1973, [1014](#); BVerwGE 75, [34](#) = NVwZ 1987, [406](#).

³⁶BT-Dr 16/2496, S. 12.

³⁷BT-Dr 16/3308, S. 20; Difu, Praxistest, <http://edoc.difu.de/orlis/DF1064.pdf>.

³⁸Vgl. dazu Anl. 2 Nr. 2.2.

³⁹Vgl. dazu *EuGH*, Slg. 1999, I-[5901](#) - Irland.

⁴⁰Vgl. auch § [3c](#) S. 1 UVPG.

⁴¹BT-Dr 16/2496, S. 13.

⁴²O. Fußn. 41, S. 9; BT-Dr 16/3308, S. 6.

⁴³BT-Dr 16/3308, S. 20.

⁴⁴BT-Dr 16/2496, S. 11; BT-Dr 16/3308, S. 20.

⁴⁵Vgl. auch Praxistest (o. Fußn. 37), S. 39f.

⁴⁶BT-Dr 16/2496, S. 2; BT-Dr 16/3308, S. 18.

⁴⁷Vgl. Praxistest (o. Fußn. 37), S. 41f.

⁴⁸BVerwG, Beschl. v. 4. 10. 2006 - 4 BN 27/06, BeckRS 2006, [26422](#).

⁴⁹BVerwGE 119, [45](#) = NVwZ 2004, [229](#); ähnlich BVerwG, ZfBR 2005, [72](#) = BeckRS 2004, [24216](#).

⁵⁰In der Begründung zum Regierungsentwurf (o. Fußn. 1) wird auch auf die Möglichkeit des Trägerwechsels nach § [12 V](#) BauGB hingewiesen sowie darauf, dass für den Fall der Durchführung einer Umweltprüfung bei Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans die Umweltverträglichkeitsprüfung im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden (vgl. § [17 III](#) UVPG).

⁵¹Vgl. hierzu VII 5.

⁵²Vgl. nur BVerwGE 70, [83](#) = NJW 1985, [278](#) = NVwZ 1985, [109](#) L.

⁵³Vgl. auch die Folgeänderungen in §§ [162](#), [164](#) BauGB.

⁵⁴Vgl. vor allem BVerwG, ZfBR 2005, [387](#) = BeckRS 2005, [22323](#).

⁵⁵BT-Dr 16/3308, S. 22f.

⁵⁶Vgl. hierzu *Hamburg*: G.v. 28. 12. 2004 (HbgGVBl S. 525); *Hessen*, G.v. 21. 12. 2005 (GVBl I, 867); *Schleswig-Holstein*, G.v. 13. 7. 2006 (GVBl S. 158).

⁵⁷Bei den bisherigen Ländergesetzen wird - entsprechend den US-amerikanischen Vorbildern - eine Lösung über eine zweckgebunden Grundsteuererhöhung gefunden, namentlich um „Trittbrettfahrer“ erfassen zu können.

⁵⁸BT-Dr 16/3308, S. 24.

⁵⁹BT-Dr 16/3308, S. 24.

⁶⁰BR-Dr 558/06.

⁶¹BT-Dr 16/2494.

⁶²Krit. zur Kürzung der Frist in § [215 I](#) BauGB von sieben auf zwei Jahre durch das EAG Bau aber *Uechtritz*, ZfBR 2005, [11](#) ([20](#)).

⁶³Vgl. *Knopp*, ZUR 2005, 281.

⁶⁴NJW 1999, [592](#) = NVwZ 1999, [414](#) L.

⁶⁵NJW 1999, [592](#) = NVwZ 1999, [414](#) L.

⁶⁶Vgl. BT-Dr 16/2494, S. 18.

⁶⁷NJW 1980, [1061](#).

⁶⁸BT-Dr 16/2494, S. 21.

⁶⁹BT-Dr 16/3308, S. 25.