

Bebauungspläne nach 13b BauGB richtig heilen – nur bis Jahresende möglich?

Das Bundesverwaltungsgericht hat Bauungspläne nach § 13b BauGB für unionsrechtswidrig und damit unanwendbar erklärt und somit dem beschleunigten Wohnungsausbau einen nachhaltigen Tiefschlag verpasst. Die Bundesregierung verspricht mit der ab 1.1.2024 geltenden „Reparaturklausel“ nach § 215a einen schnellen Heilungserfolg.

Welche der bereits bekanntgemachten Bauungspläne nach § 13b sind nun unanwendbar?

Die zum Teil vertretene Meinung, nach Ablauf der einjährigen Rügefrist ab Bekanntmachung des Bauungsplanes mit entsprechendem Hinweis in der Bekanntmachung versehene Bauungspläne wären sicher und weiter wirksam, darf hinterfragt werden. In den meisten Fällen dürften diesen Bauungsplänen sogenannte „Ewigkeitsfehler“ zugrunde liegen, die nach Ablauf der Jahresfrist nicht unbeachtlich werden (Mängel des Abwägungsergebnisses, die offensichtlich und auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen sind sowie die ggf. erfolgte Berichtigung des FNP ohne Verfahren mit Umweltprüfung). Auf Dauer beachtliche Fehler dürften beim Verzicht auf die städtebaurechtliche Eingriffsregelung somit regelmäßig vorliegen. Mit den fristgerecht vor Ablauf der 1-Jahres-Unbeachtlichkeitsfrist durch Naturschutzverbände zugestellten Rügen werden die Fehler dieser Pläne ohnehin nicht mehr unbeachtlich.

Schrittweise Analyse anzuraten, Handlungspflicht?

Damit wäre den Gemeinden zu empfehlen, alle Bauungspläne nach § 13b, auch die bereits mehr als ein Jahr wirksam bekannt gemacht wurden, noch einmal genauer unter die Lupe zu nehmen, wengleich eine Normenkontrollklage bei diesen Plänen (ohne fristgerechte Rüge) zwar nicht mehr möglich ist, aber eine inzidente Überprüfung und Aufhebung vor Gericht weiterhin droht.

Diese Pläne sind wegen des Geltungsvorrangs des Unionsrechtes für Gemeinden als „unanwendbar“ einzustufen.ⁱ ⁱⁱ Damit verbunden ist die Pflicht der Gemeinde, diesen „Rechtsschein“ zu beseitigen. Die Gemeinde muss bei der Aufhebung eines für nichtig erkannten Bauungsplans auch Erwägungen darüber anstellen, ob ein neuer Bauungsplan aufzustellen ist oder ob es bei der mit dem Wegfall des Plans geltenden Ordnung (z.B. nach §§ 34 oder 35 BauGB) verbleiben soll.ⁱⁱⁱ

Eine individuelle, einzelfallbezogene Prüfung der Fehler und deren Beachtlichkeit ist zu allererst erforderlich, um die richtigen Empfehlungen für den jeweiligen Plan treffen zu können.

Den Gemeinden wäre anzuraten, frühzeitig Kontakt mit dem Landratsamt aufzunehmen. Hier geht es insbesondere um die Frage, wie die jeweilige Baurechtsbehörde mit zukünftigen Genehmigungsanträgen - wie auch mit bereits erteilten Genehmigungen - umzugehen beabsichtigt. Auch wenn die Baurechtsbehörde keine Normenverwerfungskompetenz hat, könnte sie amtspflichtwidrig handeln, wenn sie den Bauungsplan, den sie für unwirksam (da unionsrechtswidrig und fehlerhaft erachtet), anwendet^{iv}.

Unter Fachkreisen wird bereits diskutiert, ob wegen der entfallenden Rechtsgrundlage auch bereits erteilte Genehmigungen (im Ermessen) wieder zurückgenommen werden müssten (§ 48 VwVfG) oder gegen „freigestellt“ errichtete Gebäude eingeschritten werden muss (Art. 76 BayBO).

Jedenfalls darf die Gemeinde einen an beachtlichen Fehlern leidenden Bauungsplan nicht mehr anwenden und somit auch keine „Freisteller“ nach Art 58 BayBO mehr „durchwinken“. Die Gemeinde sollte bei künftigen Freistellern nach Art 58 Abs. 3 Satz 6 BayBO ein Genehmigungsverfahren anstreben bzw. bis zur „Fehlerheilung“ oder Neuaufstellung des Bauungsplanes eine vorläufige Untersagung nach § 15 Abs. 1 Satz 2 BauGB beantragen. In kritischen Fällen könnte dann auch eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB erforderlich werden.

Im zweiten Schritt wäre zu entscheiden, wie mit dem als unanwendbar erkannten Plan verfahren werden soll. Neben einer „Wunderheilung“ nach der neuen Vorschrift § 215a BauGB wäre auch eine (deklaratorische) Aufhebung bei bereits weitgehend bebauten Flächen – oder ein vollständiges Regelverfahren denkbar.

Schnellheilung nach Rezept 215a? – die Zeit drängt!

Mit einer sogenannten Vorprüfung des Einzelfalles nach § 215a Abs. 3 BauGB soll lediglich unter Beteiligung der Fachbehörden festgestellt werden, ob der Plan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen verursacht, die sich gegebenenfalls auch auf die Anwendung der städtebaurechtliche Eingriffsregelung im Rahmen der Abwägung auswirken.

Nach dem Einbruch auf dem dünnen Eis des § 13b sollte hinterfragt werden, wie tragfähig § 215a sein wird. Vorsicht ist die Mutter der Porzellankiste. Die Verknüpfung der Heilungsvorschrift mit der städtebaurechtlichen Eingriffsregelung und insbesondere das „Ausblenden“ der Berichtigung des FNP im § 215a ist weiterhin mit erheblichen unionsrechtlichen Bedenken behaftet.

Den Gemeinden wäre dringend anzuraten, bei der Vorprüfung nach § 215a sorgfältig vorzugehen. Nur für den wenig wahrscheinlichen Fall, dass keinerlei erhebliche Umweltauswirkungen, auch nicht auf das Schutzgut Boden und menschliche Gesundheit, durch den Bebauungsplan zu erwarten sind, wäre eine schnelle Heilung denkbar. Eines ist jedoch sicher: Die Zeit drängt. Die Heilungsmöglichkeit nach § 215a BauGB endet mit 31.12.2024.

Nach Auswertung der Kommentare und der Rechtsprechung dürfte die Schwelle der Erheblichkeit eher niedrig liegen. Hier ist die Rechtsprechung eher restriktiv. Als nicht nachvollziehbar wurde zum Beispiel die Einschätzung einer Gemeinde bewertet, die planbedingte Zunahme des Verkehrs um 30 % ohne Überschreitung der Grenzwerte der 16. BImSchV wäre nicht erheblich. Die Vorprüfung nach § 215a dürfte in den meisten Fällen wohl nur als Erste Hilfe taugen. Für einen nachhaltigen Heilungserfolg wäre ein neues Verfahren (mit Umweltbericht und Eingriffsregelung) anzuraten. Dies bedeutet: gehe zurück an die Stelle, an der der Fehler passiert ist. – ggf. bis an den Anfang.

Zusammenfassung - Handlungsanleitung

1 Kontaktaufnahme mit dem Landratsamt erfolgt?

2 Welche Fehler liegen vor – beachtliche Ewigkeitsfehler? **ja:** weiter zu 3

nein: Rüge vorliegend/Inzidentkontrolle zu befürchten? **ja:** weiter zu 3 **nein:** **kein Handlungsbedarf**

3 Eingriffsregelung angewendet: **ja:** weiter zu 4 **nein:** weiter zu 6

4 Umweltbericht erstellt **ja:** weiter zu 5 **nein:** weiter zu 6

5 B-plan aus dem FNP entwickelt?

ja: **kein Handlungsbedarf** **nein:** Voraussetzung § 8 (2) Satz 2 BauGB prüfen oder Regelverfahren mit FNP-Änderung durchführen

6 Vorprüfung erheblicher Auswirkungen nach § 215a Abs. 3 BauGB zu den einzelnen Schutzgütern:

Boden/Fläche, Wasser, Klima/Luft, Tiere/Pflanzen/biolog. Vielfalt, menschliche Gesundheit, Landschaftsbild, Kulturgüter, Schutzgebiete sowie Wechselwirkungen

Kann die Vorprüfung für alle Schutzgüter ausschließen, dass für die prognostizierten Auswirkungen ein Einfluss auf das Abwägungsergebnis (den gesamten Planinhalt, inkl. Eingriffsregelung) denkbar wäre?

8 x nachvollziehbar ja: **Verfahren nach § 215a BauGB** möglich, Satzungsbeschluss bis 31.12.2024

Mind. 1 x nein oder nicht aus dem FNP entwickelt: **Regelverfahren** zu empfehlen

Falls erhebliche Auswirkungen nicht sicher und nachvollziehbar auszuschließen sind, wäre ein Regelverfahren (mit erneutem Aufstellungsbeschluss, Umweltbericht und Anwendung der Eingriffsregelung) und eine FNP-Änderung im Parallelverfahren anzuraten. Bei vollständiger Neuaufstellung im Regelverfahren dürfte im Übrigen auch die Frist nach § 215a bis 31.12.24 nicht greifen und somit der Zeitdruck entfallen.

Nun zum Kern der Diagnose: was sind erhebliche Auswirkungen?

Für den Begriff der Erheblichkeit ist eine klare Bestimmung bisher kaum gelungen. Hier nur die wichtigsten Anhaltspunkte:

Was sind „Erhebliche Auswirkungen“?

Erheblich ist, was mehr als geringfügig und damit abwägungsrelevant ist.^{vi}

Je näher die Auswirkung an der Zumutbarkeitsschwelle liegt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass der ein Einfluss auf das Abwägungsergebnis nicht ausgeschlossen ist.

Erheblich sind Beeinträchtigungen, wenn sie ein bestimmtes Maß negativer Veränderungen überschreiten und damit den existierenden Zustand des Schutzgutes, wie er zur Verwirklichung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege erforderlich ist, verschlechtern.^{vii}

Pauschale Richtwerte oder Flächengrößen existieren nicht.

Umweltauswirkungen sind nicht erst dann zu berücksichtigen, wenn sie schädlich sind, sondern bereits bei einer nicht nur geringfügigen Beeinträchtigung des betreffenden Umweltbelangs.^{viii}

Dauer der Einwirkung und Vorbelastungen sind zu berücksichtigen.

Zugriffsverbote bei besonders geschützten Arten nach § 44 Abs. 1 BNatSchG stellen immer eine erhebliche Auswirkung dar, wenn Ausnahmetatbestände nach § 44 Abs. 5 BNatSchG nicht vorliegen.^{ix}

Beim Schutzgut Landschaftsbild ist eine wirkbezogene Analyse auf den Menschen unter den Kriterien Vielfalt, Eigenart und Schönheit erforderlich. Erheblich sind Vorhaben, die in seiner Umgebung als Fremdkörper in einem von gleichartiger Störung bisher weitgehend unberührtem Raum besonders in Erscheinung treten (nicht also eine geringfügige Ortsranderweiterung durch bereits den Ortsrand prägende Bauvolumen und Gebäudehöhen).^x

Das Einschalten von Gutachtern zur Ermittlung von Umweltauswirkungen indiziert i. d. R. die Erforderlichkeit einer Umweltprüfung.^{xi}

Es müssen ausreichende, geeignete Informationen zu Grunde gelegt werden. Eine oberflächliche Abschätzung rein spekulativen Charakters reicht für die Vorprüfung nicht aus.^{xii}

ⁱ Richter am BVerwG Dr. Andreas Decker mündlich bei einer Infoveranstaltung des Arbeitskreises der Juristen in der CSU am 18.4.2024 in München

ⁱⁱ Prof. Dr. Alexander Kukk, ISW-Seminar am 29.04.2024

ⁱⁱⁱ BVerwG v. 12. Dezember 1990 – 4 B 143/90

^{iv} BGH v. 25.10.2012 – III ZR 29/12; bei den Oberverwaltungsgerichten jedoch uneinheitlich

^v OVG Münster v. 04.4.2017 – 10 D 44/15.NE, Rn. 72

^{vi} BVerwG v. 16.10.2008 – 4 C 5.07; BVerwG v. 13.12.2007 – 4 C 9.06

^{vii} LANA Schriftenreihe Band 6, Methodik der Eingriffsregelung – Teil III Vorschläge, Kurzfassung Ziff. I.3

^{viii} OVG Münster v. 04.4.2017 – 10 D 44/15.NE

^{ix} OVG Münster v. 30.1.2009 – 7 D 11/09.NE

^x OVG Lüneburg v. 21.11.1996 – 7 L 5352/95

^{xi} OVG Münster v. 04.4.2017 – 10 D 44/15.NE

^{xii} BVerwG v. 18.12.2014 – 4 C 36.13

Text: Bernhard Bartsch, freiberuflicher Stadtplaner und Landschaftsarchitekt, Sinzing (04.05.2024)

