

U P P R

UMWELT UND PLANUNGS RECHT

Herausgeber und Schriftleitung:

Prof. Dr. Alexander Schink

Mitwirkend:

Prof. Dr. Walter Frenz
Prof. Dr. Michael Kloepfer
Prof. Dr. Andreas Korbmacher
Dr. Susan Krohn
Prof. Dr. Christoph Külpmann
Prof. Dr. Stephan Mitschang
Prof. Dr. Olaf Reidt
Dr. Alfred Scheidler
Dr. Jens Wahlhäuser
Prof. Dr. Jan Ziekow

Aus dem Inhalt:

Die behördliche Verlängerungs-
entscheidung nach § 18 Abs. 3
BlmSchG

Die Beteiligungsmöglichkeiten in
Planfeststellungs- und Raum-
ordnungsverfahren

§ 43m EnWG – ein taugliches
Instrument zur Beschleunigung
des Netzausbaus?

§ 13b BauGB ist mit Unionsrecht
unvereinbar

§ 13b BauGB ist mit Unionsrecht unvereinbar

Folgen des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.7.2023 (Az.: 4 CN 3.22) für Gemeinden und die auf Grundlage dieser Vorschrift aufgestellten Bebauungspläne unter Berücksichtigung des neuen § 215a BauGB

Michael Hofmann, Samuel Pangerl, München*

Der Bundesgesetzgeber hatte den Gemeinden durch Gesetz vom 4.5.2017¹ und die Einführung des § 13b BauGB die Möglichkeit gegeben, Bebauungspläne für Freiflächen außerhalb des Siedlungsbereiches im beschleunigten Verfahren aufstellen zu können. Durch entsprechende Anwendung des § 13a BauGB auf diese Bebauungspläne ergaben sich hier für die Gemeinden mehrere Verfahrenserleichterungen. Beispielsweise musste der Flächennutzungsplan nicht vorab geändert oder ergänzt werden und es entfiel die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung gemäß § 2 Abs. 4 BauGB und zur Erstellung eines Umweltberichts (§ 2a BauGB). Die Vorschrift war ursprünglich lediglich auf Bebauungspläne anwendbar, die bis spätestens 31.12.2021 als Satzung beschlossen wurden, falls das Bauleitplanverfahren vor dem 31.12.2019 eingeleitet wurde. Aufgrund der positiven Resonanzen der Gemeinden wurde die Vorschrift durch Gesetz vom 14.6.2021² mit Wirkung zum 23.6.2021 dergestalt verlängert, das Bauleitplanverfahren unter Anwendung der Vorschrift bis zum 31.12.2022 förmlich eingeleitet werden können. In diesem Fall ist der Satzungsbeschluss bis spätestens am 31.12.2024 zu fassen.

Es dürfte somit davon auszugehen sein, dass eine Vielzahl von Gemeinden und Städten der Bundesrepublik Bebauungspläne unter Anwendung der Verfahrenserleichterung des § 13b BauGB aufgestellt haben oder dabei waren, solche aufzustellen.

I. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.7.2023³

Das Bundesverwaltungsgericht hat in dem viel beachteten Urteil vom 18.7.2023, Az. 4 CN 3.22, entschieden, dass § 13b BauGB mit Art. 3 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 der SUP-RL⁴ unvereinbar ist und deshalb wegen des Vorrangs des Europarechts nicht angewendet werden darf.

Das Bundesverwaltungsgericht kritisiert hierbei insbesondere, dass die Tatbestandsvoraussetzungen des § 13b Satz 1 BauGB – Flächenbegrenzung, Beschränkung auf Wohnnutzung sowie Anschluss an einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil – nicht geeignet seien, um erhebliche Umweltauswirkungen in jedem Fall von vornherein auszuschließen. Genau dies verlange jedoch Art. 3 Abs. 5 SUP-RL. Die diesbezügliche Rechtslage sei auch geklärt, weshalb es einer Vorlage an den EuGH nicht bedürfte.⁵

Aufgrund der Unanwendbarkeit des § 13b BauGB seien somit für die Bebauungspläne die Vorschriften für das Regelverfahren zugrunde zu legen, da der Verweis auf § 13a BauGB insgesamt ins Leere ginge, weshalb keine Verfahrenserleichterungen mehr anwendbar seien.⁶

Dies allein führt jedoch noch nicht zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans. Diese ergibt sich allerdings aus den „Folgefehlern“ durch die fehlerhafte Inanspruchnahme der Erleichterungen des beschleunigten Verfahrens, sofern diese im abschließenden Katalog des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1–4 BauGB bezeichnet sind.⁷

So muss im Regelverfahren eine Umweltprüfung gemäß § 2 Abs. 4 BauGB durchgeführt werden, in der die Belange des

Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und § 1a BauGB ermittelt und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden. Letzterer ist nach § 2a Satz 3 BauGB als gesonderter Teil der Begründung des Bebauungsplans nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB mit dem Entwurf öffentlich auszulegen sowie nach § 9 Abs. 8 BauGB der Begründung des Bebauungsplans beizufügen. Sind die Vorschriften über die Begründung der Satzung sowie ihre Entwürfe nach §§ 2a, 3 Abs. 2, 9 Abs. 8 BauGB verletzt, liegt nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Hs. 1 BauGB ein beachtlicher Verfahrensfehler vor, der zur Gesamtnichtigkeit des Bebauungsplans führt.⁸ Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine fristgerechte Rüge im Sinne von § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB erfolgt ist.⁹

II. Auswirkungen des Urteils auf bereits in Kraft getretene Bebauungspläne

Viele in Kraft getretene Bebauungspläne, die unter Anwendung des § 13b BauGB aufgestellt wurden, dürften somit unwirksam sein.

1. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die durch die Wahl des beschleunigten Verfahrens entstandenen beachtlichen Verfahrensfehler gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB fristgerecht gegenüber der Gemeinde gerügt wurden.¹⁰ Gemeinden, die Bebauungspläne unter Anwendung des § 13b BauGB aufgestellt haben, sollten somit überprüfen, ob innerhalb eines Jahres nach der öffentlichen Bekanntmachung des Bebauungsplans eine entsprechende Rüge bei ihnen eingegangen ist.

Nicht ausreichend sind jedoch Rügen, welche vor der Bekanntmachung des Bebauungsplans erhoben wurden. Dies betrifft beispielsweise Einwendungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 2 BauGB.

Sollte nach Aufstellung des Bebauungsplans ein ergänzendes Verfahren gemäß § 214 Abs. 4 BauGB durchgeführt worden sein, so dürfte es auf den Einzelfall ankommen, ob hierdurch erneut eine Rügefrist von einem Jahr in Gang gesetzt wurde. Jedenfalls für Bebauungspläne, welche im Rahmen des ergänzenden Verfahrens nicht inhaltlich geändert wurden, beginnt eine neue Frist

* RA Michael Hofmann ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Partner der Sozietät Hofmann Voßen Rechtsanwälte in München. RA Samuel Pangerl ist seit 2021 in der Sozietät Hofmann Voßen Rechtsanwälte tätig.

1 BGBl. I S. 1057.

2 BGBl. I S. 1802.

3 4 CN 3.22.

4 RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 27.6.2001 – Richtlinie über die strategische Umweltprüfung.

5 Rn. 12 ff. der Urteilsbegründung.

6 So in Rn. 18 des Urteils.

7 BVerwG, Urt. v. 4.8.2009 – 4 CN 4.08, juris Rn. 18 f.; VGH Mannheim, Urt. v. 18.11.2021 – 8 LS 2831/19, juris Rn. 38.

8 BVerwG, Urt. v. 4.8.2009 – 4 CN 4.08, juris Rn. 20; Urt. v. 4.11.2015 – 4 CN 9.14, juris Rn. 29.

9 Rn. 19 ff. der Urteilsbegründung.

10 § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB.

lediglich für solche Rügen, die sich auf die im ergänzenden Verfahren wiederholten Verfahrensschritte beziehen; für Rügen bezüglich der nicht wiederholten Verfahrensschritte bleibt es bei der Jahresfrist nach Inkrafttreten des ursprünglichen Bebauungsplans.¹¹ Ob dies auch dann gilt, wenn der Bebauungsplan im ergänzenden Verfahren neu abgewogen und als Satzung neu beschlossen worden ist, hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung ausdrücklich offengelassen.¹²

Zur Rüge berechtigt ist grundsätzlich jedermann, unabhängig von der Möglichkeit einer eigenen Rechtsverletzung oder Betroffenheit durch den Bebauungsplan. Für eine ordnungsgemäße Rüge muss der Mangel innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplans schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht werden. Hierbei muss der Sachverhalt, aus dem sich ein Mangel im Verfahren herleiten lässt, hinreichend substantiiert geschildert werden; rechtliche Darlegungen und Begründungen für die behauptete Fehlerhaftigkeit sind hingegen nicht zu verlangen.¹³ Ausreichend hierfür ist auch, wenn die Rüge durch einen Schriftsatz im Rahmen eines Verwaltungs-, Normenkontroll- oder sonstigen Gerichtsverfahrens erhoben wird und der Schriftsatz der Gemeinde innerhalb der Jahresfrist zugestellt wurde.¹⁴

2. Ist eine form- und fristgerechte Rüge erfolgt, so wirkt diese nicht nur zugunsten des Rügenden, sondern zugunsten von jedermann.¹⁵ Dies bedeutet, dass der entsprechende Fehler grundsätzlich zeitlich unbegrenzt im Rahmen von Normenkontroll- und anderen Verfahren, bei denen die Unwirksamkeit des Bebauungsplans auch inzident geprüft und der Entscheidung zugrunde gelegt wird, geltend gemacht werden kann. Lediglich ein Normenkontrollverfahren müsste auch innerhalb der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, also innerhalb eines Jahres ab Inkrafttreten des Bebauungsplans, eingeleitet worden sein.

a) Die „größte Gefahr“ dürfte hier wohl solchen Bebauungsplänen drohen, welche zwar bereits in Kraft getreten sind, bei denen jedoch die Jahresfrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB und die Antragsfrist für Normenkontrollverfahren gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO noch nicht abgelaufen sind. Dies deshalb, da etwaigen „Gegnern“ des Bebauungsplans die Rüge von Verfahrensfehlern aufgrund der Nichtanwendbarkeit des § 13b BauGB durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.7.2023 „auf dem Silbertablett serviert“ worden ist. Insofern ist davon auszugehen, dass in nächster Zeit vermehrt entsprechende Rügen bei den Gemeinden eingehen werden, falls dies nicht ohnehin schon erfolgt ist.

b) Selbst wenn innerhalb der Antragsfrist kein Normenkontrollverfahren eingeleitet wurde, so besteht bei einer fristgerecht erfolgten Rüge weiterhin die Möglichkeit für jedermann, sich im Rahmen eines Verfahrens, in dem es auf die Wirksamkeit des Bebauungsplans ankommt, auf diesen Verfahrensfehler zu berufen.

aa) In diesem Fall bestünde für Dritte (z. B. Nachbarn oder Umweltverbände) weiterhin die Möglichkeit gegen Baugenehmigungen für Vorhaben vorzugehen, welche sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans befinden (z. B. mit einer sog. Drittanfechtungsklage).

Grundsätzlich können sich dabei Dritte nur dann erfolgreich gegen Baugenehmigungen wehren, wenn diese durch die Baugenehmigung auch in ihren eigenen Rechten verletzt werden. Dies ist bei den hier im Raum stehenden Verletzungen von Verfahrensvorschriften grundsätzlich nicht der Fall.¹⁶

Dieser Grundsatz wird allerdings durch das Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (UmwRG) aufgeweicht.

Nachdem inzwischen mehrere verwaltungsgerichtliche Entscheidungen die Anwendbarkeit des UmwRG auf gerichtliche Prüfungen von Baugenehmigungen bejahen,¹⁷ können anerkannte Umweltvereinigungen im Sinne von §§ 2, 3 UmwRG wohl Verletzungen von umweltbezogenen Rechtsvorschriften im Rahmen einer Drittanfechtungsklage gegen eine Baugenehmigung geltend machen, ohne hierfür in eigenen Rechten verletzt sein zu müssen. Dies gilt wohl auch für Privatpersonen (zum Beispiel Nachbarn), falls diese anderweitig klagebefugt im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO sind. Dies bedeutet, dass sich ein Nachbar im gerichtlichen Verfahren auch auf den Verstoß gegen umweltbezogene (Verfahrens-)Vorschriften, berufen kann, wenn dieser geltend machen kann, dass er/sie durch einen weiteren Fehler der Baugenehmigung in seinen/ihren eigenen Rechten verletzt sein könnte.¹⁸ Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass der Bebauungsplan umweltbezogene Rechtsvorschriften im Sinne von § 1 Abs. 4 UmwRG enthält, was aufgrund der sehr weiten Definition jedoch eher die Regel als die Ausnahme sein dürfte, oder das Gebot zur Rücksichtnahme zur Anwendung kommt.¹⁹

bb) Zudem stellt sich die Frage, wie Baubehörden reagieren werden, wenn eine Baugenehmigung für ein Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans beantragt wird, welcher unter Anwendung des § 13b BauGB aufgestellt wurde und damit bei einer form- und fristgerechten Rüge grundsätzlich unwirksam ist. Die Frage dürfte vor allem dann relevant werden, wenn die Baugenehmigung ohne den Bebauungsplan, also auf Grundlage von §§ 34, 35 BauGB, nicht erteilt werden kann.

Nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Literatur sind staatliche Behörden, wie z. B. Landratsämter, in aller Regel verpflichtet, von der Wirksamkeit von kommunalen Bebauungsplänen auszugehen und haben nicht die Kompetenz, die Wirksamkeit der kommunalen Bebauungspläne von sich aus zu überprüfen.²⁰ Ausnahmen sind aber wohl dann denkbar, wenn ein Bebauungsplan offensichtlich unwirksam ist, was bei Bebauungsplänen, die nach § 13b BauGB aufgestellt wurden, oftmals der Fall sein dürfte. Auch in diesen Fällen müsste jedoch nach der Rechtsprechung des BVerwG²¹ die Gemeinde zunächst angehört werden, um ihr Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Behebung eines möglichen Fehlers zu geben.

Haben staatliche Behörden Zweifel an der Wirksamkeit eines Bebauungsplans, steht es ihnen allerdings unbenommen, innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO Normenkontrollanträge zu stellen oder, auch nach Ablauf der Jahresfrist, kommunalaufsichtliche Maßnahmen zu ergreifen.²²

cc) Problematisch kann die Rechtslage für Bauherren sein, die Vorhaben aufgrund landesrechtlicher Vorschriften zur Genehmigungsfreistellung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (z. B. Art. 58 BayBO) errichtet haben. Stellt sich der der Genehmigungsfreistellung zugrunde liegende Bebauungsplan nämlich im

11 BVerwG, Beschl. v. 10.1.2017 – 4 BN 18.16, juris Rn. 7; Beschl. v. 25.2.1997 – 4 NB 40.96.

12 BVerwG, Beschl. v. 6.12.2018 – 4 B 11.18, juris Rn. 4.

13 BVerwG, Beschl. v. 17.8.1989 – 4 NB 22.89, juris Rn. 4.

14 BVerwG, Urt. v. 14.6.2012 – 4 CN 5.10, juris Rn. 27.

15 BVerwG, Beschl. v. 2.1.2001 – 4 BN 13.00.

16 BVerwG, Urt. v. 14.12.1973 – IV C 50.71, juris Rn. 13.

17 BayVGH München, Beschl. v. 10.12.2020 – 9 CS 20.892, juris Rn. 27 ff.; OVG Schleswig, Beschl. v. 19.5.2023 – 1 MB 13/22, juris Rn. 28 ff.

18 BVerwG, Urt. v. 20.12.2011 – 9 A 30.10, juris Rn. 19 ff.

19 Heinze/Wolff, NVwZ 2022, 931, 932.

20 Sog. Normverwerfungskompetenz (vgl. etwa BayVGH, Urt. v. 13.12.2016 – 15 N 14.2400, juris Rn. 76).

21 Urt. v. 31.1.2001 – 6 CN 2/00.

22 Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, LS, Stand: 1.8.2023, § 10 Rn. 390, 393 ff.

Nachhinein als unwirksam heraus, vermittelt die Genehmigungsfreistellung keinen einer Baugenehmigung vergleichbaren formellen Bestandsschutz.²³ Dies hat zur Folge, dass es sich bei den in diesen Baugebieten im Freistellungsverfahren errichteten Gebäuden oftmals um Schwarzbauten handeln könnte, bei denen sogar bauaufsichtsrechtliche Maßnahmen in Betracht kommen. Ob dies der Fall ist, hängt von einer Reihe von Umständen ab.

Insbesondere stellt sich die Frage, ob der sogenannte materielle Bestandsschutz weiterhin rechtlich anerkannt wird, was in Rechtsprechung und Literatur außerordentlich umstritten ist²⁴. Nur wenn man von der Anerkennung eines sog. materiellen Bestandsschutzes ausgeht und falls die Anlage seit ihrem Entstehen in irgendeinem namhaften Zeitraum, wobei i. d. R. wohl drei bis sechs Monate ausreichend sein dürften, dem maßgebenden materiellen Recht entsprochen hat, könnte dies aufsichtsrechtlichen Maßnahmen entgegengehalten werden.

Wird materieller Bestandsschutz anerkannt, stellt sich die weitere Frage, ob die fraglichen baulichen Anlagen nach § 34 BauGB, bzw. § 35 BauGB bauplanungsrechtlich zulässig wären, was nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen ist. Gerade in Gebieten mit unwirksamen Bebauungsplänen nach § 13b BauGB, die „auf der grünen Wiese“ entstehen, richtet sich die materielle Rechtmäßigkeit der ersten baulichen Anlagen nach § 35 BauGB, da in diesem Fall – mangels gültigem Bebauungsplan – im Außenbereich gebaut wird. In diesen Fällen dürfte vielfach auch materieller Bestandsschutz ausscheiden. Etwas anderes dürfte gelten, wenn jedenfalls ein Großteil der im (unwirksamen) Bebauungsplan festgesetzten Gebäude tatsächlich realisiert sind. In diesem Fall kann die Umgebung nämlich als im Zusammenhang bebauter Ortsteil im Sinne des § 34 BauGB zu beurteilen sein, weil es für das Vorliegen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils nicht auf die Legalität der Bebauung und auch nicht auf einen etwaigen Bestandsschutz ankommt, sondern vielmehr auf die tatsächlich vorhandene Bebauung abzustellen ist.²⁵

3. Anders könnte die Rechtslage bei Bebauungsplänen zu beurteilen sein, bei denen die Rügefrist des § 215 Abs. 1 BauGB bereits abgelaufen ist, ohne dass entsprechende Rügen erhoben wurden.

a) Dann stellt sich aber die Frage, ob auch § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB, nach dem die nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1–3 BauGB beachtlichen Verletzungen der dort bezeichneten Verfahrens- und Formvorschriften nach Ablauf der Rügefrist unbeachtlich werden, seinerseits europarechtskonform ist.

Dies hängt nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon ab, ob durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit eines Vorhabens begründet werden soll, das UVP-vorprüfungspflichtig ist.²⁶ In diesem Vorlagebeschluss äußert der Senat Zweifel, ob Art. 11 der UVP-Richtlinie so auszulegen ist, dass die Vorschrift einer Anwendung des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB entgegensteht und hat diese Frage dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt. Allerdings hat der EuGH über das Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts nicht mehr entscheiden können, nachdem der Antragsteller in dem vor dem Bundesverwaltungsgericht anhängigen Normenkontrollverfahren seinen Normenkontrollantrag nach der Vorlageentscheidung zurückgenommen hatte und das Verfahren eingestellt wurde.

Festzuhalten ist damit, dass eine verbindliche Entscheidung des EuGH über die Vereinbarkeit des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB mit den europarechtlichen Vorgaben bisher nicht erfolgt ist. Damit ist diese Frage derzeit noch nicht abschließend geklärt. Dies hat zur Folge, dass auch nach Ablauf der Rügefrist des § 215

Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nicht rechtsicher von der Wirksamkeit von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB ausgegangen werden kann.

b) Unabhängig hiervon kann das Absehen von einem Ausgleich von Umweltauswirkungen des Bebauungsplans gemäß §§ 13b, 13a Abs. 2 Nr. 4, § 1a Abs. 3 Satz 6 BauGB gegebenenfalls nicht nur einen Verfahrensfehler im Sinne von § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB darstellen, sondern kann möglicherweise zu einem auf Dauer beachtlichen Fehler im Abwägungsergebnis führen.

Zwar ist anerkannt, dass Fehler bei der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials, die darüber hinaus auch zu einem materiellen Abwägungsfehler führen können, allein unter die Regelung des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB fallen²⁷ und damit gemäß § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nach einem Jahr unbeachtlich werden. Weiter ist anerkannt, dass auch für erhebliche Mängel des Abwägungsvorgangs, die offensichtlich sind und auf das Abwägungsergebnis Einfluss hatten,²⁸ nach rügelosem Ablauf der Jahresfrist Unbeachtlichkeit gemäß § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB eintritt.

Allerdings kann das Absehen von einem Eingriffsausgleich auch dazu führen, dass ein auf Dauer beachtlicher Fehler des Abwägungsergebnisses vorliegt. Ein solcher Fehler liegt dann vor, wenn die Bedeutung von öffentlichen oder privaten Belangen nicht richtig erkannt worden ist oder der zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen getroffene Ausgleich nicht in einer Weise erfolgt ist, die zur objektiven Gewichtung der Belange in einem angemessenen Verhältnis gestanden hat.²⁹

Auf Fehler im Abwägungsergebnis ist § 215 Abs. 1 BauGB grundsätzlich nicht anwendbar, mit der Folge, dass diese „Ewigkeitsfehler“ auch nach Ablauf der Rügefrist des § 215 Abs. 1 BauGB beachtlich bleiben. Solche Fehler im Abwägungsergebnis können insbesondere dann vorliegen, wenn die durch den Bebauungsplan hervorgerufenen Eingriffe in Belange des Umweltschutzes (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB) im Rahmen der Abwägung nur dann ordnungsgemäß berücksichtigt worden wären, wenn ein Eingriffsausgleich im Bebauungsplan festgesetzt worden wäre, also ein ordnungsgemäßes Abwägungsergebnis nur bei Festsetzungen zum Eingriffsausgleich denkbar ist. Besonders problematisch dürften daher Bebauungspläne sein, bei welchen im Regelverfahren zwingend Maßnahmen zum Eingriffsausgleich festzusetzen gewesen wären, jedoch im beschleunigten Verfahren nach § 13b BauGB solche Maßnahmen allein mit Verweis auf § 13a Abs. 2 Nr. 4 i. V. m. § 1a Abs. 3 Satz 6 BauGB unterblieben sind. Ein solcher Fehler würde nicht nach einem Jahr gemäß § 215 Abs. 1 BauGB unbeachtlich.

23 BayVGh, Beschl. v. 8.10.2004 – 1 NE 04.1437.

24 Zustimmend: BVerfG, Beschl. v. 29.4.2022 – 1 BvL 2/17, juris Rn. 20; BayVGh, Urt. v. 20.7.2023 – 8 A 20.40020, juris Rn. 168; OVG Schleswig, Beschl. v. 24.8.2023 – 1 MB 15/23, juris Rn. 32; ablehnend: BayVGh, Beschl. v. 11.10.2022 – 15 ZB 22.867, juris Rn. 30 m. w. N.; Busse/Krauß/Decker, BayBO, LS, Stand: Oktober 2023, Art. 76 Rn. 118; BeckOK, Bauordnungsrecht Bayern, BayBO, Stand: 1.10.2023, Art. 76 Rn. 29; Darstellung des Streitstandes m. w. N.: Busse/Krauß/Decker, a. a. O., Art. 76 Rn. 116 f.

25 BVerwG, Beschl. v. 5.4.2017 – 7 B 46.16, juris Rn. 5; Urt. v. 6.11.1968 – 4 C 31.66, juris Rn. 22; Urt. v. 14.9.1992 – 4 C 15.90, juris Rn. 15.

26 BVerwG, EuGH-Vorlage v. 14.3.2017 – 4 CN 3/16, juris LS 1.

27 § 214 Abs. 3 Satz 2 1. Hs. BauGB.

28 § 214 Abs. 3 Satz 2 2. Hs. BauGB.

29 *Kukk*, ZfBR 2023, 735, 738; vgl. allgemein zur Abgrenzung des Abwägungsvorgangs zum Abwägungsergebnis: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a. a. O., § 1 Rn. 185 ff.; § 215 Rn. 25.

III. Folgen für in Aufstellung befindliche Bebauungspläne

Es ist wohl davon auszugehen, dass begonnene Planaufstellungsverfahren, in denen die Verfahrenserleichterungen des § 13b BauGB in Anspruch genommen werden, nicht mit Erfolg zu Ende geführt werden können. In solchen Verfahren muss jederzeit mit entsprechenden Einwendungen Betroffener bzw. der beteiligten Träger öffentlicher Belange gerechnet werden. Sofern solche Bebauungspläne gleichwohl als Satzung beschlossen werden, ist mit Rügen dieser Verfahrensfehler nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB und/oder Normenkontrollanträgen nach § 47 VwGO zu rechnen, die dann in aller Regel erfolgreich sein dürften. Ausnahmen könnten für sogenannte Außenbereiche im Innenbereich gelten, weil in diesen die Verfahrenserleichterungen des § 13a BauGB weiterhin Anwendung finden.³⁰

IV. Reaktion des Gesetzgebers auf das Urteil

Einen Ausweg aus dieser für Gemeinden und alle anderen Beteiligten äußerst unbefriedigenden Situation stellt Art. 3 des „Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze“³¹ zur Verfügung, das zum 1.1.2024 in Kraft getreten ist. Hierin hat der Gesetzgeber einige im Zusammenhang mit dem Erlass des Wärmeplanungsgesetzes erforderliche Änderungen und Ergänzungen des BauGB vorgenommen und in diesem Zusammenhang auch eine Möglichkeit zur Beendigung von nach § 13b BauGB eingeleiteten Bebauungsplanverfahren sowie Heilung von Fehlern für Bebauungspläne nach § 13b BauGB geschaffen.

1. Der Gesetzgeber ist hierbei der Grundidee des Vorschlags des Verwaltungsrechtsausschusses des Deutschen Anwaltsvereins gefolgt, der eine Heilungsmöglichkeit von Bebauungsplänen, die unter Anwendung des § 13b BauGB zustande gekommen sind, durch eine Anwendung des § 13a Abs. 2 BauGB vorgeschlagen hatte, falls nach einer Vorprüfung im Einzelfall keine erheblichen Umweltauswirkungen durch den Bebauungsplan zu erwarten sind.³²

Durch das Gesetz wurde § 13b BauGB (deklaratorisch) aufgehoben und ein neuer § 215a ins BauGB eingefügt, der den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, nach § 13b BauGB eingeleitete Bauleitplanverfahren fortzuführen (§ 215a Abs. 1, 3 BauGB) oder bereits als Satzung beschlossene Bebauungspläne in einem speziellen ergänzenden Verfahren zu heilen (§ 215a Abs. 2–4 BauGB).

2. Die zentrale Regelung in diesem Zusammenhang stellt § 215a Abs. 3 BauGB dar, der sowohl für die Fortführung eingeleiteter Bauleitplanverfahren Anwendung findet als auch für die Heilung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB in einem ergänzenden Verfahren.

Nach § 215a Abs. 3 BauGB müssen die Gemeinden im Rahmen einer umweltrechtlichen Vorprüfung anhand der Kriterien der Anlage 2 des BauGB und unter Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereiche die Planung berührt werden können, prüfen, ob der Bebauungsplan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, die nach § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen oder gemäß § 1a Abs. 3 BauGB auszugleichen wären. Als unselbstständiger Prüfungsschritt soll die Gemeinde hierbei auch untersuchen, ob ihre Planung speziell im Hinblick auf die Frage des Eingriffsausgleichs dem Gebot zur gerechten Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB entspricht.³³

3. Sofern diese Vorprüfung zu dem Ergebnis führt, dass erhebliche Umweltauswirkungen **nicht** zu erwarten sind, können die Gemeinden das weitere Verfahren ohne Durchführung einer

Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB und ohne die Notwendigkeit eines Eingriffsausgleichs fortsetzen (§ 215a Abs. 3 Satz 1 BauGB). Dies sollte in einem entsprechenden Gemeinderatsbeschluss festgehalten werden. Außerdem müssen gemäß § 215a Abs. 3 Satz 3 BauGB die wesentlichen Gründe für ein Absehen von der Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB ortsüblich bekannt gemacht werden. Falls bei der Einzelfallprüfung keine neuen Erkenntnisse zu Tage treten, dürften auch keine zusätzlichen Verfahrensschritte erforderlich sein. Insbesondere dürfte keine Veranlassung für eine Wiederholung der Öffentlichkeitsbeteiligung und einer Ergänzung der Planbegründung bestehen.³⁴

Im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens dürfte den Gemeinden, aufgrund der Formulierung des § 215a Abs. 1 a. E. bzw. § 215a Abs. 2 Satz 2 BauGB aber zu raten sein, den Bebauungsplan in jedem Fall erneut als Satzung zu beschließen und öffentlich bekannt zu machen. Dies dürfte gemäß § 215a Abs. 4 i. V. m. § 214 Abs. 4 BauGB wohl regelmäßig auch rückwirkend zum Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung des ursprünglichen Satzungsbeschlusses möglich sein, da keine inhaltlichen Änderungen des Bebauungsplans erfolgen dürften.

4. Sofern die Einzelfallprüfung zum Ergebnis führt, dass voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen, müsste die Gemeinde eine vollwertige Umweltprüfung durchführen, einen Umweltbericht erstellen und daraufhin auch die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB durchführen.³⁵ Sofern diese Beteiligungsverfahren bereits stattgefunden haben, wären diese nach § 4a Abs. 3 BauGB zu wiederholen. Im Anschluss daran kann der Bebauungsplan nach Abwägung sämtlicher betroffener Belange einschließlich der Umweltauswirkung und des Eingriffsausgleichs als Satzung beschlossen werden oder es wäre eine erneute förmliche Beteiligung gemäß §§ 4a Abs. 3, 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB durchzuführen, wenn der Satzungsentwurf aufgrund der Ergebnisse des förmlichen Beteiligungsverfahrens (erneut) geändert werden muss.

Bei der Durchführung eines ergänzenden Verfahrens nach § 215a Abs. 2, 4 BauGB kommt grundsätzlich auch eine rückwirkende Inkraftsetzung in Betracht, wie sich aufgrund der Verweisung des § 215a Abs. 4 BauGB auf § 214 Abs. 4 BauGB ergibt. Ob dies im Einzelfall möglich ist, bestimmt sich letztendlich anhand der von der Rechtsprechung für eine rückwirkende Inkraftsetzung nach § 214 Abs. 4 BauGB entwickelten Kriterien.

5. Weiter wird im Rahmen der Gesetzesbegründung³⁶ noch die Fallgruppe angesprochen, dass die Gemeinde im Rahmen der Vorprüfung zu dem Ergebnis kommt, dass voraussichtlich **keine** erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, sich jedoch **im Rahmen der Vorprüfung (sonstige) neue Erkenntnisse ergeben hätten**.

Diese Fallgruppe dürfte wohl nur Fälle betreffen, bei denen sich im Rahmen der Vorprüfung, also sozusagen anlässlich der Vorprüfung, neue Erkenntnisse ergeben haben, die keinen Umweltbezug aufweisen, da ansonsten das oben unter Ziff. 3 bzw. 4 beschriebene Vorgehen veranlasst sein dürfte.

30 So ausdrücklich: BVerwG, Urt. v. 25.4.2023 – 4 CN 5.21, juris Rn. 18.

31 BGBl. I 2023 Nr. 394.

32 Lüttgau, jurisPR-UmwR 9/2023 Anm. 3.

33 BT-Drs. 20/9344, S. 92.

34 BT-Drs. 20/9344, S. 92.

35 BT-Drs. 20/9344, S. 92 f.

36 BT-Drs. 20/9344, S. 92.

Auch in diesem Fall müsste die Gemeinde einen Beschluss über die Fortsetzung des Verfahrens ohne Umweltprüfung und Eingriffsausgleich fassen und die wesentlichen Gründe für das Absehen von der Umweltprüfung gem. § 215a Abs. 3 Satz 3 BauGB öffentlich bekannt machen.

Weiter müssten die Gemeinden in diesem Fall prüfen, ob aufgrund der neuen Erkenntnisse eine Ergänzung oder Änderung der Festsetzungen und/oder der Begründung des Bebauungsplans veranlasst ist. Je nach Ergebnis dieser Prüfung müsste die Gemeinde anschließend entscheiden, ob erneute Öffentlichkeits- und TÖB-Beteiligungen nach §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB durchzuführen sind, falls diese bereits erfolgt sind. Hierbei sollen die Kriterien des § 4a Abs. 3 BauGB analog anzuwenden und zu prüfen sein.³⁷

Sollte die Gemeinde zu dem Ergebnis gelangen, dass eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erforderlich ist, so kann diese im Anschluss an diesen Beschluss einen erneuten, ggf. rückwirkenden, Satzungsbeschluss fassen und die Beschlüsse gem. § 215a Abs. 3 Satz 3 bzw. § 10 Abs. 3 BauGB öffentlich bekannt machen.

Sollten neue Öffentlichkeits- und TÖB-Beteiligungen gem. §§ 4a Abs. 3, 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB erforderlich sein, wären diese durchzuführen, sowie anschließend ein neuer Abwägungs- und Satzungsbeschluss zu fassen und dieser öffentlich bekanntzumachen.

6. Unabhängig vom Ergebnis der Vorprüfung stellt der neue § 215a BauGB ausdrücklich klar, dass Gemeinden im laufenden bzw. ergänzenden Verfahren, die Erleichterungen nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1–3 (Absehen von der frühzeitigen Öffentlichkeits- und TöB-Beteiligung etc.), sowie § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB (keine vorherige Ergänzung bzw. Änderung des Flächennutzungsplans erforderlich) in Anspruch nehmen können.³⁸ Dies war nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.7.2023 bis einschließlich 31.12.2023 nicht möglich, da in der Entscheidung unter Rn. 18 festgestellt wurde, dass der Verweis in § 13b Satz 1 BauGB auf § 13a BauGB insgesamt ins Leere geht, weshalb sämtliche Verfahrenserleichterungen des beschleunigten Verfahrens nicht mehr anwendbar waren.

7. Nach der derzeitigen Gesetzeslage steht die Möglichkeit eines (ergänzenden) Verfahrens nach § 215a BauGB **nur zeitlich begrenzt zur Verfügung**. Entsprechende Verfahren müssen mit Satzungsbeschluss **bis spätestens 31.12.2024 abgeschlossen werden**. Dieser Zeitraum dürfte insbesondere bei Bebauungsplänen, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden und bei denen somit eine förmliche Umweltprüfung durchgeführt, ein Umweltbericht erstellt und mögliche Ausgleichsflächen gesucht werden müssen, knapp bemessen sein.³⁹ Nachdem die Gemeinden in diesem Fall auf Zuarbeit von Fachplanungsbüros angewiesen sein dürften und diese ggf. gleichzeitig eine Vielzahl von Verfahren nach § 215a BauGB zu bearbeiten haben,

dürfte den Gemeinden jedenfalls zu raten sein, sich zeitnah Gedanken zum weiteren Vorgehen bei Bebauungsplänen nach § 13b BauGB zu machen und hierbei eine entsprechende Vorlaufzeit bis zum endgültigen Satzungsbeschluss einzuplanen.

V. Fazit

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.7.2023 hat erhebliche Auswirkungen auf eine Vielzahl von Bebauungsplänen. Sämtliche Gemeinden, die von den Verfahrenserleichterungen des § 13b BauGB im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen Gebrauch gemacht haben, müssen sich deshalb intensiv mit den Folgen dieses Urteils auseinandersetzen.

Mit dem neu geschaffenen § 215a BauGB gibt der Gesetzgeber die hierfür erforderlichen Möglichkeiten. Nach § 215a Abs. 1, 3 BauGB können Gemeinden nach § 13b BauGB begonnene, aber noch nicht abgeschlossene Bauleitplanverfahren rechtssicher zu Ende führen. § 215a Abs. 2–4 BauGB gibt den Gemeinden die Möglichkeit, nach § 13b BauGB aufgestellte, unwirksame Bebauungspläne in einem speziell geschaffenen ergänzenden Verfahren zu heilen.

Grundsätzlich ist den Gemeinden zu empfehlen, von den geschaffenen Instrumentarien Gebrauch zu machen, sofern sie an ihren Planungsabsichten festhalten wollen. In Hinblick auf noch nicht abgeschlossene Bauleitplanverfahren besteht ohnehin keine Alternative, als von der durch § 215a Abs. 1, 3 BauGB geschaffenen Möglichkeit Gebrauch zu machen und das Bauleitplanverfahren unter Inanspruchnahme der Verfahrenserleichterungen des § 13a BauGB rechtssicher zu Ende zu führen. Gleiches gilt entsprechend im Hinblick auf bereits nach § 13b BauGB aufgestellte Bebauungspläne, die offensichtlich unwirksam sind, weil entsprechende Rügen nach § 215 Abs. 1 BauGB fristgemäß erhoben wurden. Aber auch in Fällen, in denen keine rechtzeitigen Rügen nach § 215 Abs. 1 BauGB erhoben wurden, sollten sich die Gemeinden aufgrund der vorhandenen Unsicherheiten mit der Frage auseinandersetzen, ob ein ergänzendes Verfahren nach § 215a BauGB zu empfehlen ist. In all diesen Fällen sollten die Gemeinden nicht nur eigene Belange in den Blick nehmen, sondern auch die Belange der Eigentümer der im Geltungsbereich des (möglicherweise) unwirksamen Bebauungsplans gelegenen Grundstücke.

Nachdem entsprechende Verfahren nach der derzeitigen Rechtslage gemäß der Regelungen des § 215a BauGB bis zum 31.12.2024 abgeschlossen sein müssen, sollten diese sehr zeitnah in Angriff genommen werden.

³⁷ BT-Drs. 20/9344, S. 92.

³⁸ BT-Drs., 20/9344, S. 93.

³⁹ So bereits: BR-Drs. 614/1/23, S. 5.