

Ein Mittelweg eröffnet sich derzeit möglicherweise für die Gemeinden, die ein hinreichend bestimmtes Verkehrskonzept erstellt haben (ohne zugleich für die Erstellung des LAP zuständig zu sein). Denn der VGH hatte angedeutet, dass dessen Nichtberücksichtigung bereits die Planungshoheit der Gemeinde und § 45 Abs. 1b S. 1 Nr. 5 2. Alt. StVO verletzen könnte.³⁹ Über diesen Weg könnte also auch eine (z. B. hessische) Gemeinde ihre eigenen Planungsvorstellungen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm nicht nur in die Lärmaktionsplanung einbringen.

V. Ausblick

Der VGH hat ein unerwartetes, weiterführendes Urteil erlassen, das der Diskussion und gerichtlichen Überprüfung der Klagebefugnisse von Gemeinden, Bürgern und Umweltverbänden der

Lärmaktionsplanung Tür und Tor öffnet. Die Verwaltungsgerichte werden sich an dieser Entscheidung orientieren, auch weil es noch nicht zu einer Entscheidung durch das BVerwG gekommen ist. Kommunen in Bundesländern mit der eigenen Kompetenz zur Lärmaktionsplanung können sich gestärkt fühlen und werden die erweiterten Klagemöglichkeiten nutzen. In den übrigen Bundesländern wird die Diskussion, wie hier effektiver Rechtsschutz gewährt werden kann, in Gang kommen. Der Schwerpunkt der rechtlichen Auseinandersetzung wird sich in beiden Fällen auf den Standard verlagern, den unions- und völkerrechtliche Regelungen an die Rechtsschutzmöglichkeiten beim Schutz vor Lärm stellen. Die Lärmaktionsplanung wird flügge!

³⁹ S. oben unter III.3.a.

Berichte und Hinweise

Schaffung von Bauland in Gebieten nach § 34 BauGB und durch Bauleitpläne nach den §§ 13, 13a und 13b BauGB

Von Rechtsanwalt *Prof. Dr. Bernhard Stiller*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster/Osnabrück

Die wissenschaftlichen Fachtagungen der Technischen Universität Berlin Fachgebiet Städtebau und Siedlungswesen unter der Leitung von *Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mischang* sind schon seit Jahren ein Treffpunkt für die Orts-, Regional- und Landesplaner. So konnte der Direktor des Instituts für Städtebau auch bei der Frühjahrstagung am 18. und 19.3.2019 mehr als 150 Teilnehmer aus der gesamten Bundesrepublik begrüßen. Das Tagungsprogramm befasste sich mit der Schaffung von Bauland in Innenbereichslagen nach § 34 BauGB und in Gebieten nach §§ 13, 13a und § 13b BauGB.

1. Vereinfachungs- und Beschleunigungstendenzen im Städtebaurecht

Prof. Dr. Michael Krautzberger (Bonn) spannte in seiner Keynote einen weiten Bogen über das Städtebaurecht der letzten 70 Jahre. In der unmittelbaren Nachkriegszeit war die Gesetzgebung von dem Ziel geprägt, auf Baugrundstücke rasch zugreifen zu können. Das begann mit den Trümmergesetzen der Länder und ging bis zum Baulandbeschaffungsgesetz 1963 mit Enteignungsmöglichkeiten zugunsten des Wohnungsbaus. Bei den gesetzpolitischen Anlässen und Zielen der Städtebaugesetzgebung seit dem BBauG 1960 waren in aller Regel Vereinfachungs- und Beschleunigungsbemühungen im Spiel. Die baulandpolitischen Ziele traten im Laufe der Jahre zurück, während andere Belange, namentlich der Umwelt oder soziale Belange die Gesetzgebung prägten. Das BauGB 1986 war sodann weniger von baulandpolitischen als von Vereinfachungsgesichtspunkten geprägt (Zusammenfassung von BBauG und StBauFG, vereinfachte Sanierung). Die Beschleunigung der Planungsvorhaben prägte die Städtebaugesetzgebung der Folgejahre. Durch die deutsche Einheit und die Bildung der neuen Länder standen neue Herausforderungen auf dem Programm. Die städtebaulichen Verträge traten ihren Siegeszug an. Auch das Zauberwort der Deregulierung brachte sich durch den Wegfall von Genehmigungspflichten und Anzeigepflichten in das Planungsgeschehen ein. Ein wesentlich stärkerer Einfluss ging

auch vom europäischen Umweltrecht sowie von der Rechtsprechung aus, die zusätzliche Hürden – wie etwa das Beispiel der Windenergie zeigt – für die Aufstellung der Bauleitplanung aufstellen.

2. Vereinbarkeit von baulandbeschaffenden Satzungen mit Europarecht

Die Bauleitplanung wird zwar grundsätzlich von einer Umweltprüfung begleitet (§§ 1a, 2, 2a BauGB). Davon gibt es allerdings Ausnahmen. Es sind dies das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB bei Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans, der die Grundzüge der Planung nicht berührt, die Aufstellung eines Bebauungsplans in einem Gebiet nach § 34 BauGB unter entsprechenden Voraussetzungen, der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13b BauGB und Satzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 bis 3 BauGB mit der Klarstellungs-, Entwicklungs- bzw. Festlegungssatzung sowie der Ergänzungs- bzw. Einbeziehungssatzung und die Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB. Diese baulandbeschaffenden Satzungen bedürfen keiner Umweltprüfung und keiner allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung, machte *RA Prof. Dr. Alexander Schink* (Bonn) klar.

Allerdings sind die europarechtlichen Anforderungen der für Pläne geltenden SUP-RL und der für Projekte geltenden UVP-RL zu beachten, nach der für UVP-pflichtige Pläne und Projekte ein Umweltbericht zu erstellen und die Öffentlichkeit zu beteiligen ist. Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB ist daher für UVP-pflichtige Vorhaben ausgeschlossen. Bei einem Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB ist bei Grundflächen von mehr als 20.000 qm eine Vorprüfung des Einzelfalls erforderlich. Die Vereinbarkeit mit EU-Recht ist für Innenbereichssatzungen über § 34 Abs. 5 BauGB sicherstellt. UVP-pflichtige Vorhaben, eine Beeinträchtigung von FFH- und Vogelschutzgebieten oder der SEVESO-III-RL scheiden als Planungsgegenstand einer Innenbereichssatzung aus. Der Vereinbarkeit der Überplanung von Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB mit EU-Recht stand *Schink* eher kritisch gegenüber. Er empfahl deshalb, jedenfalls dann auf eine Umweltprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zu verzichten, wenn mit der Planung nach § 13b BauGB im Außenbereich erhebliche Umweltauswirkungen verbunden sein könnten.

3. Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB

Nach § 13 Abs. 1 BauGB kann das vereinfachte Verfahren angewendet werden bei der Änderung oder Ergänzung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen in einem Gebiet nach § 34 BauGB, wenn der sich aus der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert wird und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen, die lediglich Festsetzungen nach § 9 Abs. 2a BauGB oder nach § 9 Abs. 2b BauGB enthalten. Das vereinfachte Verfahren kann auch bei der Aufstellung von Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB, bei der Aufstellung von Außenbereichssatzungen gem. § 35 Abs. 6 S. 5 BauGB und bei der Aufhebung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gem. § 12 Abs. 6 S. 3 BauGB. Auch kann das vereinfachte Verfahren in einem gewissen Umfang bei der Heilung eines fehlerhaften Bauleitplans angewendet werden, erläuterte *Dr.-Ing. Tim Schwarz* (Berlin) den Anwendungsbereich des vereinfachten Verfahrens. Hauptanwendungsfall in der Planungspraxis für das vereinfachte Verfahren bildet die Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, mit denen geringfügige Planänderungen unter Beibehaltung der Planungsziele und ohne Einfluss auf die Grundzüge der Planung bewirkt werden sollen. Von Bedeutung für die Praxis sind außerdem die Aufstellung von Bebauungsplänen zur Bestandssicherung im unbeplanten Innenbereich und zur Steuerung des Einzelhandels nach § 9 Abs. 2a BauGB. Allerdings kann das vereinfachte Verfahren aufgrund der verschiedenen Einschränkungen keinen wesentlichen Beitrag zur Schaffung von Bauland leisten.

4. Das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB

Auch *RA Dr. Gerhard Spieß* (München) verwies auf die europarechtlichen Schranken eines Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB. Der Bebauungsplan dürfe die bauliche Nutzung nach den Vorgaben der Rechtsprechung nicht in den Außenbereich hinein erweitern. Bei Überschreitung einer ausgewiesenen Grundfläche von 20.000 qm entscheide das Ergebnis der Vorprüfung, ob das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB durchgeführt werden dürfe.

5. Regionalplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung und § 13b BauGB

Durch regionalplanerische Steuerung können die Flächenentwicklungen gem. § 13b BauGB auf die hierfür vorgesehenen Siedlungsbereiche oder für eine begrenzte Entwicklung vorgesehenen Eigenentwicklungsortlagen gelenkt werden, brachte der Referatsleiter Staatliche Regionalplanung Ruhr *Michael Bongartz* die Regionalplanung ins Spiel. Der vom Bundesrat zu Recht angemerkten ungebremsten Flächeninanspruchnahme an den Siedlungsändern könne so durch die Regionalplanung verhindert werden. Nach den landesplanerischen Vorgaben in NRW sei die Siedlungsentwicklung flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen sowie den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen auszurichten. Bandartige Siedlungsentwicklungen entlang von Verkehrswegen seien nach dem LEP NRW ebenso zu vermeiden wie Splittersiedlungen. Zugleich unterstütze die Landesregierung NRW das Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch bis zum Jahre 2010 bundesweit auf 30 ha pro Tag und damit in NRW auf 5 ha pro Tag zu senken. Das begrenze die Reichweite des § 13b BauGB.

6. Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13b BauGB

Größere Städte und Großstädte wenden den seit knapp zwei Jahren geltenden § 13b BauGB kaum an, berichtete *Mitschang* aus der Praxis. Vor allem sei der Ertrag zur Baulandgewinnung angesichts der aufzuwendenden Planungskapazitäten nicht groß genug. Anders werde dies von den ländlichen Gemeinden gesehen, bei denen der Bebauungsplan nach § 13b BauGB vielfach die Position des Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB ersetze, nachdem das BVerwG seinen räumlichen Regelungsbereich durch den Beginn des Außenbereichs begrenzt habe. Ebenso wie Schink meldete auch *Mitschang* Bedenken gegen die Europarechtskonformität dieser Vorschrift an. Es sei nicht unbedenklich, ganze Bereiche des Außenbereiches ohne Umweltprüfung in einem beschleunigten Verfahren zu Bauland umzuwandeln. Zugleich riet der Planungsrechtler im Hinblick auf künftige Reformen zur Vorsicht. Forderungen, die Anwendungsmöglichkeiten dieser Vorschrift über das Ende des Jahres 2019 hinaus etwa in ein Dauerrecht zu überführen, stand er daher eher skeptisch gegenüber.

7. Feldstudienuntersuchung zu § 13b BauGB

Auch der Blick in die Planungspraxis zeigte ein eher gemischtes Bild, wie *Mira Evers* (Nienburg/Weser) an den Ergebnissen einer Feldstudienuntersuchung darlegte. Als Fallbeispiele dienten 36 anonymisierte Bebauungspläne aus den 13 Flächenländern, die mit Unterstützung eines Analyserasters auf der Basis der Gemeindezahlen je Bundesland sowie nach den Einwohnerzahlen beschriebenen Gemeindetypen ausgewählt wurden. Mehrere Bebauungspläne schließen an Gebiete ohne Bebauung oder mit nur geringer Bebauung an. Eine nicht geringe Zahl weist Wohngebiete nach § 4 BauNVO ohne den Ausschluss der nach § 4 Abs. 3 BauNVO zulässigen Nutzungen aus. Unter den unzulässigen Baugebietskategorien finden sich Festsetzungen eines Sondergebietes für Photovoltaikanlagen nach § 11 BauNVO sowie ein Mischgebiet nach § 6 BauNVO. Auch eine Befassung mit den Grundzügen des Flächennutzungsplans erfolgt nicht überall. Einige Gemeinden verfügen auch nicht über einen wirksamen Flächennutzungsplan. Auch die erforderliche Berichtigung des Flächennutzungsplans wird nicht in allen Fällen ordnungsgemäß abgearbeitet. Nicht selten bleibt auch offen, ob die im Flächennutzungsplan zum Ausdruck kommende geordnete städtebauliche Entwicklung gewahrt ist. Der praktische Umgang mit dem Flächennutzungsplan belegt vielfach die Auffassung des fortschreitenden Bedeutungsverlustes des Flächennutzungsplans. Vielfach ist auch im Laufe des Verfahrens von einem Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB auf eine erleichterte Beplanung des Außenbereichs nach § 13b BauGB umgestellt worden. Im Ergebnis zeigen sich daher erhebliche Defizite bei der Anwendung der gesetzlichen Regelung.

8. Auswirkungen des § 13b BauGB auf das Regionale Raumordnungsprogramm

Über die Steuerungsmöglichkeiten durch ein Regionales Raumordnungsprogramm berichtete *Angelika Sack* am Beispiel des Landkreises Nienburg/Weser. Die Siedlungsentwicklung muss danach auf die zentralen Orte und Orte mit Ergänzungsfunktionen konzentriert werden. Die ergänzende Siedlungsentwicklung dürfe nicht zu Lasten der zentralen Orte gehen. Im Übrigen müsse sie auf eine angemessene Eigenentwicklung begrenzt werden. Zugleich müsse der Flächenverbrauch durch verdichtete Siedlungsformen und maßvolle Grundstücksgrößen begrenzt werden. Vor diesem Hintergrund sollte § 13b BauGB – so die Fach-

bereichsleiterin Bau des Landkreises Nienburg/Weser – durch den Gesetzgeber nicht zeitlich verlängert werden.

9. Der unbeplante Innenbereich nach § 34 BauGB

Die Möglichkeiten einer planerischen Steuerung im nicht beplanten Innenbereich sind begrenzt, wie *Prof. Dr. Willy Spannowsky* (Kaiserslautern) erläuterte. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben ist beschränkt auf solche, die sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen. Begrenzt wird der sachliche Bereich des § 34 Abs. 1 BauGB auch durch die EU-rechtlichen Vorgaben und durch gesetzliche Zulassungsschranken, die sich in Anbetracht der ihnen zukommenden Gewichtung auch im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung als Planungshindernis erweisen können. Es handelt sich dabei vor allem um die Zulässigkeits- und Planungsschranken, die aufgrund von § 78 Abs. 4 S. 1 WHG, aufgrund des § 34 Abs. 2 BNatSchG, aufgrund der gesetzlichen Vorschriften zur UVP-Pflichtigkeit von Vorhaben sowie aufgrund des Abstandswahrungsgebotes nach der Seveso-III-RL bestehen. Diese Vorschriften führen zu dem Grundsatz zurück, dass die städtebauliche Entwicklung durch die Bauleitplanung geleitet wird. Eine selbstständige Bedeutung kommt auch den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und dem Ortsbildschutz zu, zeigte der Richter am OLG Zweibrücken die zulassungsbeschränkenden Grenzen der gesetzlichen Regelung auf.

10. Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB

Die Gemeinde kann durch Satzung (1) die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, (2) bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind, (3) einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Die Satzungen können miteinander verbunden werden. *Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt* (Berlin) schilderte an zahlreichen Beispielen aus der Rechtsprechung die Reichweite aber auch Grenzen für diese Innenbereichssatzungen. Bei der Abgrenzung der verschiedenen Innenbereichssatzungen sollten die Gemeinden ihre Satzungshoheit ausspielen können, die von der Rechtsprechung berücksichtigt werden muss, befand der Alleingesellschafter und Geschäftsführer der eigenen Firma Plan und Recht GmbH Berlin.

11. Außenbereichssatzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB

Wie ein roter Faden zog sich auch bei der Außenbereichssatzung nach § 35 Abs. 6 BauGB, die *Prof. Dr. Christian W. Otto* (Berlin) beschrieb, die Beschränkung des vereinfachten Satzungsrechts durch europarechtliche Vorgaben durch die städtebauliche Materie. UVP-pflichtige Vorhaben können nicht im vereinfachten Verfahren ausgewiesen werden. FFH- und Vogelschutzgebiete dürfen nicht beeinträchtigt werden, mit dem Störfallrecht dürfen keine Konflikte auftreten. Begünstigt sind nur Wohngebiete oder, wenn die Satzung dies bestimmt, kleinere Handwerks- und Gewerbebetriebe im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauGB. Mit einzelnen Bestimmungen kann die Bebauung gesteuert werden, z. B. „nur eine einzeilige Bebauung zulässig“, „Sockelhöhe maximal 30 cm (OK FFB über Geländeneiveau“, „mehr als zwei Wohneinheiten nicht zulässig“, „Begrenzung der Wandhöhe“, „Festsetzung von mit dem Hauptgebäude zu bebauender Fläche“).

12. Raumordnerische und städtebauliche Verträge zur Baulandbeschaffung

Der planbegleitende Vertrag hat sich seit vielen Jahren einen festen Platz unter den städtebaulichen Instrumenten gesichert. Das gilt in erster Linie für die städtebaulichen Verträge aber auch für die in der Praxis weniger bedeutenden raumordnerischen Verträge, wie *RA Prof. Dr. Olaf Reidt* (Berlin) erläuterte. Das Interesse der Kommune an städtebaulichen Verträgen beruht vor allem auf der Entlastung der eigenen Verwaltung, der Einsparung ansonsten nicht umlagefähiger Aufwendungen und vielfach auch dem Anliegen, vertraglich bestimmte Planungsziele durchzusetzen, die in einem Bebauungsplan nicht festsetzbar sind. Das investorenseitige Interesse am Abschluss städtebaulicher Verträge beruht insbesondere darauf, Baurecht zu erhalten, das Verfahren zu beschleunigen und weitestmögliche Sicherheit dahin gehend zu erhalten, dass das Verfahren tatsächlich zum Abschluss gebracht wird. Im Zusammenhang mit der Bauleitplanung existieren städtebauliche Verträge in unterschiedlichen Erscheinungsformen. Allerdings können die Verträge einen Bebauungsplan und das Planverfahren nicht ersetzen, sondern nur begleiten. Der Vertrag kann kein Bauland schaffen. Er kann allerdings im Hinblick auf eine Kostentragslast die Bereitschaft der Gemeinde fördern, Bauland auszuweisen. Zudem kann die Ausnutzung des Baurechts gefördert oder aber auch reglementiert werden – etwa wenn ein bestimmter Anteil der Wohneinheiten im geförderten Wohnungsbau realisiert werden muss. Vor diesem Hintergrund behandelte Reidt eine breitgefächerte Palette verschiedener Handlungsfelder, in denen städtebauliche Verträge eingesetzt werden können.

13. Fortsetzung folgt

Zum Abschluss des zweitägigen Treffens lud *Mitschang* zur Tagung „Bauleitplanung in Gebieten nach §§ 30 und 34 BauGB – Fach- und Rechtsfragen“ ein, die in der Zeit vom 16. bis 17.9.2019 wieder an der TU Berlin stattfinden wird.

Fachtagungen

20. ABK – Altlasten und Bergschadenskundliches Kolloquium

Kohleausstieg en marche
29.7.2019

RWTH Aachen University (Ford-Saal, SuperC, 6. Etage)

Seit den Empfehlungen der Kohlekommission vom 26. Februar 2019 ist der Kohleausstieg bis 2038 auf den Weg gebracht. Ab dann kommt eine Kohleverstromung nicht mehr in Betracht; bis dahin wird sie fortlaufend reduziert. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Energieversorgung, für den weiteren Braunkohlentagebau und für die betroffenen Regionen?

Besonders betroffen sind Brandenburg und Nordrhein-Westfalen. Daher wird die Thematik vor allem aus dem Blickwinkel dieser beiden Bundesländer beleuchtet. Vorgesehen sind zahlreiche Fördermaßnahmen. Halten diese der EU-Beihilfenkontrolle stand? Welche Auswirkungen hat darauf das EuGH-Urteil zum deutschen EEG vom 28. März 2019?

Die einzelnen Bereiche werden wieder aus unterschiedlicher Perspektive behandelt; im Vordergrund stehen Politik, Verwaltung, Unternehmen und Wissenschaft. Ein interdisziplinärer Austausch soll eine sachorientierte Diskussion zu dieser für unser Land essenziellen Frage einer tiefgreifenden Transformation nicht nur der Energieversorgung, sondern auch der Wirtschaft und gesellschaftlicher Strukturen ermöglichen.