

Marion Robl

# Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung

Ein Aspekt des Innenstadtentwicklungsgesetzes  
(„BauGB 2007“)

## **Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht**

Herausgegeben von Gerrit Manssen



**PETER LANG** Internationaler Verlag der Wissenschaften

## A. Einleitung

### I. Anlass des Innenstadtentwicklungsgesetzes

Am 01.01.2007 ist das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, das sog. Innenstadtentwicklungsgesetz, in Kraft getreten (BGBl. (2006) I S. 3316). Es ist das erste städtebaurechtliche Gesetz seit der Föderalismusreform vom 01.09.2006 (BGBl. (2006) I S. 2034).<sup>1</sup> Der Anlass dieser BauGB-Novelle war – anders als bei den vorherigen großen Änderungen des Baugesetzbuchs in den Jahren 2001 und 2004 – nicht die Pflicht zur Anpassung des deutschen Rechts an europarechtliche Anforderungen.<sup>2</sup> Das Innenstadtentwicklungsgesetz ist vielmehr ein Ansatz, das Städtebaurecht den aktuellen ökonomischen, ökologischen, sozialen, demografischen und städtebaulichen Entwicklungen in Deutschland anzugleichen.<sup>3</sup> Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD aus dem Jahr 2005 sieht vor, zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und zur Beschleunigung wichtiger Planungsvorhaben, vor allem in den Bereichen Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastrukturausstattung, das Bau- und Planungsrecht für entsprechende Vorhaben zur Stärkung der Innenentwicklung zu vereinfachen und zu beschleunigen sowie die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu erhalten und, wenn nötig, auszubauen, um die Innenstädte als Einzelhandelsstandorte zu erhalten.<sup>4</sup> Auch diese politischen Zielsetzungen sollen mit dem Innenstadtentwicklungsgesetz realisiert werden.<sup>5</sup> Dazu werden u. a. im europäischen Gemeinschaftsrecht eröffnete, bisher weitgehend ungenutzte Spielräume ebenso in Anspruch genommen wie der in diesem verankerte, angelsächsische Tradition entsprechende<sup>6</sup> Verfahrensgedanke und der damit verbundene Stellenwert des Verfahrens weiter ins deutsche Recht übertragen wird.<sup>7</sup> Folglich gestaltet auch das Innenstadtentwicklungsgesetz, wenn

1 *Krautzberger*, UPR 2006, 405 (405).

2 *Krautzberger*, UPR 2006, 405 (405); *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (121); *Uechtritz*, BauR 2007, 476 (476).

3 BT-Drs. 16/2496, S. 1 u. 9; BT-Drs. 16/3308, S. 15 u. 16; ähnlich *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2007, 160 (160).

4 Koalitionsvertrag, S. 62, abrufbar unter [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf) (zuletzt abgerufen am 04.08.2008).

5 BT-Drs. 16/2496, S. 1 u. 9; vgl. auch BT-Drs. 16/3308, S. 1 u. 16; *Bienek*, SächsVBl. 2007, 49 (49); *Blechtschmidt*, ZfBR 2007, 120 (120); v. *Feldmann*, Grundeigentum 2007, 415 (415); *Gronemeyer*, BauR 2007, 815 (815); *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2007, 160 (161); *Müller-Grüne*, BauR 2007 985 (985); *Uechtritz*, BauR 2007, 476 (476).

6 *Hoffmann-Riem*, AöR 130 [2005], 5 (36).

7 *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (121); *Krautzberger*, UPR 2006, 405 (405); *Schröer*, NZBau 2008, 46 (46).

auch nicht als primäres Anliegen, sondern nur als Reflex auf bestehende Verpflichtungen, gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für das nationale Recht aus.<sup>8</sup>

## II. Allgemeine Zielsetzung des Innenstadtentwicklungsgesetzes

Wie sich schon aus der Bezeichnung des Gesetzes ergibt, soll durch das Innenstadtentwicklungsgesetz der immer mehr fortschreitenden Entwicklung von Städten nach außen und der damit verbundenen, zunehmenden Ausweitung der Siedlungsfläche entgegengewirkt werden. Zugleich soll die Innenentwicklung der Städte einschließlich ihrer Stadtteil- und Ortszentren gewährleistet werden.<sup>9</sup> Dies hat zweierlei Hintergründe: Die Konzentration auf die Innenentwicklung soll zum einen die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (BT-Drs. 14/8953) verwirklichen, die eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Stärkung der Innenentwicklung vorsieht.<sup>10</sup> Statt einer Erstinanspruchnahme von Flächen sollen vorrangig vorhandene (Siedlungs-)Potenziale genutzt werden.<sup>11</sup> Das Nachhaltigkeitsprinzip hat in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB als Planungsgrundsatz ausdrücklich Einzug ins Baugesetzbuch gehalten. Es geht auf die in den Konferenzen der Vereinten Nationen von Rio de Janeiro (Lokale Agenda 21), Istanbul (Habitat II) sowie Kyoto (Kyoto-Protokoll) formulierten Ziele zurück.<sup>12</sup> Im deutschen Grundgesetz ist das Nachhaltigkeitsziel in Art. 20a GG verankert. Das Staatsziel, die natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen, verlangt, dass natürliche Ressourcen, gerade wenn sie in nur endlichem Umfang vorhanden sind, nachhaltig bewirtschaftet werden.<sup>13</sup> Der Nachhaltigkeitsgrundsatz erfordert es, den sparsamen Umgang mit dem nur in begrenztem Umfang vorhandenen Grund und Boden auch als eine von der Bauleitplanung zu bewältigende Aufgabe anzusehen.<sup>14</sup> Das

8 *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (121); *Krautzberger*, UPR 2006, 405 (405); *Uechtritz*, BauR 2007, 476 (476).

9 BT-Drs. 16/2496, S. 1 u. 9; BT-Drs. 16/3308, S. 14; *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (121); *Blechschiidt*, ZfBR 2007, 120 (120); *Krautzberger*, UPR 2006, 405 (405); *Schröder*, NZBau 2008, 46 (46).

10 BT-Drs. 14/8953, S. 81 u. 122; BT-Drs. 16/2496, S. 1 u. 9; BT-Drs. 1/3308, S. 14; *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (124); *Bergmann/Dosch/Jakubowski*, in: *Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft*, Band I, S. 10 (11), abrufbar unter <http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/> (zuletzt abgerufen am 19.12.2008); *Löhr*, in: *B/K/L*, § 9, Rn. 98i.

11 BT-Drs. 16/2496, S. 9.

12 *Murswiek*, NuR 2002, 641 (641); *W. Schrödter*, in: *BauGB 2004 – Nachgefragt*, S. 46 (46).

13 *Murswiek*, NuR 2002, 641 (644 u. 645).

14 *W. Schrödter*, in: *BauGB 2004 – Nachgefragt*, S. 46 (46); vgl. auch *Murswiek*, NuR 2002, 641 (644 u. 647).

Innenstadtentwicklungsgesetz soll damit also einerseits das ökologische Staatsziel des Art. 20a GG umsetzen.<sup>15</sup> Zum anderen sollen durch die Stärkung der Innenentwicklung der Städte deren Urbanität, Nutzungsvielfalt und Lebendigkeit bewahrt bleiben bzw. gestärkt werden.<sup>16</sup> Funktionsfähige urbane Stadtzentren und -quartiere nehmen angesichts der demografischen Entwicklung mit einem immer größer werdenden Anteil älterer und aufgrund dessen oftmals in ihrer Mobilität eingeschränkter Menschen an Bedeutung zu. Sie sind notwendig, um eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen zu gewährleisten. Gerade Menschen, die nicht ohne Weiteres Einzelhandelsansiedlungen in dezentraler Lage am Stadtrand aufsuchen können, sind auf funktionsfähige Stadt- oder Stadtteilzentren angewiesen, die jedoch angesichts der vergangenen und teilweise noch gegenwärtigen Entwicklungen im Einzelhandel<sup>17</sup> gefährdet sind.<sup>18</sup> Aufgrund des zu erwartenden Rückgangs der absoluten Bevölkerungszahl in Deutschland ist zudem zu beachten, dass die technische (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Stromversorgung etc.) und soziale (Kindergärten, Schulen etc.) Infrastruktur für bzw. durch immer weniger Menschen aufrechterhalten bzw. finanziert werden muss. Auch aus diesem wirtschaftlichen Grund soll eine Konzentration der weiteren Entwicklung auf die vorhandene Siedlungsfläche forciert werden.<sup>19</sup>

Um die Stärkung der Innenentwicklung tatsächlich zu erreichen, will das Innenstadtentwicklungsgesetz – wie die Städtebaugesetzgebung bezogen auf das Bauleitplanungsverfahren insgesamt schon seit Jahrzehnten<sup>20</sup> – das Planungsverfahren für Innenentwicklungsmaßnahmen vereinfachen und beschleunigen. Diese verfahrensbezogene Privilegierung der Innenentwicklung soll zudem Investitionen in diesem Bereich erleichtern und damit durch neues wirtschaftliches Wachstum auch Arbeit und Beschäftigung fördern.<sup>21</sup> Als Beitrag zur für Investi-

---

15 BT-Drs. 16/2496, S. 1 u. 9; *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (124).

16 BT-Drs. 16/2496, S. 1/2 u. 9; *Gronemeyer*, BauR 2007, 815 (815); *Scheidler*, BauR 2007, 650 (650); vgl. Koalitionsvertrag, S. 61, abrufbar unter [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.property=publicationFile.pdf) (zuletzt abgerufen am 04.08.2008).

17 Näheres dazu bei *Löhr*, in: B/K/L, § 9, Rn. 98i; *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandel und Planungsrecht, Rn. 1. Vgl. auch *Paul*, NVwZ 2004, 1033 (1033), wobei er wieder eine Abkehr von der starken Konzentration von Einzelhandelsbetrieben in nicht integrierten Lagen erkennt; ebenso *Schmitz/Federwisch*, Einzelhandel und Planungsrecht, Rn. 15.

18 BT-Drs. 16/2496, S. 1/2; BT-Drs. 16/3308, S. 1 u. 14; *Löhr*, in: B/K/L, § 9, Rn. 98i; *Portz*, in: Spannowsky/Hofmeister, BauGB 2007, S. 1 (1/2 u. 2).

19 *Portz*, in: Spannowsky/Hofmeister, BauGB 2007, S. 1 (2).

20 *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (121); *Krautzberger*, UPR 2006, 405 (405 u. Fn. 7).

21 BT-Drs. 16/2496, S. 1 u. 9; BT-Drs. 16/3308, S. 16; *Scheidler*, BauR 2007, 650 (650); *Spannowsky/Hofmeister*, in: Spannowsky/Hofmeister, BauGB 2007, Vorwort, S. V.

tionen notwendigen Planungs- und Rechtssicherheit will das Innenstadtentwicklungsgesetz zudem die Rechtsbeständigkeit von Plänen erhöhen.<sup>22</sup>

### III. Zentrale Regelungen des Innenstadtentwicklungsgesetzes

Zur Erreichung der von ihm angestrebten Ziele traf der Gesetzgeber im Innenstadtentwicklungsgesetz folgende zentrale Regelungen:

- Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung in § 13a BauGB;
- Festsetzungen zur Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung und der Innenentwicklung, in § 9 Abs. 2a BauGB;
- Erweiterung der Vorhabensteuerung durch den Durchführungsvertrag beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan in § 12 Abs. 3a BauGB;
- Beschleunigung und Erleichterung des Abschlusses von städtebaulichen Sanierungsverfahren in §§ 142, 154 BauGB;
- Vertiefung der Bestandskraft von Bauleitplänen (§§ 214 f. BauGB) und Beschränkung des Rechtsschutzes gegen Bauleitpläne (§ 47 Abs. 2 S. 1 u. Abs. 2a VwGO).

### IV. Gesetzgebungshistorie

Das Innenstadtentwicklungsgesetz darf, gerade weil es in das Baugesetzbuch zuvor eingeführte Regelungen wieder aufhebt, modifiziert oder erweitert, nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist es eingebettet in eine vor längerer Zeit beginnende Reihe von BauGB-Novellen, deren Tendenzen das Innenstadtentwicklungsgesetz fortführt oder wieder aufgreift, aber auch abbricht oder umkehrt.

#### 1. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten

Am 12.02.1990 trat das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175 vom 05.07.1985, S. 40-48, sog. UVP-RL) (BGBl. (1990) I S. 205) in Kraft, dessen bedeutendster Rege-

---

22 BT-Drs. 16/2496. S. 2; BT-Dr. 16/3308, S. 1 u. 14; *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (121); *Blechschmidt*, ZfBR 2007, 120 (120); *Schröer*, NZBau 2006, 703 (704).

lungsinhalt die Einführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) war. Damit wurde im deutschen Rechtssystem erstmals das Rechtsinstrument der Umweltverträglichkeitsprüfung geschaffen.<sup>23</sup> Sie wurde gem. § 2 Abs. 1 S. 1 UVPG (1990) als unselbständiger Teil anderer verwaltungsbehördlicher Verfahren konzipiert, weswegen einige Umwelt-Fachgesetze, z. B. das Bundesimmissionsschutzgesetz und das Bundesnaturschutzgesetz, entsprechend angepasst wurden.<sup>24</sup> Das Baugesetzbuch wurde durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht geändert, es wurde jedoch durch die §§ 2 und 17 UVPG (1990) mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung verbunden. Dadurch unterlagen auch bestimmte Bebauungspläne erstmals der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, die in das Bauleitplanungsverfahren eingebunden war.<sup>25</sup> Diese wurde damit erstmals – wenn auch nur bezogen auf bestimmte Fälle – als Trägerverfahren ausgestaltet, bei dem alle bauplanungsrechtlich relevanten, umwelterheblichen Auswirkungen eines Vorhabens und alle innerhalb der Planung durchzuführenden umweltbezogenen Prüfverfahren in einer Prüfung erfasst werden sollten, wodurch das behördliche Verfahren der (Einzel-)Vorhabenzulassung effektuert werden sollte.<sup>26</sup>

## 2. Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG)

Auf die veränderte Situation auf den Wohnungs- und Baulandmärkten, v. a. auf die starke Nachfrage nach Wohnungs- und Bauland in den 80er Jahren und den damit verbundenen dringenden Wohnbedarf, wurde am 17.05.1990 mit dem Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz (BGBl. (1990) I S. 926) reagiert, das in seinem Artikel 2 das BauGB-Maßnahmengesetz enthielt, welches als Sondergesetz neben das Baugesetzbuch trat und auf fünf Jahre befristet war.<sup>27</sup> Als fakultative *lex specialis* zum Baugesetzbuch sah es u. a. vor, dass bei dringendem Wohnbedarf Bebauungspläne aufgestellt, geändert oder ergänzt werden konnten, auch wenn die Flächennutzungspläne noch nicht entsprechend geändert oder ergänzt waren. Ebenso konnte die Auslegungsfrist für Bebauungsplanent-

---

23 Gallas, in: Landmann /Rohmer, Umweltrecht, Band III, UVPG Vorb., Rn. 25 (Stand: März 1994).

24 Gallas, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band III, UVPG Vorb., Rn. 26 (Stand: März 1994) u. 29 (Stand: März 1993) u. 37 (Stand: März 1994).

25 Gallas, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band III, UVPG Vorb., Rn. 29 (Stand: März 1993); Gassner, UVPG, § 17, Rn. 1; Wagner/Paßlick, in: Hoppe, UVPG, § 17, Rn. 17.

26 Gallas, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band III, UVPG Vorb., Rn. 35 (Stand: März 1994); Krautberger, in: E/Z/B/K, § 2, Rn. 155 (Stand: September 2007). Vgl. BT-Drs. 15/2250, S. 28 u. 29.

27 Krautberger, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 162 (Stand: April 2000).

würfe auf zwei Wochen verkürzt werden.<sup>28</sup> Daraus wird deutlich, dass das BauGB-Maßnahmengesetz die Planung von (Wohn-)Bauland und damit dessen Bereitstellung verkürzen und vereinfachen wollte; dasselbe galt auch für das Genehmigungsverfahren bei Wohnbauten.<sup>29</sup>

### 3. Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz

Am 01.05.1993 trat das Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (BGBl. (1993) I S. 466) in Kraft, das zur Lösung der Wohnbaulandproblematik das Raumordnungs- und Umweltrecht, die Verwaltungsgerichtsordnung und das Mieterschutzrecht ebenso änderte wie das Städtebaurecht.<sup>30</sup> Dabei wurden auch Regelungen des BauGB-Maßnahmengesetzes verändert und z. T. ins Baugesetzbuch als nicht befristete Normen übernommen sowie Normen, die bis dahin nur in den alten Bundesländern gegolten hatten, auf die neuen Länder übertragen wurden.<sup>31</sup> Die Geltung des BauGB-Maßnahmengesetzes wurde bis 31.12.1997 verlängert.<sup>32</sup> Neben anderen Ansätzen zur Verfahrensbeschleunigung, vor allem zur Deckung des dringenden Wohnbedarfs,<sup>33</sup> wurden der städtebauliche Vertrag und der Vorhaben- und Erschließungsplan, den es nur in den neuen Bundesländern gegeben hatte, als kooperative Instrumente – wenn auch zunächst nur befristet – für alle 16 Bundesländer eingeführt.<sup>34</sup> Die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für Bebauungspläne nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung wurde wieder eingeschränkt.<sup>35</sup> Zugleich wurde in § 8a-c BNatSchG (1993) im sog. „Baurechtskompromiss“ bestimmt, dass die Anforderungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung abschließend innerhalb der Bauleitplanung und nicht erst oder nochmals im Rahmen der Zulassung baulicher Einzelvorhaben zu beachten sind,<sup>36</sup> was ebenfalls der Konzentration des Verfahrens die-

---

28 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 163 (Stand: April 2000).

29 *Krautzberger*, in: B/K/L, Einl., Rn. 34.

30 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 179 und 181 (Stand: April 2000).

31 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl. Rn. 181 u. 183 (Stand: April 2000).

32 *Krautzberger*, in: B/K/L, Einl., Rn. 37; *ders.*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 189 (Stand: April 2000).

33 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 182 (Stand: April 2000); *ders.*, in: B/K/L, Einl., Rn. 38; *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2007, 160 (160).

34 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 184 (Stand: April 2000).

35 *Gassner*, UVPg, § 17, Rn. 2; *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 187 (Stand: April 2000); *Wagner/Paßlick*, in: Hoppe, UVPg, § 17, Rn. 18.

36 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 186 (Stand: April 2000).

nen sollte.<sup>37</sup> Die Integration umwelt- und naturschutzrechtlicher Verfahren in die Bauleitplanung schritt fort.<sup>38</sup>

#### **4. Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG)**

Das am 01.01.1998 in Kraft getretene BauROG (BGBl. (1997) I S. 2081) diente der Harmonisierung des Baugesetzbuchs, des BauGB-Maßnahmengesetzes (das bis 31.12.1997 befristet war) und der Sonderregelungen für die neuen Bundesländer in ein einheitliches Städtebaurecht.<sup>39</sup> Neben der Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips als Leitlinie der Bauleitplanung und der Einfügung informeller Planungen in die Planungsleitlinien des § 1 Abs. 5 BauGB (1998)<sup>40</sup> wurde der sog. „Baurechtskompromiss“ der §§ 8a-c BNatSchG (1993) durch § 1a BauGB (1998) substituiert und fortentwickelt. § 1a BauGB (1998) regelte zusammenfassend alle in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigenden umweltschützenden Belange.<sup>41</sup> Zudem wurde der städtebauliche Vertrag dauerhaft im Baugesetzbuch verankert ebenso wie der Vorhaben- und Erschließungsplan in Kombination mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan.<sup>42</sup>

#### **5. Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IUV-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (UVP-Änderungsgesetz 2001)**

Die nächste BauGB-Novelle, das sog. UVP-Änderungsgesetz 2001 (BGBl. (2001) I S. 1950), trat am 03.08.2001 in Kraft. Es diente neben der Umsetzung der Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. EG Nr. L 302 vom 26.11.1996, S. 28, sog. IUV-Richtlinie) u. a. der Anpassung des deutschen Städtebaurechts an die Änderung der UVP-Richtlinie (85/337/EWG) durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 (ABl. EG Nr. L 73 vom 14.03.1997, S. 5-15, sog. UVP-Änderungs-RL), die insbesondere den Prüfungsumfang der Umweltverträglichkeitsprüfung z. B. um Angaben über die wichtigsten anderweitigen Lösungsmöglichkeiten erweiterte und den Kreis der umwelt-

37 Vgl. *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, § 1a, Rn. 22 (Stand: September 2004).

38 *Krautzberger*, in: B/K/L, Einl., Rn. 42; *ders.*, in: E/Z/B/K, § 2, Rn. 154 (Stand: September 2007).

39 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 191 (Stand: April 2000); *Krautzberger/Stier*, DVBl. 2007, 160 (161).

40 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 193 (Stand: April 2000).

41 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 194 (Stand: April 2000); *Wagner/Paßlick*, in: Hoppe, UVPg, § 17, Rn. 20.

42 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 199 (Stand: April 2000).



verträglichkeitsprüfungspflichtigen Projekte vergrößerte,<sup>43</sup> und der Korrektur von Umsetzungsdefiziten.<sup>44</sup> Dabei wurde auf der gem. § 17 UVPG (1990) und § 1a Abs. 2 Nr. 3 BauGB (1998) bestehenden Verbindung von Bauleitplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung aufgebaut. Die Anlage 1 UVPG fasste in Nr. 18 die Bebauungspläne zusammen, die einer Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen sollten.<sup>45</sup> Die §§ 3-3f UVPG (2001) galten für die Bestimmung der Umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigkeit innerhalb der Bebauungsplanung,<sup>46</sup> so dass sich die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Bauleitpläne nach wie vor nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung beurteilte,<sup>47</sup> während sie entsprechend der Bestimmungen des Bauleitplanungsverfahrens nach dem Baugesetzbuch durchzuführen war.<sup>48</sup> Ob eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestand, musste für jeden Bebauungsplan geprüft werden.<sup>49</sup> Auch im Baugesetzbuch selbst wurden Änderungen im Zusammenhang mit der Umweltprüfung vorgenommen. So wurde mit § 2a BauGB der Umweltbericht in das Baugesetzbuch eingeführt, der die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt nach der UVP-RL erfassen, der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange zur

---

43 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 213 (Stand: Juli 2004); *Wagner/Paßlick*, in: Hoppe, UVPG, § 17, Rn. 21.

44 Vgl. EuGH, Urt. vom 22.10.1998 – Rs. C-301/95, NJW 1999, 2105 (2105) (Kommission gegen Deutschland) und EuGH, Urt. vom 21.09.1999 – Rs. C-392/96, ZUR 2000, 284 (284) (Kommission gegen Irland) und EuGH, Urt. vom 16.09.1999 – Rs. C-435/97, Slg. 1999, I-5613 (5651 (Rn. 36 u. 37); 5652 (Rn. 38 u. 39 u. 40); 5653/5654 (Rn. 45); 5654/5655 (Rn. 49)) (WWF), wo die Umsetzung von Art. 4 Abs. 2 UAbs. 2 der UVP-RL (85/337/EWG) gerügt wurde. Die Richtlinie räume den Mitgliedstaaten zwar einen Ermessensspielraum bei der Bestimmung der Arten von Projekten ein, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Dieser Spielraum aber sei begrenzt durch die in Art. 2 Abs. 1 UVP-RL festgelegte Pflicht, die Projekte, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standorts mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen sei, einer Untersuchung der Auswirkungen zu unterziehen. Daher dürfe man bei der Festlegung der umweltverträglichkeitsprüfungspflichtigen Projektklassen nicht nur die Größe des Projekts berücksichtigen, sondern müsse auch seine Art und den Standort beachten (EuGH, Urt. vom 21.09.1999 – Rs. C-392/96, ZUR 2000, 284 (284 u. 285)). Ebenso müsse darauf geachtet werden, dass das Regelungsziel nicht durch die Aufsplitterung von Projekten umgangen werde. (EuGH, Urt. vom 21.09.1999 – Rs. C-392/96, ZUR 2000, 284 (284 u. 286)); vgl. auch *Kuschnerus*, BauR 2001, 1211 (1211).

45 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 212 (Stand: Juli 2004).

46 *Gassner*, UVPG, § 17, Rn. 3; *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 212 (Stand: Juli 2004); *Blechtschmidt*, DVBl. 2008, 32 (32) unter Verweis auf *Krautzberger*; *Schink*, UPR 2004, 81 (82).

47 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 222 (Stand: Juli 2004); *Blechtschmidt*, DVBl. 2008, 32 (32) unter Verweis auf *Krautzberger*; *Bunzel*, ZfBR 2002, 124 (130).

48 *Bunzel*, ZfBR 2002, 124 (130); *Mitschang*, GewArch 2002, 274 (276); *Schink*, UPR 2004, 81 (82).

49 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 236 (Stand: Juli 2004); *Schink*, UPR 2004, 81 (82).

Stellungnahme unterbreitet und nach Abwägungsgrundsätzen bewertet werden sollte, wobei diese Verfahrensschritte im Baugesetzbuch geregelt waren.<sup>50</sup> Die Pflicht zur Erstellung eines Umweltberichts für umweltverträglichkeitsprüfungspflichtige Bebauungspläne im Rahmen ihrer Aufstellung sollte die Qualität der Planung erhöhen, indem die Umweltbelange früh in das Planungsverfahren eingebracht werden.<sup>51</sup>

## 6. Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG-Bau)

Zur Anpassung des räumlichen Planungsrechts an neue gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, v. a. zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 vom 21.07.2001, S. 30-37; sog. Plan-UP-RL) wurde das EAG-Bau (BGBl. (2004) I S. 1359) erlassen, das am 20.07.2004 in Kraft trat.<sup>52</sup> Die Plan-UP-RL will dadurch ein hohes Umweltschutzniveau sicherstellen, dass bereits bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden. Dieser Verfahrensschritt soll gewährleisten, dass Umwelterwägungen bei der Planausarbeitung beachtet werden. Es soll also nicht erst bei der Projektzulassung erstmals eine Umwelt(verträglichkeits)prüfung stattfinden.<sup>53</sup> Zur Umsetzung dieser Anforderungen für das Bauplanungsrecht setzte das EAG-Bau die im Bauplanungsrecht bereits eingeschlagene Linie fort, alle umwelt- und naturschutzrechtlichen Anforderungen an die Bauleitplanung in das Planungsrecht zu integrieren, um damit unterschiedliche Aspekte des Planungsrechts im Planungskonzept des Baugesetzbuchs zu vereinen<sup>54</sup> und sonst erforderliche selbständige Verfahren zu vermeiden.<sup>55</sup> Das EAG-Bau fügte die Umweltprüfung als Verfahrensschritt bei der Aufstellung von Bauleitplänen gem. § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB für grundsätzlich alle Bauleitpläne in das Baugesetzbuch ein<sup>56</sup> sowie es das Umweltprüfungsverfahren entsprechend gemeinschaftsrechtlicher Anforderungen erweiterte und präziserte.<sup>57</sup> Das EAG-Bau wollte ein einheitliches und übersichtliches Verfahren schaffen, in das alle um-

---

50 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 212 u. 222 (Stand: Juli 2004); *Kuschnerus*, BauR 2001, 1211 (1213/1214).

51 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 222 (Stand: Juli 2004); so auch *Kuschnerus*, BauR 2001, 1211 (1213 u. 1214).

52 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 256 (Stand: Juli 2004); *Krautzberger/Stüer*, DVBl. 2007, 160 (161).

53 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 258 (Stand: Juli 2004); *ders.*, in: E/Z/B/K, § 2, Rn. 153 (Stand: September 2007); *Leidinger*, in: Hoppe, UVPg, § 14a, Rn. 1.

54 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 259 (Stand: Juli 2004).

55 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 261 (Stand: Juli 2004).

56 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 259 (Stand: Juli 2004).

57 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 262 (Stand: Juli 2004).

weltbezogenen Anforderungen an die Bauleitplanung einbezogen werden und in dem diesen genügt wird.<sup>58</sup> Weil die verfahrensrechtlichen Anforderungen der Plan-UP-RL nicht geringer sind als die der UVP-RL (85/337/EWG) in der durch die UVP-Änderungs-RL (97/11/EG) geänderten Fassung konnte zugleich die 2001 eingeführte gleichzeitige Verwendung von BauGB- und UVP-Verfahrensvorschriften beendet werden.<sup>59</sup> Das EAG-Bau ersetzte damit für das Städtebaurecht die mit der UVP-Novelle 2001 getroffenen Regelungen.<sup>60</sup> Zudem wurden – für das deutsche Recht an sich unbekannt – die verfahrensbezogene Sichtweise des Europarechts und die damit verbundene Stärkung des Verfahrensgedankens in das deutsche Planungsrecht integriert. Der Ansatz, dass ein ordnungsgemäß durchgeführtes Verfahren Indiz für die materielle Rechtmäßigkeit einer Entscheidung ist, stärkt die Bedeutung des Verfahrensrechts,<sup>61</sup> was z. B. an § 2 Abs. 3, § 1 Abs. 7 i. V. m. § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 BauGB ablesbar ist.

## 7. Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes

Mit dem Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes (BGBl. (2005) I S. 1224) vom 03.05.2005 wurden der Hochwasserschutz und das Bauplanungsrecht durch die für das Bauleitplanungsverfahren zwingende Regelung des § 31b Abs. 4 WHG und den Planungsgrundsatz des § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB ausdrücklich miteinander verknüpft, um zu gewährleisten, dass in Überschwemmungsgebieten grundsätzlich keine Baugebiete neu ausgewiesen und keine Bauvorhaben genehmigt werden.<sup>62</sup>

## 8. Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz

Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz vom 09.12.2006 (BGBl. (2006) I S. 2819), das der Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EG Nr. L 156

---

58 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 262 (Stand: Juli 2004); *Schink*, UPR 2004, 81 (83); *Wagner/Paßlick*, in: Hoppe, UVP, § 17, Rn. 6.

59 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 261 (Stand: Juli 2004); *ders.*, in: E/Z/B/K, § 2, Rn. 152 (Stand: September 2007).

60 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 255 (Stand: Juli 2004).

61 BT-Drs. 15/2250, S. 28; *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 289 (Stand: Juli 2004); *ders.*, in: E/Z/B/K, § 2, Rn. 156 (Stand: September 2007).

62 *Krautzberger*, in: E/Z/B/K, Einl., Rn. 292 (Stand: September 2005) u. 293 u. 295 (Stand: Dezember 2006).

vom 25.06.2003, S. 17-25, sog. Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL) dient, die zum Teil schon durch das EAG-Bau in deutsches Recht transformiert wurde, wurde fast zeitgleich zum Innenstadtentwicklungsgesetz erlassen. Entsprechend der Anforderung des Art. 6 Abs. 2 lit. b i. V. m. Art. 7 Abs. 1 UVP-RL in der durch die Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL (2003/35/EG) geänderten Fassung wurde § 4a Abs. 5 BauGB um einen Satz 3 ergänzt. Um zwei unmittelbar aufeinander folgende Änderungen des Baugesetzbuchs zu vermeiden, wurde während der Beratungen des Bundestags zum Innenstadtentwicklungsgesetz die durch den Entwurf des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes (vgl. BT-Drs. 16/2494, S. 12 u. 30) vorgesehene Änderung des Baugesetzbuchs in das Innenstadtentwicklungsgesetz integriert.<sup>63</sup>

## **V. Erlass des Innenstadtentwicklungsgesetzes**

### **1. Gesetzgebungskompetenz**

Das Innenstadtentwicklungsgesetz wurde am 09.11.2006 beschlossen, so dass es hinsichtlich seiner Verfassungsmäßigkeit entsprechend der Fassung des Grundgesetzes seit der Föderalismusreform vom 01.09.2006 (BGBl. (2006) I S. 2034) zu beurteilen ist. Auch nach dieser besteht die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Bereich des Bodenrechts gem. Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung des Bodenrechts wird unwiderleglich vermutet, was sich aus der Nichtnennung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG in Art. 72 Abs. 2 GG ergibt. Eine Abweichungsbefugnis der Länder gem. Art. 72 Abs. 3 GG besteht nicht.

Gem. § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB sind Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Damit regelt der Bund mit den Vorschriften des Baugesetzbuchs, also auch mit dem Innenstadtentwicklungsgesetz, unmittelbar Aufgaben der Gemeinden, die verfassungsrechtlich Teil der Länder sind. Sofern der Bund, obwohl die Länder gem. Art. 83 GG das Baugesetzbuch als eigene Angelegenheit ausführen, gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG die Einrichtung der Behörden und/oder das Verwaltungsverfahren regelt, was gem. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG grundsätzlich in die Kompetenz der das Gesetz ausführenden Länder fällt, dürfen die Länder gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2 a. E. GG davon abweichende, eigene Regelungen treffen. Auch die Zuweisung von bestimmten Aufgaben an Gemeinden und die Veränderung der Aufgaben fallen grundsätzlich unter den

---

63 BT-Drs. 16/3308, S. 4 u. 16/17; *Krautzberger*, UPR 2007, 53 (55).

Begriff „Einrichtung der Behörden“. <sup>64</sup> Das Verwaltungsverfahren bezieht sich auf die Art und Weise sowie die Form des Verwaltungshandelns und erfasst auch die zur Verfügung stehenden Handlungsformen und die Art der Vorbereitung einer behördlichen Entscheidung sowie deren Zustandekommen. <sup>65</sup> Der Bund regelt mit dem Innenstadtentwicklungsgesetz in § 13a BauGB (2007) ein bestimmtes, von der Gemeinde durchzuführendes Verwaltungsverfahren im Rahmen der ihr zugewiesenen Bauleitplanung. Nur aufgrund eines besonderen Bedürfnisses nach einer bundeseinheitlichen Regelung darf der Bund die Abweichungskompetenz der Länder im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren gem. Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG ausschließen, wobei hierzu gem. Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG die Zustimmung des Bundesrats notwendig ist. Beim Innenstadtentwicklungsgesetz machte der Bund von seiner Befugnis gem. Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG keinen Gebrauch, obwohl im Rahmen der Beratung zur Föderalismusreform davon ausgegangen worden war, dass bei Regelungen des Planungsverfahrens im Baugesetzbuch als solche des Umweltverfahrensrechts regelmäßig ein Ausnahmefall im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG vorliege. <sup>66</sup> Damit besteht hinsichtlich der Verfahrensregelungen des Innenstadtentwicklungsgesetzes eine Abweichungskompetenz der Länder gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG. <sup>67</sup>

Gem. Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG ist seit der Föderalismusreform – vor allem aufgrund der mit einer Aufgabenwahrnehmung benötigten Finanzausstattung der Gemeinden <sup>68</sup> – zusätzlich ausdrücklich festgesetzt, dass durch Bundesgesetz Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden dürfen, insoweit also keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht. Dies könnte nun – für vor der Föderalismusreform in Kraft getretenes Recht gilt Art. 125a Abs. 1 GG – einer Regelung der Bauleitplanung als Aufgabe der Gemeinden durch den Bund entgegenstehen. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Bauleitplanung ein Aspekt der Planungshoheit einer Gemeinde ist, die als eine der Gemeindehoheiten Teil des durch Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts ist. <sup>69</sup> Damit obliegt den Gemeinden die Bauleitplanung bereits von Verfassungs wegen und wird ihnen nicht erst durch bundesgesetzliche Normierungen des Baugesetzbuchs im Sinne des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG übertragen. <sup>70</sup> Zudem entschied das Bundesverfassungsgericht, dass „die Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit und deren nähere Ausgestaltung und Modifizierung ein ausgewogenes organisatorisches

---

64 BVerfG, Beschl. vom 09.12.1987 – 2 BvL 16/84, E 77, 288 (299); *Pieroth*, in: J/P, GG, Art. 4, Rn. 3.

65 *Pieroth*, in: J/P, GG, Art. 84, Rn. 4.

66 BT-Drs. 16/813, S. 15; *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (122).

67 *Gierke*, in: Brügemann, § 13a, Rn. 11 (Stand: Februar 2008).

68 *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, Art. 84, Rn. 20.

69 BVerfG, Beschl. vom 09.12.1987 – 2 BvL 16/84, E 77, 288 (297).

70 BR-Drs. 651/06, S. 17; *Battis/Krautzberger/Löhr*, NVwZ 2007, 121 (122).

Folgekonzept zu den materiellen Bauleitplanungsregeln ist, die der Bundesgesetzgeber mit guten Gründen zur Ausführung und Verwirklichung der materiellen Regelungen für notwendig erachten durfte.“<sup>71</sup> Damit steht Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG einer bundesgesetzlichen Regelung der Bauleitplanung als Aufgabe der Gemeinden nicht entgegen.

## **2. Gesetzgebungsverfahren**

### ***a) Parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren***

Die Initiative zum Innenstadtentwicklungsgesetz ging gem. Art. 76 Abs. 1 1. Var. GG von der Bundesregierung aus, die am 09.08.2006 den Entwurf des Innenstadtentwicklungsgesetzes (BT-Drs. 16/2496, S. 5 ff.) beschloss, der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vorbereitet worden war.<sup>72</sup> Gem. Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG nahm der Bundesrat am 22.09.2006 in seiner 825. Sitzung zum Gesetzentwurf Stellung,<sup>73</sup> womit sich die Bundesregierung in einer Gegenäußerung<sup>74</sup> befasste. Am 21.09.2006 verwies der Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Innenausschuss, den Rechtsausschuss und den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.<sup>75</sup> Am 09.11.2006<sup>76</sup> beschloss der Bundestag gem. Art. 77 Abs. 1 GG den Gesetzentwurf. Am 15.12.2006 entschied der Bundesrat in seiner 829. Sitzung, keinen Antrag nach Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG zu stellen.<sup>77</sup> Da das Gesetz mangels Einschlägigkeit von Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG nicht zustimmungsbedürftig ist, kam es gem. Art. 78 2. Var. GG zustande und konnte gem. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG am 21.12.2006 ausgefertigt und am 27.12.2006 im Bundesgesetzblatt (BGBl. (2006) I S. 3316) verkündet werden. Das Innenstadtentwicklungsgesetz trat am 01.01.2007 in Kraft.

### ***b) Praxistest***

Auf Veranlassung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, das den Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Innenstadtentwicklungsgesetz (BT-Drs. 16/2496) ausgearbeitet hatte, wurde vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ein Praxistest in Auftrag gegeben, der vom Verein für

---

71 BVerfG, Beschl. vom 09.12.1987 – 2 BvL 16/84, E 77, 288 (301).

72 *Bunzel*, Difu-Praxistest, S. 13, abrufbar unter [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_06/11.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml) (zuletzt abgerufen am 01.03.2008).

73 BR-Drs. 558/06 und BT-Drs. 16/2932, S. 1-4.

74 BT-Drs. 16/2932, S. 4-5.

75 BT-Drs. 16/3308, S. 14.

76 BR-Drs. 855/06.

77 BR-Drs. 855/06.

Kommunalwissenschaften als Rechtsträger des Deutschen Instituts für Urbanistik ausgeführt wurde. In diesem sollten durch die Praxisteststädte Bocholt, Bochum, Forst, Freising, Leipzig und Reutlingen als künftige Rechtsanwender die Praxistauglichkeit des Gesetzentwurfs geprüft und – möglicherweise nicht bedachte – Folgewirkungen abgeschätzt werden.<sup>78</sup> Der Praxistest fand von Juli bis September 2006 und damit unter großem Zeitdruck statt; deshalb wurden diejenigen Städte für das Planspiel herangezogen, die diese Vorgehensweise schon durch das EAG-Bau (2004) kannten.<sup>79</sup> Über den Praxistest wurde ein Ergebnisbericht erstellt, der über die Praktikabilität, Problemadäquanz und Effektivität der vorgeschlagenen Neuregelungen Auskunft gab und auch Verbesserungsvorschläge machte.<sup>80</sup> Dieser Bericht vom 13.10.2006 lag den Bundestagsausschüssen bei ihren Beratungen am 25.10.2006 und am 08.11.2006 bereits vor<sup>81</sup> und konnte damit im laufenden Gesetzgebungsverfahren noch berücksichtigt werden. Nachdem man nach den Erfahrungen mit dem EAG-Bau wiederum einen Praxistest durchführte, lässt sich daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass es sich aus Sicht des Gesetzgebers bewährt, einen Gesetzentwurf, wenn auch wegen der so geringen Zahl der Teststädte und der zeitlich sehr kurzen Testphase nicht repräsentativ,<sup>82</sup> in der praktischen Anwendung durch authentische künftige Normanwender unterschiedlicher Bundesländer und unterschiedlicher Verwaltungskraft erproben zu lassen und Erfahrungen der Praxis soweit wie möglich bereits im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Dadurch können Mängel in der Praktikabilität der Anwendung oder in der Zielerreichung schon im Vorfeld vermieden werden. Sonst eventuell zeitnah nach Inkrafttreten eines Gesetzes notwendigen Korrekturen kann somit vorgebeugt werden.

## VI. Anlass der Arbeit

Durch das Innenstadtentwicklungsgesetz wurde mit § 13a BauGB das sog. beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung, d. h. nach der Legaldefinition in § 13a Abs. 1 S. 1 BauGB für sog. Bebauungspläne der Innenentwicklung, ins Baugesetzbuch ein-

---

78 *Bunzel*, Difu-Praxistest, S. 5 u. 13 u. 14 u. 15, abrufbar unter [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_06/11.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml) (zuletzt abgerufen am 01.03.2008).

79 *Bunzel*, Difu-Praxistest, S. 14, abrufbar unter [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_06/11.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml) (zuletzt abgerufen am 01.03.2008); vgl. BT-Drs. 15/2250, S. 34.

80 *Bunzel*, Difu-Praxistest, S. 13, abrufbar unter [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_06/11.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml) (zuletzt abgerufen am 01.03.2008).

81 BT-Drs. 16/3308, S. 14 u. 15.

82 *Bunzel*, Difu-Praxistest, S. 15, abrufbar unter [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_06/11.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml) (zuletzt abgerufen am 01.03.2008).

geführt. Dieses auf solche Bebauungspläne beschränkte Planungsverfahren ist, ähnlich wie bisher schon das vereinfachte Verfahren gem. § 13 BauGB, durch eine Modifikation der Verfahrensanforderungen des Regelplanungsverfahrens für die Aufstellung, Änderung und Ergänzung von Bebauungsplänen gekennzeichnet. Aus Anlass der Etablierung eines neuen Verfahrenstyps für die Bebauungsplanung werden im Folgenden dessen Anwendungsbereich sowie die das beschleunigte Verfahren gegenüber dem Regelplanungsverfahren ausmachenden Verfahrensbesonderheiten näher erläutert. Im Hinblick auf eine rechtssichere Handhabung des beschleunigten Verfahrens sollen vor allem die entsprechend erster Reaktionen<sup>83</sup> auf das Innenstadtentwicklungsgesetz als im Detail unklar empfundenen Voraussetzungen der Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens ausgehend vom Gesetzeswortlaut näher konkretisiert werden. Zur Beurteilung der Effektivität des beschleunigten Verfahrens im Hinblick auf die mit seiner Einführung verfolgten Intentionen soll desweiteren abgeschätzt werden, inwieweit durch die Modifikationen des Regelplanungsverfahrens das mit dem beschleunigten Verfahren verfolgte Ziel wenigstens gefördert wird.

## VII. Vorgehensweise

Beginnend mit der unter verschiedenen Aspekten beleuchteten Ausgangssituation bei der Einführung des beschleunigten Verfahrens und seiner Zielsetzung werden, der Gesetzessystematik des § 13a BauGB folgend, zunächst die positiven und negativen Anwendungsvoraussetzungen des beschleunigten Verfahrens dargestellt. Im Schwerpunkt wird hierbei geklärt, was einen Bebauungsplan der Innenentwicklung im Vergleich zu einem Nicht-Innenentwicklungsbebauungsplan kennzeichnet, gerade weil in Bezug auf die Interpretation des Begriffs der Innenentwicklung in dem für das Innenstadtentwicklungsgesetz durchgeführten Praxistest<sup>84</sup> und den ersten Äußerungen<sup>85</sup> der Literatur Unschärfen und damit

---

83 *Bienek/Krautzberger*, UPR 2008, 81 (82); *Bienek*, SächsVBl. 2007, 49 (50); *Bunzel*, Difu-Praxistest, S. 9 u. 22 u. 24 u. 27, abrufbar unter [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_06/11.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml) (zuletzt abgerufen am 01.03.2008); *ders.*, LKV 2007, 444 (445); *Krautzberger*, UPR 2007, 170 (174); *Mitschang*, ZfBR 2007, 433 (435); *Schröer*, NZBau 2007, 293 (294); *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Hofmeister*, BauGB 2007, S. 27 (32); *ders.*, in: *Berliner Kommentar*, § 13a, Rn. 12 (Stand: Juli 2007); *Schwarz*, LKV 2007, 454 (454) unter Verweis auf *Mitschang*; Stellungnahme Nr. 58/06 des Ausschusses Verwaltungsrecht des Deutschen Anwaltvereins vom 02.11.2006, S. 3, abrufbar unter <http://anwaltverein.de/downloads/stellungnahmen/2006-58.pdf> (zuletzt abgerufen am 15.11.2008).

84 *Bunzel*, Difu-Praxistest, S. 9 u. 22 u. 24 u. 27, abrufbar unter [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_06/11.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_06/11.phtml) (zuletzt abgerufen am 01.03.2008).

85 *Bienek*, SächsVBl. 2007, 49 (50); *Bienek/Krautzberger*, UPR 2008, 81 (82); *Birk*, KommJur 2007, 81 (82/83); *Bunzel*, LKV 2007, 444 (445); *Krautzberger*, UPR 2007, 170



Klärungsbedarf deutlich wurden. Innerhalb der Erörterung des Anwendungsbereichs des beschleunigten Verfahrens wird zudem auf die Verknüpfung des deutschen Bebauungsplanungsverfahrens mit Vorgaben in gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien eingegangen. Die Prüfung der Europarechtskonformität der nationalen Regelungen bzw. deren europarechtskonforme Auslegung spielt insgesamt eine wichtige Rolle. Im Anschluss an den Anwendungsbereich werden die Verfahrensbesonderheiten des beschleunigten Verfahrens im Vergleich zu den Anforderungen des Regelplanungsverfahrens näher beleuchtet, wobei unter Rückgriff auf bislang vorhandene praktische Erfahrungen bei der Anwendung des beschleunigten Verfahrens, weitgehend aber aus wissenschaftlich-theoretischer Sicht jeweils eine Einschätzung darüber getroffen wird, ob die Verfahrensbesonderheit zur Erreichung des mit § 13a BauGB verfolgten Ziels beitragen kann oder nicht. Die gesamte nähere Betrachtung des neuen beschleunigten Verfahrens erfolgt unter Einbeziehung bzw. Auseinandersetzung mit einem großen Teil der dazu bislang verfügbaren Literatur.

---

(174); *Mitschang*, ZfBR 2007, 433 (435); *Reidt*, NVwZ 2007, 1029 (1030); *Schröer*, NZBau 2007, 293 (294); *Schwarz*, LKV 2007, 454 (454) unter Verweis auf *Mitschang*; *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Hofmeister*, BauGB 2007, S. 27 (32); *Tomerius*, ZUR 2008, 1 (3).