

---

**Prof. Dr. Stephan Tomerius**

---

**Der beschleunigte Bebauungsplan nach  
§ 13a der BauGB-Novelle 2007  
- Anreize für mehr Innenentwicklung?**

---

**Working Paper No. 5** des Zentrums für Bodenschutz und  
Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB)

---

---

Prof. Dr. Stephan Tomerius

---

**Der beschleunigte Bebauungsplan nach  
§ 13a der BauGB-Novelle 2007  
- Anreize für mehr Innenentwicklung?**

---

**Working Paper No. 5** des Zentrums für Bodenschutz und  
Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld (ZBF-UCB)

---

**Impressum**

**Autor:**

Prof. Dr. Stephan Tomerius

**ZBF-UCB**

Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik

Postfach 1380

D-55761 Birkenfeld

Tel.: +49 6782 17-1925 oder 1952

Fax: +49 6782 17-1155

Mail: [info.zbf@umwelt-campus.de](mailto:info.zbf@umwelt-campus.de)

Internet: <http://www.zbf.umwelt-campus.de>

**ISSN 1862-2208**

**Birkenfeld, März 2009**

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>II</b>
<b>A Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>B Hintergrund der Novelle</b> .....	<b>1</b>
<b>C Risiken der begrifflichen Unschärfe im beschleunigten Verfahren: „Innentwicklung“ und „andere Maßnahmen“</b> .....	<b>2</b>
<b>D Verfahrenserleichterungen im beschleunigten Verfahren – tatsächliche Anreize für vorrangige Innenentwicklung?</b> .....	<b>3</b>
<b>E Fazit</b> .....	<b>4</b>

## Abkürzungsverzeichnis

<b>Abkürzung</b>	<b>Bedeutung</b>
BauGB	Baugesetzbuch
Abs.	Absatz
i.S.d.	im Sinne des
v.a.	vor allem

## A Einleitung

*Erklärtes Ziel der Novelle des BauGB von 2007 ist es, der nach wie vor viel zu hohen täglichen Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke entgegenzuwirken. Ist nun das Kernstück der Novelle – der Bebauungsplan der Innenentwicklung gem. § 13a BauGB – ein tauglicher Beitrag des Gesetzgebers, um der anhaltenden Zersiedelung stärker Einhalt zu gebieten?*

## B Hintergrund der Novelle

„Innenentwicklung vor Außenentwicklung!“ Diese, durchaus nicht neue Planungsstrategie zur Schaffung kompakter Städte hat in den letzten Jahren verstärkt Bedeutung erhalten, um auch die täglich nach wie vor gewaltige Zunahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen zumindest zu bremsen. Diverse Forschungsprojekte unterstreichen: Die lang ersehnte „Trendwende“ wäre leichter zu erreichen, nutzte man konsequenter die Reserven im Bestand durch Baulückenschließung, strukturelle Nachverdichtung und Nutzung von Konversions- sowie Brachflächen aus<sup>1</sup>. Auch das Bauplanungsrecht wollte oder konnte nicht mehr zurückstehen und so wurde am 1. Januar 2007 das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte verabschiedet<sup>2</sup>. Im Zentrum der Neuregelungen stand die Einführung eines *beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung*, die der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dienen (§ 13 a BauGB).

Gezielte Verfahrenserleichterungen – insbesondere hinsichtlich Umweltprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan und naturschutzrechtlicher Eingriffs- und Ausgleichsregelung – sollen hierbei Anreize für die planenden Gemeinden schaffen, der Innenentwicklung durch ein somit „beschleunigtes Verfahren“ den Vorrang vor der Außenentwicklung zu geben. § 13 a Abs. 1 Satz 2 BauGB sieht für die Zulässigkeit des Bebauungsplans der Innenentwicklung und auch für die Verfahrenserleichterungen eine Stufung nach Fallgruppen vor: In der ersten Fallgruppe nach Nr. 1 kommt es allein darauf an, ob die Grundfläche unter der

---

<sup>1</sup> So etwa *Umweltbundesamt*, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, UBA-Texte 90/2003, Berlin 2003, S. 267; *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Bau- und Immobilienmärkte, Band 19, Bonn 2004, S. 48 ff.

<sup>2</sup> Gesetz vom 21.12.2006 (BGBl. I, S. 3316).

Größe von 20.000 m<sup>2</sup> bleibt. Hier entfällt beispielweise die Umweltprüfung ohne Weiteres und auch zu erwartende Eingriffe gelten als nicht ausgleichspflichtige Eingriffe i.S.d. § 1 a Abs. 3 Satz 5 BauGB. In Fallgruppe Nr. 2 werden Bebauungspläne mit einer Grundfläche von 20.000 m<sup>2</sup> bis weniger als 70.000 m<sup>2</sup> erfasst. In solchen Fällen wird zusätzlich verlangt, dass auf Grund einer überschlägigen Prüfung die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat (sog. Vorprüfung – Screening – des Einzelfalls).

### **C Risiken der begrifflichen Unschärfe im beschleunigten Verfahren: „Innentwicklung“ und „andere Maßnahmen“**

Ein Gesetz - einschließlich seiner Anwendung in der Praxis - ist regelmäßig so gut oder auch so schlecht wie seine Klarheit oder Unklarheit in der Formulierung. In diesem Punkt zeigt der § 13a BauGB Schwächen, die auch schon von der kommunalen, bauleitplanenden Praxis thematisiert wurden<sup>3</sup>. Die grundsätzliche Gefahr ist hierbei die, dass der eigentliche gesetzliche Ansatz, Innenentwicklung vor Außenentwicklung zu fördern, durch unklare Begrifflichkeiten aufgeweicht, das neue Planungsinstrument doch wieder für größere räumliche Bereiche eingesetzt und dadurch das Gesetzesziel verfehlt wird.

Zunächst: Was sind nun Maßnahmen der *Innenentwicklung*? Klar dürfte sein, dass es sich um Flächen innerhalb des Siedlungsbereichs, insbesondere brachgefallene Flächen, handeln muss. Aber schon beginnt der Auslegungstreit: Denn teilweise werden auch Abrundungsflächen, die in den Außenbereich hineinragen und ggf. über Satzungen nach § 34 BauGB in den Innenbereich einbezogen werden, unter Bebauungspläne der Innenentwicklung gefasst. Wird allerdings der Begriff der Innenentwicklung vor allem über die Variante „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ zu weit gefasst, bis an die Ränder des Bebauungszusammenhangs und ggf. auch darüber hinaus ausgedehnt, so läuft die Zweckbestimmung des § 13 a BauGB, „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ zu fördern, Gefahr konterkariert zu werden. Im Hinterkopf muss man hierbei behalten, dass die Umweltprüfung und bei einer Grundfläche von weniger als 20.000 m<sup>2</sup> auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im beschleunigten Verfahren regelmäßig entfallen können (wenn auch nicht müssen).

---

<sup>3</sup> *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin, 2006.

Noch unbestimmter und damit für Missbräuche in der Praxis anfällig ist die Formulierung „andere Maßnahmen der Innentwicklung“. Auch hier muss man nach Sinn und Zweck der Regelung sowie im Kontext der in § 13 a Abs. 1 Satz 1 BauGB ausdrücklich genannten Beispiele interpretieren: „Andere Maßnahmen“ können daher nur solche Bebauungspläne sein, die instrumentell und von der unmittelbaren Zielsetzung her mit der Wiedernutzbarmachung von Flächen oder der Nachverdichtung vergleichbar sind, etwa Bebauungspläne zur Umnutzung von Flächen in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen im Sinne des § 34 BauGB, brachgefallene Flächen oder Bebauungspläne, die infolge notwendiger Anpassungsmaßnahmen geändert oder durch einen neuen Bebauungsplan abgelöst werden sollen.

## **D Verfahrenserleichterungen im beschleunigten Verfahren – tatsächliche Anreize für vorrangige Innenentwicklung?**

Als „Leckerbissen“ hat sich der Gesetzgeber diverse Verfahrenserleichterungen für den Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren ausgedacht<sup>4</sup>. Die Frage, die sich stellt, ist allerdings: Sind diese Erleichterungen in Zeit und Kosten für die Praxis tatsächlich so groß, dass die Kommunen „anbeißen“?

Was den Wegfall der Umweltprüfung angeht, so wurde aus der Praxis darauf hingewiesen, dass die erheblichen Umweltauswirkungen im Rahmen der Abwägung auch im beschleunigten Verfahren ermittelt werden müssten, so dass ein Verfahrensvorteil in der Praxis kaum vorliege oder sich zumindest stark relativiere<sup>5</sup>. In der Fallgruppe 2, dem Bereich über 20.000 bis zu 70.000 m<sup>2</sup>, komme es zudem regelmäßig zu Problemen mit Lärm, Arten- oder Denkmalschutz, so dass die Erleichterung des Verzichts auf eine Umweltprüfung ins Leere laufe. Aus der städtischen Planungspraxis wird ferner darauf verwiesen, dass die mögliche Beeinträchtigung geschützter Arten, insbesondere heimischer Singvögel, beim Überplanen innerstädtischer Brachflächen fast schon der Regelfall ist. Es würden daher nicht nur spezielle artenschutzrechtliche Prüfungen und ggf. auch Befreiungen nötig, sondern auch die Anwendung des beschleunigten Verfahrens insgesamt sei gem. § 13 a Abs. 1 Satz 5 BauGB oftmals ausgeschlossen<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Auf die Erleichterungen bzgl. des Entwicklungsgebots gem. § 8 Abs. 2 BauGB wird im Folgenden nicht eingegangen.

<sup>5</sup> *Bunzel* (Difu), BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, Ergebnisbericht, Berlin 2006, S. 37.

<sup>6</sup> So etwa die Erfahrungen in der Stadt Nürnberg.

Das im beschleunigten Verfahren erlaubte Absehen von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB sicherlich zu Zeitersparnissen führen. Allerdings können frühzeitige Verkürzungen in Transparenz und Beteiligung auch zu späteren Verzögerungen führen. Gerade in komplexen und problematischen Fällen, kann der Unmut nicht beteiligter Bürger zu Gefährdungen des Projektes insgesamt führen. Mit anderen Worten: Eine Öffentlichkeitsbeteiligung kann eben auch beschleunigenden Charakter haben.

Sind in einem Bebauungsplan der Innenentwicklung weniger als 20.000 m<sup>2</sup> Grundfläche festgesetzt (§ 13 a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1), so sind nach § 13 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB auf dessen Grundlage zu erwartende Eingriffe als nicht ausgleichspflichtige Eingriffe i.S.d. § 1 a Abs. 3 Satz 5 BauGB anzusehen. In der Konsequenz bedeutet diese Fiktion eine Freistellung der erfassten Bebauungspläne von der Ausgleichsverpflichtung. Dieser Verzicht auf Kompensationsverpflichtungen (z.B. Entsiegelung) bedeutet zunächst einmal ein generelles Minus an Beiträgen zum Natur- und insbesondere Bodenschutz. Ob dies nach der schrittweisen gesetzlichen Integration von Umweltschutzaspekten in die Bauleitplanung das richtige Signal ist, ist sehr fraglich. Aber auch aus der kommunalen Planungspraxis selbst sind Stimmen zu vernehmen, die das Absehen von der Ausgleichsverpflichtung für zu weitgehend halten: So werde es möglich, vorhandene Grünanlagen, etwa für Nachverdichtungen im Wege der Erweiterung vorhandener Gewerbebetriebe in angrenzende Grünflächen oder für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung ersatzlos zu überplanen.

## **E Fazit**

Ob das beschleunigte Verfahren in seinen Verfahrenserleichterungen tatsächlich ein so großer Anreiz für die Kommunen ist, in der Konkurrenz zum Regelverfahren für einen Standort „auf der grünen Wiese“ den Weg des § 13 a BauGB für einen Standort im Innenbereich zu wählen, wird von der Fachwelt überwiegend bezweifelt, teilweise aber auch optimistisch eingeschätzt. Das Ergebnis einer spontanen Internetrecherche zum Thema § 13 a BauGB bezeugt zumindest, dass mittlerweile offenbar eine ganze Reihe von Kommunen mit dem neuen Instrument arbeiten. Auf der anderen Seite erheben sich einige kritische Stimmen aus der Planungspraxis, die angesichts der oben angesprochenen begrifflichen Unschärfen zu Recht vor kontraproduktivem Missbrauch warnen. Unter diesem Aspekt tragen Gesetzes-



Kommentatoren und nicht zuletzt die Gerichte Verantwortung, die unbestimmten Rechtsbegriffe der Zielsetzung des Flächensparens entsprechend restriktiv zu interpretieren.

Nach diversen Rückmeldungen der kommunalen Praxis darf man zumindest begründete Zweifel daran haben, ob der Zeitgewinn durch die Verfahrenserleichterungen im beschleunigten Verfahren wirklich so erheblich ist und der Bebauungsplan der Innenentwicklung dadurch für Kommune und Investor wirklich attraktiv wird. Die Anreizfunktion ist v.a. allem für die Verfahrensschritte der Umweltprüfung und auch hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Aspekte im Planungsverfahren relativiert worden.

Trotzdem ist es grundsätzlich sehr zu begrüßen, dass der Gesetzgeber das nach wie vor dringende Thema der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme aufgegriffen hat. Mit dem Bebauungsplan der Innenentwicklung gibt er den Kommunen ein zusätzliches Instrument an die Hand, dass es allerdings zielgerichtet einzusetzen gilt. Dies schon aus dem Grund, um Sinn und Zweck der Regelung nicht zu verwässern und die beabsichtigte enge Fokussierung auf innerstädtische Entwicklungen nicht wieder nach außen auszuweiten.

Aus bauplanungsrechtlicher Sicht wäre allerdings zusätzlich eine planerische Begründungspflicht für nicht verfügbare Innenpotenziale und somit für eine notwendige Neuanspruchnahme von Freiflächen ein nach wie vor interessanter gesetzlicher Ansatz.

Aber vielleicht ist es ja auch nicht unbedingt das Bauplanungsrecht, das die wesentlichen Impulse für die Verringerung der Flächenneuanspruchnahme setzen könnte. Insofern werden seit langem eine Reihe von Instrumenten diskutiert und in aktuellen Forschungsprojekten vorgeschlagen, wie etwa der verstärkte Aufbau von Baulandkatastern und Baulückenverzeichnissen, um das Potenzial an ungenutzten und nutzbaren Bauflächen transparenter zu machen<sup>7</sup>. Dringend erforderlich erscheint auch die Weiterentwicklung kooperativer Instrumente im Interesse der interkommunalen Kooperation, denn nach wie vor wird ein beachtlicher Anteil der Flächenneuanspruchnahme auf den kommunalen Wettbewerb um steuerzahlende Investoren und Einwohner zurückzuführen sein. Interkommunal abgestimmte Strategien und Aus-

---

<sup>7</sup> So auch ein Teilergebnis des EXWost-Forschungsvorhabens „Fläche im Kreis“, vgl. *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 2: Was leisten bestehende Instrumente?* 2007, S. 142, Ziffer 7.5.1.

gleichsmechanismen für „Entwicklungsgewinne und -verluste“ müssen verstärkt im regionalen Maßstab – d.h. in regionalen Institutionen wie Planungsverbänden oder –gemeinschaften – entwickelt werden. Hierbei können auch die bereits bestehenden informellen Instrumente und Netzwerke, wie z.B. die regionalen Entwicklungskonzepte, Städtenetze etc. eine wichtige, unterstützende Rolle spielen<sup>8</sup>.

Für die Priorität flächensparender Innenentwicklung in Gemeinden werden vor allem überzeugende Argumente im (kommunal)politischen Raum benötigt: Daher ist es für die Zukunft eminent wichtig, den politisch legitimierten und verantwortlichen Entscheidern vor Ort die mittel- bis längerfristigen fiskalischen Folgewirkungen von vielleicht ja nicht einmal notwendigen Neuausweisungen plastisch vor Augen zu führen und den Kommunen dazu handhabbare Instrumente an die Hand zu geben<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? 2007, S. 141 ff. unter den Ziffern 7.4 und 7.5.2-4.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu die Arbeiten von D. Löhr und Mitarbeitern am Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik an der FH Trier / Umwelt-Campus Birkenfeld unter <http://zbf.umwelt-campus.de/parser/parser.php?file=/cms/workingpaper.htm> ; zu den Auswirkungen neuer, insbesondere auch ökonomischer Instrumente *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.)*, Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft, Band 3: Neue Instrumente, Oktober 2007.

## **Literaturverzeichnis**