

Änderungen des BauGB und der VwGO durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte

I. Einführung

Nur knapp zweieinhalb Jahre nach Erlass des Europarechtsanpassungsgesetzes-Bau (EAG-Bau)¹ mit seinen umfangreichen und weitreichenden Änderungen für das Baugesetzbuch hat der Gesetzgeber durch das zum 01.01.2007 in Kraft getretene Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung² der Städte wiederum das Bauplanungsrecht geändert und teilweise gerade erst eingeführte Regelungen wieder aufgehoben. Dazu gehören z.B. die Aufhebung der bisher bis auf wenige Ausnahmen bestehende Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen oder das Gebot in § 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB, den Flächennutzungsplan spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung zu prüfen. Durch das Gesetz wird die im Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und SPD geschlossene Vereinbarung umgesetzt, zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und zur Beschleunigung wichtiger Planungsvorhaben, vor allem in den Bereichen Arbeitsplätze, Wohnbedarf und Infrastrukturausstattung, das Bau- und Planungsrecht zu vereinfachen. Daneben verfolgt das Gesetz die Ziele, die Siedlungsentwicklung auf die Städte und vorhandenen Orte zu orientieren, urbane Stadtzentren und Quartiere wiederherzustellen und zu sichern und die Bestandskraft von Bebauungsplänen zu unterstützen³. Der Beitrag stellt die aus Sicht des Verfassers wichtigsten

¹ Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG-Bau) v. 24.6.2004, BGBl. I S. 1359.

² Vom 21.12.2006, BGBl. I S. 3316; Vgl. hierzu auch *Battis/Krautzberger/Löhr*, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), NVwZ 2007, 121; *Krautzberger/Stüer*, BauGB 2007: Stärkung der Innenentwicklung, DVBl. 2007, 160

³ Vgl. zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung, *Krautzberger*, Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“), UPR 2006, 405.

Neuregelungen für das Baugesetzbuch und die Verwaltungsgerichtsordnung kritisch dar⁴:

II. Neuregelungen

1. Bebauungspläne der Innenentwicklung

Die Einführung des beschleunigten Verfahrens für die sogenannten „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ verfolgt nach der Gesetzesbegründung das Ziel, für Brachflächen in den Städten und Ortslagen und für die Nachverdichtung bereits bebauter Flächen schnell neues Baurecht zu schaffen. Leitbild ist dabei das Gebot der Verminderung der Flächeninanspruchnahme, das bereits in § 1a Abs. 2 BauGB eine gesetzliche Grundlage gefunden hat.

- a) Die Möglichkeit, Bebauungspläne im vereinfachten Verfahren zu ändern, wenn durch die Änderung oder Ergänzung des Bauleitplanes die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, gibt es schon lange. Durch das EAG-Bau wurde die Durchführung eines vereinfachten Planverfahrens auf die erstmalige Bebauungsplanaufstellung für Gebiete nach § 34 BauGB ausgeweitet, „sofern durch den Bebauungsplan die vorhandene Eigenart der näheren Umgebung nicht wesentlich verändert wird“. Die wesentlichen Unterschiede des vereinfachten Verfahrens zum „normalen“ Planverfahren liegen in der Beschränkung und Verkürzung der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung und dem Verzicht auf eine Umweltprüfung. Da der Gesetzgeber jedoch wollte, dass grundsätzlich bei jeder Bebauungsplanneuaufstellung oder auch Bebauungsplanänderung mit wesentlichen Änderungen der Festsetzungen und damit der zukünftigen Bebauungsmöglichkeiten eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird, war schon bei Änderung des § 13 BauGB durch das EAG-Bau vor 3 Jahren klar, dass dessen Anwendungsbereich noch kleiner sein würde als vorher, weil das Erfordernis „keine wesentliche Veränderung der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung“ ihn letztendlich auf die planungsrechtliche Festschreibung des „status quo“ beschränkt. Auch die Gesetzesbegründung zum EAG-Bau macht deutlich, dass das vereinfachte Verfahren nicht auf Bebauungspläne anwendbar sein sollte, mit denen neues

⁴ Der Beitrag geht aus einer Seminarveranstaltung hervor, die der Verfasser im Januar 2007 für Mitarbeiter kommunaler Bau- und Planungsämter durchgeführt hat. Die Vortragsform ist teilweise beibehalten.

Baurecht geschaffen wird. Als Anwendungsbeispiel werden Pläne zur Sicherung einer bestehenden Kleingartenanlage oder Pläne mit ausschließlich einschränkender oder ordnender Funktion genannt. In der Praxis ist deshalb der Anwendungsbereich des § 13 BauGB auch ausgesprochen gering.

- b) Mit dem neuen § 13a BauGB vollzieht der Gesetzgeber eine Kehrtwende. Die Regelung sieht vor, dass auch ein Bebauungsplan, der neues Baurecht schafft, im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden kann, wenn er die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung zum Gegenstand hat. Entsprechend den Regelungen des § 13 Abs. 2 und 3 BauGB kann von der Umweltprüfung, vom Umweltbericht und von der Angabe, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, abgesehen werden. Von der Verpflichtung, bei jedem neuen Baurecht schaffenden Bebauungsplan eine Umweltprüfung durchzuführen, nimmt der Gesetzgeber somit wieder Abstand. Des Weiteren kann von der frühzeitigen Unterrichtung und der Erörterung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB abgesehen werden. Der Öffentlichkeit ist – wie immer im vereinfachten Verfahren – die Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer angemessenen Frist zu geben oder es ist wahlweise die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB durchzuführen.
- aa) Die Voraussetzungen für die Durchführung des beschleunigten Verfahrens sind in § 13a Abs. 1 BauGB geregelt. Danach muß es sich um einen „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ handeln, was nach der Definition des Gesetzes voraussetzt, dass er die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung zum Gegenstand hat. Liegt diese Voraussetzung vor, kann das beschleunigte Verfahren zum einen angewendet werden, wenn durch den Bebauungsplan weniger als 20.000 m² Grundfläche im Sinne des § 19 Abs. 2 BauNVO festgesetzt werden. Zum anderen ist das Verfahren anwendbar, wenn mehr als 20.000 m², aber weniger als 70.000 m² überbaubare Grundfläche festgesetzt werden und die Gemeinde in einer Vorprüfung des Einzelfalls anhand der in einer neuen Anlage 2 zum BauGB im Einzelnen aufgelisteten Kriterien zu dem Ergebnis kommt, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Enthält der Bebauungsplan keine Festsetzungen zur überbaubaren Grundfläche kommt es für die Frage, ob das Bebauungsplanverfahren im beschleunigten Verfahren durchgeführt werden kann, darauf an, wie

groß die Fläche ist, die bei Durchführung des Bebauungsplanes voraussichtlich versiegelt wird.

Diese Flächenobergrenzen ergeben sich aus den europarechtlichen Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Ob sich die Anknüpfung an die festgesetzte Größe der Grundfläche bzw. die zulässige Grundfläche im Sinne des § 19 Abs. 2 BauNVO bewährt, wie es in der Begründung zum Gesetzesentwurf heißt⁵, bleibt abzuwarten. Sie erfordert jedenfalls eine sehr genaue Berechnung der zukünftig nach dem Bebauungsplan zulässigen Grundfläche.

Auf eine Unbeachtlichkeit eines Fehlers bei der Berechnung der Grundfläche mit der Folge, dass eigentlich kein beschleunigtes Verfahren hätte durchgeführt werden dürfen, kann der Planer nicht vertrauen. Nach § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB ist zwar eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften für die Wirksamkeit des Bebauungsplanes unbeachtlich, wenn sie darauf beruht, dass die Voraussetzungen nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB und das Vorliegen eines Bebauungsplanes für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung von Flächen oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung als Anwendungsvoraussetzung des vereinfachten Verfahrens unzutreffend beurteilt worden sind. Nur eine gezielte Inanspruchnahme von Flächen außerhalb von Ortslagen stellt einen beachtlichen Fehler dar⁶. Eine fehlerhafte Anwendung des vereinfachten Verfahrens wegen einer falschen Flächenberechnung ist jedoch nicht unbeachtlich. Allerdings gilt gemäß § 214 Abs. 2a Nr. 3 BauGB die „Vorprüfung des Einzelfalls“ bei einer geplanten überbaubaren Grundfläche bis 70.000 m² als ordnungsgemäß durchgeführt, wenn sie entsprechend den Vorgaben der Anlage 2 erfolgt und das Ergebnis nachvollziehbar ist. Unbeachtlich ist, wenn einzelne Behörden oder sonstige Träger öffentlicher Belange nicht beteiligt worden sind.

Die Durchführung des beschleunigten Verfahrens ist ausgeschlossen, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben begründet wird, für die nach anderen gesetzlichen Vorschriften eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht oder wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 b) BauGB genannten Schutzgüter vorliegen.

⁵ BT-Drucks. 16/2496, S. 13.

⁶ BT-Drucks. 16/2496, S. 17.

- bb) Die „Vereinfachung“ des Planverfahrens nach § 13a BauGB liegt – neben dem Verzicht auf die Umweltprüfung und der Einschränkung und Verkürzung der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung - in Folgendem:
- (1) Der Bebauungsplan der Innentwicklung muss nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden. § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB bestimmt, dass der Bebauungsplan auch aufgestellt werden kann, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist, sofern die geordnete städtebauliche Entwicklung nicht beeinträchtigt wird. Der Flächennutzungsplan ist vielmehr nur im Wege der Berichtigung anzupassen.
 - (2) § 13a Abs. 2 Nr. 3 BauGB normiert, dass im Rahmen der Abwägung dem „Bedarf an Investitionen zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung in angemessener Weise Rechnung getragen werden“ soll. Nach der Gesetzesbegründung⁷ soll mit dieser Formulierung der Investitionsbedarf als Planungsgrundsatz für die Bebauungspläne der Innenentwicklung hervorgehoben werden.

Das gesetzgeberische Ziel und die Auswirkungen dieser Bestimmung müssen hinterfragt werden. Die genannten Belange - Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum und Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben - betreffen nahezu jeden Bebauungsplan und sind kein Spezifikum des Bebauungsplanes der Innenentwicklung. Sie bedürfen deshalb eigentlich auch keiner Hervorhebung, denn sie sind ohnehin in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. Die Hervorhebung dieser Belange ist deshalb auf den ersten Blick überflüssig. Bei näherem Hinsehen wirft die Bestimmung die Frage auf, ob den genannten Belangen im Bebauungsplan der Innenentwicklung ein besonderes Gewicht zukommen soll und damit andere, insbesondere private Belange auf der Grundlage dieser Vorschrift leichter ab- bzw. weggewogen werden können. Um es an einem Beispiel festzumachen: Kann auf der Grundlage dieser Vorschrift Straßenanliegern die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte nach der 16. BImSchV in der Nachtzeit durch eine neue Tiefgaragenausfahrt oder die Verschattung durch eine grenzständige hohe Brandwand leichter zugemu-

⁷ BT-Drucks. 16/2496, S. 14.

tet werden als im „normalen“ Bebauungsplanverfahren? Nach meiner Auffassung ist die Frage zu verneinen; letztendlich werden dies die Gerichte zu klären haben.

- (3) § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB schließlich bestimmt, dass in den Fällen des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1, in denen der Bebauungsplan weniger als 20.000 m² Grundfläche festsetzt, ein Ausgleich für Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplanes zu erwarten sind, nicht erforderlich ist, weil diese im Sinne des § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB als vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig gelten. Nach der Begründung des Gesetzes⁸ enthält diese Bestimmung eine gesetzliche Feststellung, die notwendig ist, um die Praktikabilität der beschleunigt aufzustellenden kleinräumigen Bebauungspläne der Innenentwicklung zu erreichen.
- c) § 13a Abs. 3 BauGB regelt, dass bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes im beschleunigten Verfahren ortsüblich bekannt zu machen ist,
- dass der Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren ohne Durchführung der Umweltprüfung aufgestellt wird
 - wo sich die Öffentlichkeit über die allgemeinen Ziele und Zwecke des Planes 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 BauGB stattfindet.
- d) Nach § 13a Abs. 4 BauGB gelten die verfahrensrechtlichen Erleichterungen des § 13a Abs. 1 - 3 BauGB auch für die Änderung und Ergänzung eines Bebauungsplanes. Damit ist nach meiner Auffassung klargestellt, dass auch bestehende, nicht auf der Grundlage des § 13a BauGB aufgestellte Bebauungspläne nach den Vorschriften des § 13a BauGB geändert werden können, wenn die Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 Satz 2 vorliegen. Hierfür spricht zum einen der Wortlaut des § 13a Abs. 4 BauGB, der keine Beschränkung auf die Änderung von Bebauungsplänen, die nach § 13a BauGB aufgestellt worden sind, enthält. Auch aus der Gesetzesbegründung ergibt sich keine solche Beschränkung. Zum anderen wäre der Anwendungsbereich der Vorschrift auf bislang nicht überplante Flächen beschränkt, was das gesetzgeberische Ziel, das mit der Einfügung des § 13a BauGB verfolgt wird, konterkarieren würde.

⁸ BT-Drucks. 16/2496, S. 15.

- e) An der Vorschrift ist bereits im Gesetzgebungsverfahren grundsätzliche Kritik geübt worden. So hat der Ausschuss Verwaltungsrecht des Deutschen Anwaltsvereins⁹ zu Recht die Befürchtung geäußert, dass bei dem weiten Anwendungsbereich des § 13a BauGB der Bebauungsplan der Innenentwicklung faktisch zum Regelfall wird mit der Folge, dass die allgemeinen Verfahrensregeln insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Umweltprüfung weitestgehend unterlaufen werden.

Die Voraussetzungen des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB für die Anwendung des vereinfachten Verfahrens bei Bebauungsplänen mit mehr als 20.000 m² zulässiger Grundfläche sind darüber hinaus wegen der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe konturlos, wenn „auf Grund einer überschlägigen Prüfung ... die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, die ... zu berücksichtigen wären“.

Auch der Flächennutzungsplan und das Entwicklungsgebot des § 8 BauGB wird weitgehend funktionslos. Ich sehe die Gefahr, dass es langfristige städtebauliche Konzepte für die Innenstadtentwicklung bald gar nicht mehr geben wird, sondern man sich von „Projekt zu Projekt hangelt“, dem jeweiligen Willen einzelner Investoren oder „Volkes Meinung“ gehorchend.

- f) Der Regierungsentwurf enthielt noch einen § 13a Abs. 5 BauGB, der – an dieser Stelle meines Erachtens systemwidrig – eine Regelung zur Erteilung von Baugenehmigungen für Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes enthielt, der im beschleunigten Verfahren aufgestellt, geändert oder ergänzt worden ist. Ein solcher Antrag sollte nach Ablauf eines Monats nach Eingang bei der Genehmigungsbehörde nicht mehr nach § 30 BauGB versagt werden dürfen. Im Falle der Notwendigkeit von Befreiungen nach § 31 BauGB sollte das Einvernehmen nach § 36 BauGB bereits nach einem Monat als erteilt gelten.

In seiner Stellungnahme hat der Deutsche Anwaltsverein zu Recht darauf hingewiesen, dass die Frist für die Genehmigungsbehörde zur Ablehnung des Bauantrages wegen planungsrechtlicher Unzulässigkeit des Vorhabens länger sein müsste als die Frist der Gemeinde zur Versagung des Einvernehmens

⁹ Stellungnahme Nr. 58/06 v. 27.10.2006.

nach § 36 BauGB, denn die Letztgenannte beginnt erst mit Eingang des Ersuchens der Genehmigungsbehörde bei der Gemeinde und damit regelmäßig später. Schöpft die Gemeinde aber ihre Frist zur Stellungnahme zu einem Befreiungsantrag in vollem Umfange aus, so muss die Genehmigungsbehörde zur Wahrung ihrer eigenen Frist den Bauantrag ablehnen mit der Begründung, das geplante Vorhaben widerspreche den Festsetzungen des Bebauungsplanes und sei deshalb nach § 30 BauGB unzulässig, denn sie weiß ja noch nicht, ob die Gemeinde der Befreiung zustimmt.

§ 13a Abs. 5 BauGB ist im Beratungsverfahren des Ausschusses zum Glück ersatzlos gestrichen worden.

2. Bebauungspläne zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche und der verbrauchernahen Versorgung

- a) Seit langem versucht der Gesetzgeber, dem Expansionsdruck des Einzelhandels „auf die grüne Wiese“ entgegenzutreten. Was sich bislang in § 11 Abs. 3 BauNVO und seine Konkretisierung durch die Rechtsprechung¹⁰, aber auch § 34 Abs. 3 BauGB dokumentiert. Dabei stellt § 34 Abs. 3 BauGB an die Gemeinden hohe Anforderungen, da – gerade bei nicht großflächigen Einzelhandelsvorhaben – innerhalb der im Genehmigungsverfahren zu beachtenden kurzen Fristen eine Begründung dafür gefunden werden muss, dass negative Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche zu befürchten sind. Dieses zu finden und zu belegen ist insbesondere kleineren Gemeinden, denen zur Versagung des gemeindlichen Einvernehmens nur eine Frist von 2 Monaten zur Verfügung steht, kaum möglich, sofern nicht ein gemeindeumfassendes Einzelhandelskonzept vorliegt, auf das zurückgegriffen werden kann.
- b) Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber in § 9 BauGB einen neuen Abs. 2a eingefügt, mit dem in den nicht beplanten Innenbereichen zum Schutz zentraler Versorgungsbereiche gezielt Bestimmungen über die Zulässigkeit bestimmter Nutzungsarten und damit insbesondere von Einzelhandelsbetrieben getroffen werden können. Damit ist es somit zukünftig möglich, über unbe-

¹⁰ Vgl. hierzu zuletzt BVerwG, Urteile v. 24.11.2005 – 4 C 10.04 -, BauR 2006, 639 und 14.04 -, BauR 2006, 644; dazu auch *Gronemeyer*, Die Zulässigkeit von großflächigem Einzelhandel, BauR 2006, 1410.

plante Gemeindegebiete einen Bebauungsplan zu legen, der nur regelt, ob, wo und in welcher Art und Weise Einzelhandel zulässig ist.

- aa) Der wesentliche Unterschied zu einem „normalen Bebauungsplan“ liegt darin, dass die Festsetzung eines Baugebietes nicht erforderlich ist. Der Ausschluss einzelner, in einem Baugebiet grundsätzlich zulässiger Nutzungen ist auf der Grundlage des § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO nur möglich, wenn der Baugebietstyp nach der BauNVO festgesetzt ist¹¹. Gerade die Festsetzung eines Baugebietstyps ist in einem bereits bebauten Bereich jedoch wegen vorhandener und bestandsgeschützter, aber konkurrierender Nutzungen häufig schwierig und schafft zusätzliche Probleme.
- bb) Der Begriff „zentraler Versorgungsbereich“, zu dessen Entwicklung und Schutz dieser Bebauungsplan aufgestellt werden kann, umfasst nach der Gesetzesbegründung¹² Versorgungsbereiche unterschiedlicher Stufen, insbesondere Innenstadtzentren, aber auch Nebenzentren in Stadtteilen sowie Grund- oder Nahversorgungszentren in Stadt- oder Ortsteilen und nichtstädtischen Gemeinden. Die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche soll dabei auch im Interesse der verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinde erfolgen.
- c) Ob die neue Festsetzungsmöglichkeit den Gemeinden bei der Sicherung ihrer Versorgungsbereiche und der Steuerung der Einzelhandelsentwicklung hilft, ist meines Erachtens fraglich. In zeitlicher Hinsicht wird ihr nicht geholfen. Auch die Aufstellung eines Bebauungsplanes nach § 9 Abs. 2a BauGB erfordert einen Aufstellungsbeschluss und muss über eine Veränderungssperre gesichert werden. Sinnvoll ist es daher, einen solchen Bebauungsplan nicht als Reaktion auf eine ungewollte Einzelhandelsansiedlung aufzustellen, sondern im Vorfeld das Gemeindegebiet zu untersuchen und zur Sicherung der zentralen Versorgungsbereiche einen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2a BauGB zu erlassen.

Eine städtebauliche Rechtfertigung zur Begründung des Ausschlusses oder der Einschränkung von Einzelhandel in einigen Gemeindeteilen ist zwingend erforderlich. Dieses soll wohl auch der sprachlich missglückte Satz 3 der Vor-

¹¹ Vgl. BVerwG, Beschluss v. 6.5.1996 – 4 NB 16/96 -, BRS 58 Nr. 23.
¹² BT-Drucks. 16/2496, S. 11.

schrift zum Ausdruck bringen, wonach bei der Aufstellung von Bebauungsplänen auf der Grundlage des § 9 Abs. 2a BauGB ein städtebauliches Entwicklungskonzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen ist, das Aussagen über die zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereiche der Gemeinde oder eines Gemeindeteils enthält. Der Gesetzgeber setzt damit das Vorhandensein eines gemeindlichen Versorgungskonzeptes voraus.

Ebenfalls etwas unglücklich ist die Formulierung des Satz 4, wonach in den zu erhaltenden oder zu entwickelnden zentralen Versorgungsbereichen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Vorhaben, die diesen Versorgungsbereichen dienen, nach den §§ 30 oder 34 BauGB vorhanden oder durch einen Bebauungsplan, dessen Aufstellung förmlich eingeleitet ist, vorgesehen sein sollen. Hiermit wird die Gemeinde verpflichtet, zur Rechtfertigung des Ausschlusses von Einzelhandelsnutzungen im Gemeindegebiet durch einen einfachen Bebauungsplan die Versorgungsbereiche zu definieren, zu deren Schutz der Ausschluss der Einzelhandelsnutzungen erfolgt. Unglücklich ist, dass der Gesetzgeber nur eine „Soll-Regelung“ eingeführt hat, denn die Verbindlichkeit von „Soll-Bestimmungen“ in planungsrechtlichen Vorschriften ist eingeschränkt. Es ist nicht definiert, unter welchen Voraussetzungen von der Darstellung zentraler Versorgungsbereiche als Rechtfertigung für den Ausschluss von Einzelhandel an anderer Stelle abgewichen werden kann.

Rechtsstaatlich bedenklich ist, dass der Ausschluss von Einzelhandel an der einen Stelle durch noch nicht konkretisierte Planungen zum Schutz noch zu entwickelnder zentraler Versorgungsbereiche an anderer Stelle gerechtfertigt werden kann. Es besteht die Gefahr, dass die Gemeinde nur eine „Negativplanung“ betreibt, indem sie, gestützt auf einen Bebauungsplanaufstellungsbeschluss für einen zentralen Versorgungsbereich, an anderen Stellen Einzelhandel ausschließt oder stark reglementiert, ohne dass der zentrale Versorgungsbereich als Planrechtfertigung tatsächlich auch weiterentwickelt wird.

3. Festsetzung von Nutzungstypen nach der BauNVO im Vorhaben- und Erschließungsplan

- a) Nach § 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB ist die Gemeinde bei der Formulierung der Festsetzungen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes weder an den abschließenden Katalog des § 9 BauGB noch an die Baunutzungsverordnung gebunden. Sie kann und muß vielmehr das geplante Vorhaben konkret bezeichnen, beschreiben und damit auch festsetzen. Das Erfordernis der genauen Beschreibung und Festsetzung des Vorhabens stellt sich als Hemmnis dar, wenn im Laufe der Realisierung des Vorhabens von den im vorhabenbezogenen Bebauungsplan beschriebenen Nutzungen abgewichen werden muss. Das Bundesverwaltungsgericht hat in jüngeren Entscheidungen¹³ klargestellt, dass die im Rahmen des § 12 BauGB zulässige Bandbreite an Nutzungsmöglichkeiten eng zu ziehen ist. Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Wenn in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ein Einkaufszentrum mit 2.500 m² Verkaufsfläche festgeschrieben wird und als konkrete Nutzungen ein Lebensmittelmarkt mit 1.000 m² sowie ein Textilfachmarkt und ein Schuhfachmarkt mit je 750 m² festgesetzt werden, kann ohne eine Änderung des Bebauungsplanes nicht anstelle des Schuhfachmarktes ein Drogeriefachmarkt betrieben werden. Ist dem Investor sein Mieter abgesprungen, so bleibt nur eine Befreiung von den Festsetzungen des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes, deren Rechtmäßigkeit nach § 31 Abs. 2 BauGB meines Erachtens im Hinblick auf das Tatbestandsmerkmal „Grundzüge der Planung“ zumindest zweifelhaft wäre, oder eine Änderung des Bebauungsplanes mit dem damit verbundenen Zeitverlust.
- b) Um die Nutzungsmöglichkeiten im Plangebiet eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zu flexibilisieren, wird in § 12 ein neuer Abs. 3a eingefügt, wonach nun auch im vorhabenbezogenen Bebauungsplan die zulässige Nutzung allgemein auf der Grundlage der BauNVO oder auf sonstige Weise festgesetzt werden kann, wenn gleichzeitig im Plan festgesetzt wird, dass die Konkretisierung des Vorhabens und der zulässigen Nutzungen im Durchführungsvertrag erfolgt. Änderungen des Durchführungsvertrages oder der Abschluss eines neuen Durchführungsvertrages sind ausdrücklich zulässig.

Mit dieser Vorschrift soll die Spezifizierung des Vorhabens vom Vorhaben- und Erschließungsplan auf den Durchführungsvertrag verlagert werden können. Im obigen Beispiel würde man somit im vorhabenbezogenen Bebau-

¹³ Vgl. Urteil v. 18.9.2003 – 4 CN 3.02 –, BVerwGE119, 45 = BauR 2004, 286 = NVwZ 2004, 229 = ZfBR 2004, 167; Beschluss v. 10.8.2004 – 4 BN 29.04 –, BauR 2004, 1908 = ZfBR 2005, 72.

ungsplan nur die Festsetzung „Sondergebiet – großflächiger Einzelhandel“ treffen, verbunden mit dem Zusatz, dass nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet. Nur im Durchführungsvertrag würde die Verpflichtung zu den genannten Nutzungen Lebensmittelmarkt, Textilmarkt und Schuhmarkt stehen. Die planungsrechtliche Grundlage könnte durch eine Änderung des Durchführungsvertrages herbeigeführt werden.

- c) Damit wird ein wesentlicher Inhalt der Festsetzung des Bebauungsplanes auf den Durchführungsvertrag verlagert, obwohl der Durchführungsvertrag gar nicht Gegenstand der Satzung ist. Ich halte das für bedenklich:

Der Durchführungsvertrag mit seiner Durchführungsverpflichtung bezieht sich auf den Vorhaben- und Erschließungsplan. Es ist anerkannt, dass der Durchführungsvertrag zusätzliche Verpflichtungen zur Konkretisierung der Umsetzung des Vorhabens enthalten kann. Das BVerwG hat in seiner auch vom Gesetzgeber in der Begründung¹⁴ genannten Entscheidung vom 18.9.2003¹⁵ ausdrücklich entschieden, dass auf einen Durchführungsvertrag, in dem das Vorhaben im Einzelnen beschrieben ist, zur Auslegung eines hinsichtlich seiner Festsetzungen zu unbestimmten Vorhaben- und Erschließungsplanes nicht zurückgegriffen werden kann, weil er – anders als die Bebauungsplanbegründung - nicht Bestandteil der Bauleitplanung ist und von anderen Planbetroffenen nicht eingesehen werden könne.

Wenn nunmehr dem Durchführungsvertrag eine plankonkretisierende Funktion zukommen soll, dann muß er auch eine andere Stellung im Planverfahren haben. Elementar ist meines Erachtens, dass er – zumindest soweit er das Vorhaben beschreibt – Bestandteil der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung wird, denn anderenfalls kann z.B. bei der Festsetzung eines Sondergebietes für großflächigen Einzelhandel mit einer Spezifizierung der Einzelhandelsnutzung im Durchführungsvertrag die Frage der Auswirkungen nach § 1 Abs. 3 BauNVO gar nicht beurteilt werden, da keiner die konkretisierenden Bestimmungen des Durchführungsvertrages kennt. Konsequenterweise bedeutet dies aber auch, dass Änderungen des Durchführungsvertrages einer Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden bedürfen – und letztendlich

¹⁴ BT-Drucks. 16/2496, S. 10.

¹⁵ Vgl. Fn. 13.

einer Abwägungsentscheidung durch den Rat der Gemeinde. Damit wäre man aber wieder bei einem Änderungsverfahren des Bebauungsplanes.

4. Erleichterte Zulässigkeit von Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich

- a) Durch das EAG-Bau ist in § 34 BauGB der Abs. 3a eingefügt worden, wonach vom Erfordernis des „Sicheinfügens in die Eigenart der näheren Umgebung“ bei der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebes abgewichen werden kann. Schon an dieser Regelung ist Kritik geübt worden, weil sie auf das zentrale Erfordernis des § 34 BauGB, nämlich das „Sicheinfügen“ als städtebauliches Prinzip verzichtet.
- b) Dieser Verzicht wird nun auf die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken ausgeweitet. Hierdurch wird der ordnende Charakter des § 34 BauGB als Planersatz weiter gefährdet.

Nach der Begründung des Gesetzes¹⁶ soll mit dieser Regelung einem Bedürfnis der Praxis nach erweiterten Zulassungsmöglichkeiten von Wohnzwecken dienenden Vorhaben Rechnung getragen werden, da nun bei An- und Aufbauten von Wohnhäusern das Maß der in der näheren Umgebung vorhandenen Bebauung überschritten werden kann. Die Voraussetzungen zur Wahrung der städtebaulichen Ordnung würden durch die Tatbestandsvoraussetzungen „städtebauliche Vertretbarkeit“ und „Berücksichtigung der Nachbarbelange“ gewahrt.

- c) Die Begründung vermag nicht zu überzeugen. Eine so dringende Notwendigkeit, im unbeplanten Innenbereich Erweiterungen von Wohnbauvorhaben zuzulassen, ist nicht erkennbar – insbesondere nicht angesichts der insgesamt zurückgehenden Bevölkerungszahlen, die schon jetzt zahlreichen Wohnungsleerstand zur Folge haben.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass jedes Bauvorhaben, das nach § 34 Abs. 3a BauGB genehmigt wird, letztendlich zu einer Veränderung der Umgebungssi-

¹⁶ BT-Drucks. 16/2496, S. 15.

tuation führt und damit das Gebot des Sicheinfügens als „Planersatz“ aushöhlt. Es steht zu befürchten, dass mit dieser Vorschrift eine schleichende Veränderung der Innenbereiche vor sich gehen wird.

5. Festsetzung der Tiefe der Abstandsflächen

- a) In den Kontext der Bebauungsverdichtung im vorhandenen Innenbereich passt auch die vom Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen beschlossene Änderung des Abstandsflächenrechts in der Landesbauordnung. Auch wenn an dem Mindestabstand von 3 m festgehalten wurde, ermöglichen die neuen Regelungen eine Verdichtung der Bebauung, insbesondere weil das „Schmalseitenprivileg“ bei freistehenden Gebäuden jetzt an allen 4 Gebäudeseiten angewandt werden kann.
- b) Durch § 6 Abs. 5 der Musterbauordnung 2002 ist die Tiefe der einzuhaltenden Abstandsflächen erheblich reduziert worden. Sie soll zukünftig nur noch den bauordnungsrechtlich zu sichernden Mindestabstand gewährleisten und keine städtebaulichen Nebenziele (mehr) verfolgen.

Als Reaktion auf diese Entwicklung hat der Bundesgesetzgeber in § 9 Abs. 1 BauGB unter Ziff. 2a als neue Festsetzungsmöglichkeit „die vom Bauordnungsrecht abweichenden Maße der Tiefe der Abstandsflächen“ geschaffen. Die neue Regelung wurde erst durch den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung im November 2006 in das Gesetzeswerk eingebracht. Mit ihr will der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeiten eröffnen, aus städtebaulicher Sicht gebotene größere, von den landesrechtlichen Bestimmungen „abweichende“ Abstandstiefen vorzusehen¹⁷.

Das Wort „abweichend“ soll dabei zum einen ausdrücken, dass das Abstandsflächenrecht der Landesbauordnungen durch die Schaffung dieser Festsetzungsmöglichkeit unberührt bleibt. Zum anderen soll die Formulierung klarstellen, dass Festsetzungen zum Maß der Abstandsflächentiefe in Bebauungsplänen dem Abstandsflächenrecht der Landesbauordnungen vorgehen. Für die Berechnung der Abstandsflächentiefe sollen weiterhin die Vorschriften der Landesbauordnung gelten.

¹⁷ BT-Drucks. 16/3308, S. 19.

Im Bebauungsplan kann auf Grundlage dieser Vorschrift somit z.B. festgesetzt werden, dass in einem Kerngebiet nicht die nach § 6 Landesbauordnung geltenden 0,5 h Abstandsfläche gelten, sondern 0,8 h.

6. Beschleunigung und Erleichterung des Abschlusses von Sanierungsverfahren

Auch das Sanierungsverfahren soll nach dem Willen des Gesetzgebers beschleunigt und vereinfacht werden.

In § 142 Abs. 3 BauGB ist ein Absatz eingefügt, wonach bei dem Beschluss der Sanierungssatzung zugleich durch Beschluss die Frist festzulegen ist, innerhalb derer die Sanierung durchgeführt werden soll. Die Frist soll 15 Jahre nicht überschreiten. Diese Frist kann jedoch verlängert werden. Es stellt sich die Frage, ob die Fristsetzung damit nicht nur „Kosmetik“ ist.

In § 145 Abs. 1 BauGB wird nunmehr der Gemeinde für die Erteilung einer Sanierungsgenehmigung gemäß § 144 BauGB eine Frist von 2 Monaten gesetzt, die höchstens um zwei Monate verlängert werden kann. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt.

In § 154 BauGB, der sich mit den Ausgleichsbeträgen des Eigentümers beschäftigt, wird zu Vereinfachung der Erhebung von Ausgleichsbeträgen ein neuer Abs. 2a eingefügt. Die Gemeinde kann nunmehr durch Satzung bestimmen, dass sich die Ausgleichsbeträge mindestens an den fiktiven Kosten für die Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung von Erschließungsanlagen orientieren.

7. Unbeachtlichkeit von Planungsfehlern

Die Vorschriften über die Beachtlichkeit von Fehlern im Bauleitplanverfahren in § 214 BauGB bleiben nur schwer verständlich. Als Folge der Einführung des Bebauungsplanes der Innenentwicklung wird in § 214 BauGB ein neuer Abs. 2a eingeführt.

Danach ist es zukünftig unbeachtlich, wenn die Kommune ein Planverfahren nach § 13a BauGB durchgeführt hat, obwohl der Bebauungsplan gar nicht der

„Innenentwicklung“ i.S. des § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB dient. Damit wird ein Fehler, der zu einer entscheidenden Weichenstellung im Planaufstellungsverfahren führt, für unbeachtlich erklärt. Im Extremfall könnte somit eine Gemeinde das grundsätzlich vorgeschriebene Bebauungsplanverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltprüfung umgehen, indem es ein Verfahren nach § 13a BauGB durchführt.

Unbeachtlich bleiben unter bestimmten Voraussetzungen schließlich auch Fehler bei der Beurteilung der Notwendigkeit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

8. Frist für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften

Die in § 215 Abs. 1 BauGB normierte Frist zur Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften und Mängeln des Abwägungsvorgangs wird von zwei Jahren seit Bekanntmachung des Planes auf ein Jahr verkürzt. Konsequenterweise gilt diese Fristverkürzung auch für Fehler im Rahmen des Verfahrens nach § 13a BauGB, was durch den Hinweis auf den neu eingefügten § 214 Abs. 2a BauGB deutlich wird.

Die Verkürzung der Rügefrist auf ein Jahr wird in der Begründung des Gesetzes mit der ebenfalls verkürzten Antragsfrist für Normenkontrollverfahren auf ein Jahr in § 47 Abs. 2 BauGB begründet¹⁸.

9. Rechtsschutz gegen Bebauungspläne

Der Gesetzgeber hat mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte nicht nur das Baugesetzbuch geändert, sondern auch die Verwaltungsgerichtsordnung im Hinblick auf die Zulässigkeit von Normenkontrollverfahren.

- a) Zum einen wird in § 47 Abs. 2 VwGO die Antragsfrist für Normenkontrollverfahren von bisher zwei Jahre auf ein Jahr verkürzt. Zur Begründung wird ausgeführt¹⁹, bereits durch das 6. VwGO-Änderungsgesetz vom 1.11.1996 sei die zweijährige Antragsfrist für Normenkontrollverfahren eingeführt worden, um im

¹⁸ BT-Drucks. 16/2496, S. 17.

¹⁹ BT-Drucks. 16/2496, S. 17.

Bereich des Bauplanungsrechts und des Abgabenrechts die Rechtssicherheit zu erhöhen. Die Einführung dieser Frist habe sich bewährt, erweise sich jedoch mit zwei Jahren als zu lang. Sowohl für die Verwaltung als auch für Investoren, Bürger und sonstige Betroffene sei angesichts der drängenden Herausforderungen, die die wirtschaftliche und demografische Entwicklung in allen Bereichen verursache, eine zügige Herstellung von Rechtssicherheit geboten. Die Ein-Jahres-Frist werde diesem Anliegen gerecht und erweise sich unter den Gesichtspunkten des effektiven Rechtsschutzes im Rahmen von Normenkontrollverfahren auch als ausreichend. Sie entspreche zudem der Frist für die Einlegung von Verfassungsbeschwerden gegen ein Gesetz beim Bundesverfassungsgericht.

Ich halte die Verkürzung der Normenkontrollfrist zumindest rechtspolitisch für bedenklich. Der Gesetzgeber nimmt in Kauf, dass rechtswidrige Normen innerhalb sehr kurzer Zeit der allgemeinverbindlichen Überprüfungsmöglichkeit durch die Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe entzogen werden. Folge wird sein, dass sich die Kontrolle der Bebauungspläne auf die die inzidenten Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit in Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen verlagert, die natürlich im Hinblick auf die zahlreichen für unbeachtlich erklärten Fehler eingeschränkt ist.

- b) Die Verkürzung der Fristen für die Erhebung einer Normenkontrollklage steht im Zusammenhang mit dem neuen § 47 Abs. 2a VwGO. Dieser bestimmt, dass ein Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan unzulässig ist, soweit der Antragsteller nur Einwendungen geltend macht, die er im Rahmen der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanes gem. § 3 Abs. 2 BauGB oder im Rahmen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit gem. § 13 Abs. 2 Nr. 2 bzw. § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können und wenn auf diese Rechtsfolge im Rahmen der Beteiligung hingewiesen worden ist. Damit wird erstmalig eine wirksame Präklusion eingeführt.

Nach dem bereits durch das EAG-Bau eingefügten § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB ist bei der Bekanntmachung der Offenlegung von Bebauungsplänen nach § 3 Abs. 2 BauGB darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen während der Auslegungsfrist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bebauungsplan unbe-

rücksichtigt bleiben können. § 4a Abs. 6 BauGB bestimmt, dass Stellungnahmen, die im Verfahren der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nicht rechtzeitig abgegeben worden sind, bei der Abwägung und Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben, sofern die Gemeinde deren Inhalt nicht kannte und nicht hätte kennen müssen und deren Inhalt für die Rechtmäßigkeit des Bauleitplanes nicht von Bedeutung ist. Diese Regelung ist meines Erachtens wirkungslos, denn nach wie vor muss die Gemeinde im Rahmen der Abwägung alles berücksichtigen, was ihr zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bekannt ist. Aus diesem Grund können Anregungen, die am Nachmittag vor der Ratssitzung eingehen, nicht einfach ignoriert werden.

Der neue § 47 Abs. 2a VwGO knüpft für die Zulässigkeit einer Normenkontrollklage nicht an die Frage an, wie eine verspätet eingegangene Anregung im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens zu berücksichtigen ist, sondern ob überhaupt im Bebauungsplanverfahren eine Anregung erfolgte. Zukünftig kann nur noch derjenige Normenkontrollklage erheben, der sich auch im Planverfahren aktiv beteiligt hat.

Dabei sah der Regierungsentwurf eine viel weitergehende Präklusion vor²⁰. Nach ihm sollte ein Normenkontrollantrag unzulässig sein, soweit die den Antrag stellende Person Einwendungen geltend macht, die sie im Rahmen der öffentlichen Auslegung nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können. Der Normenkontrollantrag sollte somit nur mit den Argumenten zulässig sein, die der Antragsteller schon im Planverfahren vorgebracht hat. Faktisch wäre damit die Rechtsschutzfrist gegen Bebauungspläne auf einen Monat verkürzt worden. Der Bürger hätte sich im Rahmen der Offenlegungsfrist oder der Stellungnahmefrist des § 3 Abs. 2 BauGB abschließend mit dem Bebauungsplan und seinen Folgen für ihn beschäftigen müssen.

Diese weitreichende Rechtsschutzverkürzung ist vom Ausschuss für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung durch das Einfügen des Wörtchens „nur“ vor dem Wort „Einwendungen“ verhindert worden. Der Normenkontrollantrag ist somit nur unzulässig, wenn nur Einwendungen – ein neuer Begriff, besser Stellungnahmen - vorgebracht werden, die im Planverfahren nicht oder verspätet vorgebracht wurden, aber hätten vorgebracht werden können.

²⁰ Vgl. BT-Drucks. 16/2496, S. 8

- c) Trotz dieser Abmilderung halte ich die Einschränkung der Zulässigkeit einer Normenkontrollklage für bedenklich. Zwar ist auch im Planfeststellungsverfahren nur derjenige klagebefugt, der sich bereits im Planverfahren beteiligt hat. Zwischen einem Planfeststellungsverfahren und einem Bebauungsplanverfahren bestehen jedoch Unterschiede im Hinblick auf Umfang und Inhalt des Planes sowie auf die Rechtsfolge des Planfeststellungsbeschlusses einerseits und des Satzungsbeschlusses über den Bebauungsplan andererseits. Einem Planfeststellungsverfahren liegt immer ein ganz konkretes Vorhaben zugrunde; der Kreis der Betroffenen ist auch von diesen selbst relativ leicht auszumachen. Sie erkennen, was auf sie zukommt und können sich dazu eine Meinung bilden und diese auch äußern. Demgegenüber ist bei der Aufstellung von Bebauungsplänen das Plangebiet häufig groß und für den innerhalb und insbesondere außerhalb des Plangebiets liegenden Grundstückseigentümer läßt sich vielfach gar nicht erkennen, welche Auswirkungen der Plan für ihn haben wird. Die neue Zulässigkeitsregel zwingt sie geradezu, sich alle möglichen Folgen des Planes auszumalen und vorsichtshalber Einwendungen vorzutragen, was für die Gemeinde die Abwägung nicht leichter macht.

III. Epilog

Der Gesetzgeber erhofft sich von den Änderungen des Baugesetzbuches und der Verwaltungsgerichtsordnung eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bauleitplanung insbesondere für die Revitalisierung von Brachflächen im Innenbereich. Ob dieses Ziel angesichts der vielen neuen unbestimmten Rechtsbegriffe und unklaren Formulierungen erreicht werden kann, ist aus meiner Sicht zweifelhaft. Die Gerichte werden erneut angerufen werden müssen, um Klarheit zu schaffen.