

Bauleitplanung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren nach dem BauGB 2007

Von Prof. Dr. Michael Krautzberger, Bonn/Berlin

I. Ausgangslage

Dem jetzigen § 13 BauGB über ein vereinfachtes Bauleitplanverfahren entsprechende Regelungen sind im Städtebaurecht schon seit dem BBauG von 1960 enthalten. Sie betrafen Bauleitplanverfahren zur Änderung oder Ergänzung in einem gegenüber dem regulären Bauleitplanverfahren deutlich vereinfachten Verfahren. Die Vorschrift wurde wiederholt geändert. Ihr Anwendungsbereich wurde durch das EAG Bau 2004¹ deutlich erweitert, nämlich durch Einbeziehung auch der Aufstellung von Bebauungsplänen in besonderen Fällen. Durch die BauGB-Novelle 2007² wurden die wesentlichen Prinzipien des vereinfachten als Verfahren des neuen beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB eingeführt. Mit diesen beiden Novellen ist das in § 13 geregelte Verfahren weit über seinen ursprünglichen Anwendungsbereich – vor allem – für die Bebauungsplanverfahren von besonderer Bedeutung.

II. Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB

1. Die Besonderheiten des Verfahrens gegenüber dem „Regelverfahren“

a) Überblick

Die grundsätzliche Erleichterung der Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans liegt in der Beschleunigung des Verfahrens. Die Gemeinde kann von der vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung, d. h. von der Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 absehen; § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1. Ebenso kann nach dieser Bestimmung auch von der vorgezogenen Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 abgesehen werden. Die Gemeinde kann weiterhin die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 Abs. 2 (Auslegungsverfahren) so gestalten, dass sie der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme gibt oder wahlweise die Auslegung nach § 3 Abs. 2 durchführt; § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2. Eine § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 vergleichbare Wahlmöglichkeit besteht für die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange; § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3.

b) Absehen von der vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1)

Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 kann bei der *Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans*, sofern die Grundzüge der Planung nicht berührt sind, von der Unterrichtung oder Erörterung nach § 3 Abs. 1 Satz 1 abgesehen werden. Die Regelung geht, was die Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans betrifft, davon aus, dass die Öffentlichkeit bereits in dem Aufstellungsverfahren des zu ändernden oder zu ergänzenden Bauleitplans unterrichtet worden sind. Mangels Änderung der Grundzüge der Planung kann eine nochmalige Unterrichtung entfallen.

Für die *Aufstellung von Bebauungsplänen* im vereinfachten Verfahren, sind die vorgegebenen engen Grenzen der Vorschrift zu beachten: Durch die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 darf der sich aus der Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich ver-

ändert werden, so dass das Gesetz davon ausgehen kann, dass die Betroffenen von Belangen durch § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 sichergestellt wird.

c) Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2; Satz 2)

Nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 kann die Gemeinde der betroffenen Öffentlichkeit entweder Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist geben oder wahlweise die Auslegung nach § 3 Abs. 2 durchführen. *Betroffene* sind insbesondere die *Eigentümer* der Grundstücke, für die eine Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans vorgesehen ist. Hierzu gehören auch die Eigentümer *benachbarter Grundstücke*, wenn sie von der Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans betroffen werden können. Durch das *BauROG 1998* ist das vereinfachte Verfahren – anders als nach § 13 Abs. 1 Satz 2 BauGB 1987, das auf die Beteiligung der Eigentümer von Grundstücken abstellte – auf die Beteiligung aller *betroffenen Bürger*³ erweitert worden⁴. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 schließt damit in den Kreis der betroffenen Bürger insbesondere *Mieter, Pächter und dingliche Berechtigte* ein. In Betracht kommen⁵ ggf. auch Inhaber sonstiger Nutzungsrechte.

Das Gesetz ordnet die Beteiligung, nicht aber die *Zustimmung* der betroffenen Öffentlichkeit an. Mit Blick auf die auffällig geringe Zahl von Streitfällen in der höchstrichterlichen Rechtsprechung bemüht sich die Praxis ganz offensichtlich um einvernehmliche Lösungen. Das erklärt sich u. a. auch aus der Tradition der Vorschrift, konnte doch noch nach § 13 *BBauG 1960* das vereinfachte Verfahren nur durchgeführt werden, wenn kumulativ zwei Voraussetzungen erfüllt waren: Die Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplans durfte die Grundzüge der Planung nicht berühren und für die Nutzung der betroffenen und der benachbarten Grundstücke von nur unerheblicher Bedeutung sein; § 13 Abs. 1 *BBauG 1960*. Die Eigentümer der betroffenen und benachbarten Grundstücke sowie die Träger öffentlicher Belange mussten ausdrücklich zustimmen. Fehlte die Zustimmung auch nur eines Eigentümers oder eines Trägers öffentlicher Belange, bedurfte die Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplans der Genehmigung, die ansonsten entfiel.

Es ist Aufgabe der Gemeinde, allen möglicherweise *in ihren abwägungsrelevanten Belangen Betroffenen* Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben d. h. es obliegt der Gemeinde, die betroffenen Bürgerinnen und Bürger und sonstige betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln. Die Beteiligung ist nach den Grundsätzen durchzuführen, die sich aus der Rechtsprechung für die in der Abwägung zu berücksichtigenden planungsrelevanten Belange der

1 Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359).

2 Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316); vgl. hierzu den Überblick in *Krautzberger*, UPR 2006, S. 405 und UPR 2007, S. 53.

3 Seit dem EAG Bau 2004: „Öffentlichkeit“.

4 Vgl. BTDrucks. 13/6392, S. 52; hiergegen hatte sich zunächst der Bundesrat ausgesprochen, BRDrucks. 635/96, S. 19; die Gegenäußerung der Bundesregierung hat an der Regierungsvorlage festgehalten, BTDrucks. 13/6392, S. 133.

5 So *Gierke*, in Kohlhammer-Komm. zum BauGB, Rn. 89.

Bürger ergeben. Das sind alle Belange, von denen bei der Entscheidung über den Plan mit hinreichender Wahrscheinlichkeit abzusehen ist, dass sie als nicht geringfügig anzusehen sind und auch schutzwürdige Interessen bestimmter Personen von dem Plan in mehr als geringfügiger Weise betroffen werden. Die privaten Interessen beschränken sich nicht auf subjektiv-öffentliche Rechte, sondern erfassen alle privaten Interessen. Die in Frage stehenden Belange dürfen jedoch nicht objektiv geringfügig sein und müssen andererseits schutzwürdig sein⁶.

Der betroffenen Öffentlichkeit ist *Gelegenheit zur Stellungnahme* innerhalb *angemessener Frist* zu geben. Die Auslegungsfrist von einem Monat (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 1) kann unterschritten werden. Allerdings sollte eine kürzere Frist als zwei Wochen nicht bestimmt werden. Die Beteiligung der betroffenen Bürger kann dadurch erfolgen, dass ihnen eine Ausfertigung des Planentwurfs übersandt wird mit der Aufforderung, der Änderung zuzustimmen oder eine Stellungnahme abzugeben. Anstelle des schriftlichen Verfahrens kann auch ein mündliches Verfahren erfolgen⁷. Die eingehenden Stellungnahmen sind wie Anregungen im Regelverfahren nach § 3 Abs. 2 zu behandeln.

§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 stellt ausdrücklich klar, dass die Gemeinde die Planänderung trotz Vorliegen der Voraussetzungen für die Anordnung im vereinfachten Verfahren *wahlweise im „Normalverfahren“* nach § 3 Abs. 2 durchführen kann.

Im Übrigen findet auf die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit § 3 *entsprechend Anwendung*.

Wie sich aus § 13 Abs. 2 Satz 2 weiterhin ergibt, gilt in den Fällen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 weiterhin die *Hinweispflicht auf die verwaltungsprozessuale Präklusion*: Bei der Bekanntmachung nach § 3 Abs. 2 ist darauf hinzuweisen, dass ein *Antrag nach § 47 VwGO* unzulässig ist, soweit mit ihm Einwendungen geltend gemacht werden, die vom Antragsteller im Rahmen der Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht wurden, aber hätten geltend gemacht werden können. Der Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan ist nur im Hinblick auf die Einwendungen zulässig, die der Antragsteller bereits im Rahmen der förmlichen Beteiligung nach § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 geltend gemacht hat.

d) Beteiligung der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3)

Von den Änderungen oder Ergänzungen des Bauleitplans berührten *Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange* kann nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 *Gelegenheit zur Stellungnahme* innerhalb *angemessener Frist* gegeben werden. Wahlweise kann die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 durchgeführt werden. Wie in den Fällen des § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 hat auch hier die Gemeinde die Wahlmöglichkeit zwischen der Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange im „Normalverfahren“ des § 4 und der eingeschränkten und verkürzten Beteiligung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3.

Den von den Änderungen oder Ergänzungen des Bauleitplans berührten Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange ist *Gelegenheit zur Stellungnahme* innerhalb *angemessener Frist* zu geben. Die gesetzliche Monatsfrist nach § 4 Abs. 2 Satz 2 BauGB kann deutlich unterschritten werden. Jedoch muss auch den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange wie der Öffentlichkeit eine ihre Betroffenheit adäquate Beteiligungsmöglichkeit geboten werden. Die Beteiligung der betroffenen Träger öffentlicher Belange und der betroffenen Öffentlichkeit kann gleichzeitig erfolgen⁸; vgl. § 4a Abs. 2.

Auch im Übrigen findet auf die Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange §§ 4 und 4a *entsprechend Anwendung*, d. h. z. B. auch hinsichtlich der Präklusion (vgl. § 4a Abs. 6 Satz 1). Dass § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 von der wahlweisen Beteiligung nach § 4 spricht, steht dem nicht entgegen. Das Gesetz geht vielmehr davon aus, dass entweder das vereinfachte Verfahren durch individuelle Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange durchgeführt oder das herkömmliche Planänderungsverfahren nach § 3 Abs. 2 und § 4 gewählt wird. Die Erwähnung des § 4 Abs. 2 in § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 nur in Zusammenhang mit dem herkömmlichen Verfahren ändert nichts daran, dass sich – wie übrigens auch nach früherem Recht (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 1 BauGB 1987) – in Fällen des § 13 die individuelle Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange nach der Grundnorm des § 4 Abs. 2 richtet. Sowohl der Begriff der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange als auch deren Berührtheit bestimmt sich nach § 4. Allerdings wird in den Fällen nach § 13 regelmäßig die Beteiligung zugleich mit der Öffentlichkeit durchgeführt.

2. Anwendungsbereich bis zum EAG Bau 2004

§ 13 wurde durch das *BauROG 1998* neu gefasst. Die Regelungen für den Bebauungsplan und den Flächennutzungsplan wurden zusammenfassend geregelt. Voraussetzung für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens zur Änderung oder Ergänzung sowohl von Bebauungsplänen als auch von Flächennutzungsplänen war, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

3. Anwendungsbereich nach dem EAG Bau 2004 und dem BauGB 2007

a) Überblick

Durch das EAG Bau 2004 und das BauGB 2007 ist der Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens über die *Änderung oder Ergänzung von Bauleitplänen* hinaus auch auf bestimmte Fälle der *Aufstellung von Bebauungsplänen* erweitert worden.

Zugleich wurde die Regelung auf solche Fälle eingeschränkt, die *keine Umweltprüfung* erfordern. Diese Maßgabe ergab sich aus den Anforderungen der *Plan-UP-Richtlinie*⁹ an die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden, die in den Fällen des § 13 BauGB auf die unmittelbar Betroffenen (Öffentlichkeit) bzw. Berührten (Behörden) eingeschränkt werden kann. Unter Inanspruchnahme einer entsprechenden Ausnahmeregelung in der Plan-UP-Richtlinie schuf die neue Regelung im Wege einer abstrakt-generellen Festlegung Voraussetzungen, unter denen von der förmlichen Umweltprüfung abgesehen wird. Auch in diesem Fall ist eine Vorprüfung des Einzelfalls (Screening) nicht erforderlich. Zugleich soll durch § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 sichergestellt sein, dass Bauleitpläne nach § 13 keine erheblichen Umweltauswirkungen haben können, insbesondere nicht im Hinblick auf Art und Größe der in ihrem Rahmen zulässigen Projekte, auf die Bedeutung der Pläne für die Einbeziehung von Umwelterwägungen oder die relevanten Umweltprobleme.

b) Anwendungsfälle

Das vereinfachte Verfahren kann *in folgenden Fällen zur Anwendung* kommen:

- 6 Vgl. hierzu grundlegend BVerwG, Beschl. vom 9.11.1979 – 4 N 1.78, 2.–4.79 –.
- 7 Vgl. § 28 VwVfG; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Aufl. 2007, Rn. 6.
- 8 Gierke a.a.O. Rn. 105
- 9 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme; sog. Plan-UP-Richtlinie; ABl. EG Nr. L 197 S. 30.

- Änderung oder Ergänzung von Flächennutzungsplänen, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 13),
- Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 13),
- Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen in einem Gebiet nach § 34, wenn der sich aus der vorkommenden Umgebung ergehende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert wird (§ 13),
- Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen, die lediglich Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a enthalten.

Das vereinfachte Verfahren kommt *in folgenden Fällen entsprechend zu Anwendung*:

- Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung; beschleunigtes Verfahren (§ 13a),
- Aufhebung vorhabenbezogener Bebauungspläne (§ 12 Abs. 6),
- Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Entwicklungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Abs. 6 Satz 1),
- Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Ergänzungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3, Abs. 6 Satz 1),
- Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Außenbereichssatzungen (§ 35 Abs. 6 Satz 5);
- vgl. auch § 4a Abs. 3 Satz 4 (erneute Beteiligung).

4. Das Verfahren seit dem EAG Bau 2004 und dem BauGB 2007

a) Keine Umweltprüfung

Die Gemeinde hat im vereinfachten Verfahren nach § 13 Abs. 3 Satz 1 keine Umweltprüfung durchzuführen. Damit entfällt zugleich die Anwendung einer Reihe von Regelungen, die mit der Umweltprüfung in unmittelbarem Zusammenhang stehen. § 13 Abs. 3 Satz 1 bestimmt hierzu, dass die Vorschrift über die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 nicht anzuwenden ist. Weiterhin wird von der Anwendung der folgenden Vorschriften abgesehen:

- der Umweltbericht nach § 2a,
- die Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind,
- die zusammenfassende Erklärung nach § 6 Abs. 5 Satz 3 und § 10 Abs. 4 sowie
- das Monitoring nach § 4c.

§ 13 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 1 erwähnte in der *bis zum 31.12.2006* geltenden Fassung des § 13 (EAG Bau 2004) nicht ausdrücklich, dass auch die Regelung über die *zusammenfassende Erklärung nach § 6 Abs. 5 Satz 3 sowie nach § 10 Abs. 4* nicht Anwendung findet. Im Ergebnis hat sich durch die (sicher hilfreiche) gesetzliche Erwähnung dieses Falles an der Rechtslage nichts geändert. Denn die zusammenfassende Erklärung bezieht sich auf die im Rahmen der Umweltprüfung zu erarbeitenden Angaben: Im Fall des vereinfachten Verfahrens, in dem u. a. von der Umweltprüfung und dem Umweltbericht abgesehen wird, fehlen somit die Grundlagen für die zusammenfassende Erklärung. Aus dem Sinnzusammenhang mit dem Wegfall der Umweltprüfung sowie der sonstigen in § 13 Abs. 3 Satz 1 genannten Vorschriften ergibt sich aber, dass auch die zusammenfassende Erklärung im Rahmen des vereinfachten Verfahrens nicht erforderlich ist.

Dass die Bestimmung über die Umweltprüfung nicht anzuwenden ist, bezieht sich ausschließlich auf die darin und in den weiteren in § 13 Abs. 3 Satz 1 genannten Bestimmungen geregelten *Verfahrensaspekte* bei den von der Bauleitplanung berührten *Umweltbelangen*. Sachlich ergibt sich die uneingeschränkte Beachtung der Umweltbelange – etwa auch der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, soweit die Planung zu Eingriffen führen kann – uneingeschränkt aus § 1 Abs. 5 und Abs. 6.

b) Konsequenzen für das Verfahren

In den Fällen des vereinfachten Verfahrens ist nach § 13 Abs. 3 Satz 2 bei der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass von einer *Umweltprüfung abgesehen wird*. In dem bis zum EAG Bau 2004 geltenden Recht bestand auf der Grundlage des UVPG/BauGB 2001 bei jedem Bebauungsplan eine Hinweispflicht, ob eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt oder nicht durchgeführt werden soll (§ 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB 2001). Die Öffentlichkeit kann damit davon ausgehen, dass bei allen Bauleitplanverfahren entweder eine Umweltprüfung durchgeführt wird oder sie darauf hingewiesen wird, dass davon (dies kommt nur in den Fällen des vereinfachten Verfahrens in Betracht) abgesehen wird. Eine entsprechende Unterrichtung gegenüber den Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange ist nach § 13 Abs. 3 Satz 2 nicht angeordnet.

5. EU-rechtliche Beurteilung

a) Überblick

Im Hinblick auf die EU-rechtlich vorgegebene Umweltprüfung von Plänen, welche die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens vorbereiten oder begründen oder die Schutzgüter nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. b (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) beeinträchtigen können, ist das vereinfachte Verfahren dafür nicht zulässig.

b) Die EU-rechtlichen Voraussetzungen im Einzelnen

§ 13 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 setzt demgemäß als weitere Voraussetzung für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens – für beide Fälle des Abs. 1 – voraus, dass eine *Umweltprüfung entfallen kann*. Bedingung für das Absehen von der Umweltprüfung ist, dass

- die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben nach Anlage 1 zum UVPG oder nach Landesrecht nicht begründet wird (Abs. 1 Nr. 1) und
- keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung von FFH-Gebieten oder Europäischen Vogelschutzgebieten bestehen (Abs. 1 Nr. 2).

Diese Regelung stellt im Ergebnis sicher, dass insbesondere europarechtlich relevante Umweltauswirkungen nicht durch Planungen im vereinfachten Verfahren hervorgerufen werden. Die Regelung bezieht sich im Sinne einer normativen Ausnahmeregelung auf *Artikel 3 Abs. 5 Satz 1 der Plan-UP-Richtlinie*¹⁰.

Entsprechend der Vorgabe des Artikels 3 Abs. 5 Satz 2 der Plan-UP-Richtlinie sind die einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-Richtlinie bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Voraus-

¹⁰ Art. 3 Abs. 5 der Richtlinie lautet: „(5) Die Mitgliedstaaten bestimmen entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Absätzen 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen die Mitgliedstaaten in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden.“

setzungen für das vereinfachte Verfahren berücksichtigt worden. § 13 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 haben daher sicherzustellen, dass Bauleitpläne nach § 13 keine erheblichen Umweltauswirkungen haben können, insbesondere nicht im Hinblick auf Art und Größe der in ihrem Rahmen zulässigen Projekte, auf die Bedeutung der Pläne für die Einbeziehung von Umwelterwägungen und die sonstigen relevanten Umweltprobleme.

Die nach Artikel 3 Abs. 6 der Plan-UP-Richtlinie erforderliche Behördenbeteiligung bei der Festlegung der Arten von Plänen und Programmen, die keiner Umweltprüfung bedürfen, wurde durch die Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren zum EAG Bau 2004 erfüllt.

§ 13 Abs. 1 Nr. 1 bestimmt, dass keine Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen gemäß der Projekt-UPP-Richtlinie in Form der nationalen Umsetzung durch das UVPG 2001 durch die Planung zulässig werden oder ein Rahmen dafür geschaffen wird. Der Begriff des Projektes ist dabei im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung bereits durch Art und Umfang definiert. Von besonderer Bedeutung ist dies auch im Hinblick auf die Schwellenwerte der Anlage 1 Nr. 18 UVPG¹¹. Soweit die Anlage 1 Nr. 18 zum UVPG zwischen *Schwellenwerten* unterscheidet, die eine UVP-Pflicht auslösen (in der Anlage zum UVPG mit „X“ gekennzeichnet) oder nur eine Vorprüfungspflicht (mit „A“ gekennzeichnet), ist dies ohne Unterschied. Soweit eine Vorprüfung (vgl. § 3c UVPG) erforderlich wäre (z. B. großflächiger Einzelhandel mit mehr als 1200 m² Geschossfläche), macht dies keinen Unterschied, d. h. für ein vereinfachtes Verfahren wäre dann kein Raum. Dies ergibt sich zwar nicht dem Wortlaut nach, aber zwingend aus dem Sinn der Regelung, weil die Vorprüfung ein besonderes Verfahren erfordert. Das Gesetz regelt dies im Zusammenhang mit dem Vorprüfungsfall in den Fällen des *beschleunigten Verfahrens* (§ 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2) spezifisch, in dem ab der dort genannten Größe des Bebauungsplans ein Vorverfahren durchzuführen ist. Für die sonstigen Fälle sieht das BauGB jedoch eine Vorprüfung nicht vor, weil es von der generellen UP-Pflicht des § 2 Abs. 4 BauGB ausgeht. Soweit aber ein Vorprüfungsfall nach Anlage 1 Nr. 18 vorliegt und ein Bebauungsplan nach § 13 durchgeführt werden soll, würde gem. § 17 Abs. 1 Satz 2 UVPG eine Vorprüfungspflicht bestehen, d. h. das vereinfachte Verfahren könnte – etwa bei einem Bebauungsplan, mit dem die Zulässigkeit eines großflächigen Einzelhandelsbetriebs mit mehr als 1200 m² begründet werden soll (vgl. Anlage 1 Nr. 18.6 UVPG) – nur unter Einschluss einer Vorprüfung nach § 3c UVPG durchgeführt werden.

§ 13 Abs. 1 Nr. 2 gewährleistet die Wahrung der Anforderungen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie (vgl. hierzu § 1a Abs. 4).

III. Das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB

1. Anwendung des vereinfachten Verfahrens

Im beschleunigten Verfahren nach § 13a – Aufstellung, Änderung oder Aufhebung der Bebauungspläne der Innenentwicklung – gelten die *Vorschriften des vereinfachten Verfahrens* nach § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 entsprechend; § 13a Abs. 2 Nr. 1.

2. Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens

a) Überblick

Nach § 13 Absatz 1 Satz 1 BauGB ist das „beschleunigte Verfahren“ für Bebauungspläne der *Innenentwicklung* vorgesehen. Die Formulierung des Regierungsentwurfs¹², wonach bereits solche Bebauungspläne in Betracht kommen, die der Innenentwicklung

„dienen“, wurde aufgegeben. Darunter hätte man auch Fälle einer Außenentwicklung verstehen können, etwa wegen einer Betriebsverlagerung „nach außen“, die zwar der Innenentwicklung „dienen“ mag, aber im Kern doch eine Außenentwicklung darstellt. Der Begriff der Innenentwicklung wird als städtebaufachlicher Begriff vorausgesetzt und gesetzlich nicht definiert.

b) Zum Begriff der Innenentwicklung

Die im Gesetz genannten Beispiele der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderer vergleichbarer Maßnahmen knüpfen an die Begriffsbestimmung in § 1a Absatz 2 Satz 1 BauGB an. Bebauungspläne der Innenentwicklung erfassen daher insbesondere Bebauungspläne zur Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile (vgl. § 1 Absatz 6 Nr. 4 BauGB) und zur Umnutzung von Flächen. Das Gesetz zielt auf Gebiete, die im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB darstellen und auf innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche brach gefallene Flächen oder Flächen, die aus anderen Gründen einer neuen Nutzung zugeführt werden sollen.

Es bezieht sich aber auch auf *Außenbereiche im Innenbereich*¹³, also Flächen, die zwar selbst zum Außenbereich rechnen, aber von einer baulichen Nutzung umgeben sind. Auch Abrundungsflächen, die räumlich in den Außenbereich hineinragen, können Gegenstand eines Bebauungsplans der Innenentwicklung sein. Damit sind insbesondere potenzielle § 34-Satzungsflächen zu nennen, nicht aber isoliert in den Außenbereich vorstoßende Flächen. Letztlich wird man bei Abgrenzungsfragen auf das gesetzgeberische Ziel der Vermeidung einer Außenbereichsbesiedelung zugunsten einer Wiedernutzung von Flächen abstellen. Dabei wird man abwarten müssen, ob die Rechtsprechung den Begriff der Innenentwicklung ergänzend durch Begriffe wie „organische“ oder „charakteristische Siedlungsstruktur“ interpretieren wird¹⁴.

c) Die beiden Fallgruppen des § 13a Abs. 1 Satz 2

Ein Bebauungsplan darf im beschleunigten Verfahren nur aufgestellt werden, wenn in ihm eine zulässige Grundfläche im Sinne des § 19 Absatz 2 BauNVO oder eine Größe der Grundfläche von insgesamt weniger als 20 000 m² festgesetzt wird (§ 13a Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB). Dabei sind die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, zusammenzurechnen.

Bei großflächigeren Bebauungsplänen mit einer *Grundfläche von 20 000 m² bis weniger als 70 000 m²* kann das beschleunigte Verfahren des § 13a BauGB auch angewendet werden, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalls zu dem Ergebnis führt, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind (§ 13a Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Ob diese Vorprüfung im Einzelfall – auf der Grundlage der Anlage 2 – gegenüber eine „reguläre Umweltprüfung“, die sich dann – je nach Ergebnis der Vorprüfung – noch anschließt, einen Vorteil gegenüber dem »Normalverfahren« bringt, wird vom Einzelfall abhängen.

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

¹¹ Vgl. hierzu im Einzelnen *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, Loseblattkommentar, Stand Februar 2007, Einl. Rn. 226 ff.

¹² BT-Dr. 16/2496.

¹³ Vgl. BVerwGE 41, 227.

¹⁴ Vgl. zu diesem Begriff noch § 34 Abs. 1 BBauG 1990.

3. Unterschiede und Gemeinsamkeiten beider Verfahren

a) Überblick

Die Verfahren nach §§ 13 und 13a weisen bei aller Gemeinsamkeit auch Unterschiede auf, und zwar einerseits in der Verfahrensausgestaltung selbst und andererseits in einigen rechtlichen Folgen bei der Verfahrensdurchführung:

– Bei Aufstellung eines Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren ist nach § 13a Abs. 3 *ortsüblich bekannt zu machen*, dass der Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren ohne Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 aufgestellt werden soll, in den Fällen des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 (sog. Vorprüfungsfälle) einschließlich der hierfür wesentlichen Gründe.

– Weiterhin ist ortsüblich bekannt zu machen, wo sich die *Öffentlichkeit* über die allgemeinen Ziele und Zwecke sowie die wesentlichen Auswirkungen der Planung *unterrichten kann* und dass sich die Öffentlichkeit innerhalb einer bestimmten Frist zur Planung *äußern kann*, sofern keine frühzeitige Unterrichtung und Erörterung im Sinne des § 3 Abs. 1 stattfindet.

– Während in beiden Verfahren die *Umweltprüfung* nicht angewendet wird, ist die *naturschutzrechtliche Eingriffsregelung* (§ 1a Abs. 3) nur im beschleunigten Verfahren ausgeschlossen.

– Ebenso ist die Möglichkeit der *Abweichung vom Flächennutzungsplan* und dessen Berichtigung nur im beschleunigten Verfahren zulässig; § 13a Abs. 2 Nr. 2 und 4.

– Vgl. weiterhin auch die – im Ergebnis wohl nicht atypischen – Anforderungen an die *Abwägung* nach § 13a Abs. 2 Nr. 3.

b) Anwendungsbereich

Das *beschleunigte Verfahren* kommt nur bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen in Betracht.

Das *vereinfachte Verfahren* kommt in seinem „traditionellem“ Anwendungsbereich, nämlich der Änderung oder Ergänzung von Plänen ohne Änderung der Grundzüge der Planung, für Flächennutzungs- und Bebauungspläne zur Anwendung. Die weiteren Anwendungsbereiche beziehen sich ebenso wie das beschleunigte Verfahren auf Bebauungspläne: Bebauungspläne im „§ 34-Bereich“ (EAG Bau 2004) und Bebauungspläne im Sinne des § 9 Abs. 2a (BauGB 2007).

c) Beurteilung

Die Veränderungen im Verfahren sind bei näherem Zusehen recht weitreichend. Geht man – nach ersten Einschätzungen von Städten und Gemeinden – davon aus, dass die Verfahren nach §§ 13 und 13a BauGB erheblichen Zuspruch erhalten werden, dann verändert sich in diesen Anwendungsfällen u. a. die Struktur der Beteiligungen am Bauleitplanverfahren¹⁵: Seit der BBauG-Novelle 1976 ist die Beteiligung von „jedermann“ ein Element des deutschen Planungsrechts (vgl. früher § 2a BBauG 1976, jetzt § 3 Absatz 1 BauGB). Diese offene Beteiligung steht freilich in einem merkwürdigen Kontrast zur tatsächlichen Unterrichtung der „Betroffenen“ – namentlich der Nachbarn – über eine beabsichtigte Bauleitplanung. Anders als Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange sind sie auf das Kleingedruckte in Tageszeitungen, auf Amtsblätter oder „Schwarze Bretter“ angewiesen, also auf heutzutage nicht gerade allgemein gebräuchliche und in Mode stehende Informationsmedien, schon gar nicht für Eigentümer, die in einem anderen Ort wohnen. Das Verfahren nach § 13 BauGB hat demgegenüber den Charme, dass die eigentlich Betroffenen beteiligt werden. § 13a BauGB übernimmt dieses Modell, freilich mit einer Unterrichtung der Öffentlichkeit darüber, dass ein beschleunigtes Verfahren durchgeführt wird und wo

man sich darüber unterrichten und dass man sich dazu äußern kann. Die Bekanntmachung erfolgt – wie auch sonst bei der „normalen“ Bauleitplanung – „ortsüblich“ (§ 13a Absatz 3 BauGB).

IV. Bebauungsplanverfahren – was ist die Regel und was die Ausnahme?

Wenn nicht alle Zeichen trügen, dann könnte das beschleunigte Verfahren gerade auch nach der Absicht des Gesetzgebers für die Innenentwicklung und damit für die Bebauungsplanung innerhalb der gewachsenen städtischen Strukturen von hoher Attraktivität sein. Das ist auch gut so: Denn die Innenentwicklung soll Vorrang haben vor der Außenentwicklung. Der gesetzgeberische Normalfall bleibt nach dem BauGB allerdings der Bebauungsplan mit Umweltprüfung und mit Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, während die Verfahren nach §§ 13 und 13a BauGB Ausnahmecharakter haben. Dagegen ist aber ernsthaft auch nichts einzuwenden, sondern es ist die Folge des über dem nationalen Recht aufgebauten europarechtlichen Regimes. Die Praxis kann jedoch, wie das Gesetz es gerade zeigen will, innerhalb des europarechtlich vorgegebenen Rahmens beachtliche Möglichkeiten zur schlankeren Bebauungsplanung ohne Umweltprüfung und ohne die – europarechtlich nicht vorgeschriebene – naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Angesichts der voraussichtlichen Anwendungsbreite des beschleunigten Verfahrens stellt sich – sicher nicht aktuell, aber mit Blick auf eine ggf. in längerer Zukunft anstehende Überarbeitung des BauGB – gleichwohl die Frage, ob man zur Klarstellung der Praxis und Bedeutung das Verhältnis zwischen der mit dem EAG Bau eingeführten „Regel-UP“ und dem Fall des beschleunigten Verfahrens beim Aufbau des BauGB überprüfen kann. Der jetzige Aufbau ist angesichts der EU-rechtlich in der geringeren Zahl der Bebauungsplanverfahren gebotenen Verfahren mit obligatorischer Umweltprüfung – warum Flächennutzungspläne obligatorisch einer Umweltprüfung bedürfen, erscheint ohnehin nur bedingt nachvollziehbar – zu überdenken. Dass dabei die Beteiligungsregeln des § 3 Abs. 1 und Abs. 2 zugunsten einer Beteiligung der tatsächlich Betroffenen gestärkt werden, die Öffentlichkeit sich jedoch weiterhin einbeziehen kann, erscheint eher ein Gewinn als ein Verlust an tatsächlicher Partizipation an der Planung.

¹⁵ Vgl. zum nachfolgenden *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2007, S. 160.