

**Handlungshinweise zum Umgang mit dem Urteil
des Bundesverwaltungsgerichts zu § 13b BauGB
(Urteil v. 18. Juli 2023 - BVerwG 4 CN 3.22)**

Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen
vom 13. Oktober 2023 (5110#2020/0018-0401 4517)

1. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juli 2023

Nach § 13b Baugesetzbuch (BauGB) konnten Außenbereichsflächen unter bestimmten Voraussetzungen im beschleunigten Verfahren ohne förmliche Umweltprüfung überplant werden. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat am 18. Juli 2023 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) unter Aufhebung der anderslautenden Entscheidung des VGH Mannheim einen nach § 13 BauGB aufgestellten Bebauungsplan der Gemeinde Gaiberg (BW) für unwirksam erklärt. Die Unwirksamkeit wurde damit begründet, dass § 13b BauGB mit der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) unvereinbar ist. Dem Urteil zufolge ist es nach den Vorgaben der SUP-Richtlinie ausgeschlossen, Planungen zur baulichen Entwicklung des vormaligen Außenbereichs (§ 35 BauGB) von der Pflicht zur Durchführung einer förmlichen Umweltprüfung vollständig auszunehmen. Das BVerwG verweist auf das Ziel der SUP-Richtlinie gemäß ihres Artikels 1, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. Dieses Ziel ist nur dann erfüllt, wenn die Ergebnisse der Umweltprüfung bei der Planaufstellung berücksichtigt wurden.

Das BVerwG hat festgestellt, dass das Fehlen der förmlichen Umweltprüfung einen beachtlichen Verfahrensfehler nach § 214 BauGB darstellt, der im konkreten Fall innerhalb der Jahresfrist des § 215 BauGB gerügt wurde.

2. Folgen des Urteils

Das BMWSB hat sich zuletzt in einem schriftlichen Bericht an den Bauausschuss des Deutschen Bundestages zum Umgang mit dem Urteil des BVerwG geäußert (Ausschussdrucksache 20(24)182). Zuvor hat es vorläufige Handlungshinweise auf seiner Homepage veröffentlicht, die zuletzt am 10. Oktober 2023 aktualisiert wurden.

Im schriftlichen Bericht heißt es:

„Wegen des dem Europarecht zukommenden Anwendungsvorrangs hat das Urteil des BVerwG, über den entschiedenen Fall hinaus, zur Folge, dass § 13b BauGB seit dem 18. Juli 2023 nicht mehr angewendet werden darf. § 13b BauGB war ohnedies befristet. Schon seit Beginn des Jahres 2023 konnten Planverfahren nach dieser Vorschrift nicht mehr neu eingeleitet werden. Begonnene Verfahren mussten bis Ende 2024 abgeschlossen werden.

Für die Praxis bedeutet das Urteil:

(1) Nach § 13b BauGB begonnene, aber noch nicht durch Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses beendete Bebauungsplanverfahren können nicht nach dieser Vorschrift weitergeführt werden. Will die Gemeinde den Bebauungsplan dennoch erlassen, muss sie nach jetziger Rechtslage das Bebauungsplanverfahren auf Grundlage der regulären Vorschriften (§§ 8 ff. BauGB) neu beginnen.

(2) Bei Bestandsplänen ist zu unterscheiden:

- a) Pläne, bei denen innerhalb eines Jahres die fehlende förmliche Umweltprüfung oder ein anderer Verfahrensfehler schriftlich gegenüber der Gemeinde unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sind, leiden unter einem beachtlichen Verfahrensfehler (vgl. § 215 BauGB). Für die Heilung eines solchen Fehlers steht das ergänzende Verfahren nach § 214 Absatz 4 BauGB zur Verfügung. Die Ergänzung kann jedoch nicht nach dem Regelungsprogramm des § 13b BauGB erfolgen, da dieser unanwendbar ist. Auch hier ist nach jetziger Rechtslage auf die regulären Vorschriften für die Aufstellung von Bebauungsplänen zurückzugreifen. Baugenehmigungen können auf Grundlage eines solchen fehlerhaften Plans nicht erteilt werden. Ggf. kommt die Erteilung einer Baugenehmigung auf Grundlage von §§ 34, 35 BauGB in Betracht.
- b) Bestandspläne, die nicht nach § 13b BauGB innerhalb der Jahresfrist angegriffen worden sind, leiden nicht unter einem beachtlichen Verfahrensfehler; für diese Pläne besteht kein Handlungsbedarf. Baugenehmigungen können auf Grundlage solcher Pläne erteilt werden.“

Ergänzende Hinweise werden unter Punkt 4. gegeben.

3. Überlegungen des BMWSB zu gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten

In seinem o.g. Bericht hat sich das BMWSB auch zu gesetzgeberischen Handlungsmöglichkeiten geäußert:

„Rechtlich zwingender gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht nicht. Mit den regulären Vorschriften für die Aufstellung von Bebauungsplänen steht ein Instrumentarium zur Verfügung, um begonnene § 13b-Bebauungsplanverfahren zu Ende zu führen bzw. fehlerhafte Pläne zu heilen.

Indes ist die Entscheidung des BVerwG für viele Gemeinden und Bauherrn überraschend gekommen und hat erhebliche Verunsicherung ausgelöst. Die Betroffenen konnten die Unvereinbarkeit des § 13b BauGB mit dem Europarecht weder beeinflussen noch verhindern. Sie haben in aller Regel auf die Rechtmäßigkeit der gesetzlichen Vorgaben vertraut und durften dies auch. Bezüglich des weiteren Umgangs mit § 13b-Plänen ist daher eine rechtliche Klärung durch den Gesetzgeber aus Sicht des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) sinnvoll und geboten.

Die gesetzgeberischen Handlungsoptionen bewegen sich dabei zwischen zwei Polen: einerseits sind die europarechtlichen Vorgaben zwingend einzuhalten, andererseits sollen Erleichterungen gegenüber dem regulären Verfahren möglichst fortbestehen.

Nach den Vorgaben der SUP-Richtlinie müssen die betroffenen Gemeinden in jedem Fall - dies hat das BVerwG klargestellt - eine der SUP-Richtlinie genügende Einzelfallprüfung (Vorprüfung) durchführen. Darin ist anhand bestimmter Kriterien und unter Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zu prüfen, ob der Plan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat.

Kommt die Gemeinde zu dem Ergebnis, dass der Plan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, kann sie weiterhin von der Durchführung einer vollwertigen Umweltprüfung absehen und auch auf das Erfordernis eines naturschutzrechtlichen Eingriffsausgleichs kann, europarechtlich, verzichtet werden.

Hat der Plan nach dem Ergebnis der Einzelfallprüfung jedoch voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen, muss die Gemeinde aufgrund der europarechtlichen Vorgaben eine vollwertige Umweltprüfung durchführen. Die Gemeinde muss die Umweltauswirkungen des Plans nach dem Ergebnis der Umweltprüfung in der Abwägung berücksichtigen. Die Pflicht, sämtliche relevanten Umweltbelange in der Abwägung zu berücksichtigen, greift im Übrigen unabhängig von der Frage der Rechtmäßigkeit des § 13b BauGB, der diesbezüglich zwar Verfahrenserleichterungen, aber keine materiellen Erleichterungen enthielt.

Nicht europarechtlich determiniert sind die sonstigen Verfahrenserleichterungen des § 13b BauGB, namentlich der Verzicht auf die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung sowie das Absehen vom Gebot der Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan.

Der wegen des dem Europarecht zukommenden Anwendungsvorrangs ohnehin nicht mehr anwendbare § 13b BauGB könnte deklaratorisch aufgehoben werden.

Im Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen für die 20. Legislaturperiode ist ungeachtet des Urteils des BVerwG vereinbart, § 13b BauGB nicht weiter zu verlängern.

Nachdem das BMWSB die am 11. September 2023 durch das BVerwG veröffentlichten Urteilsgründe ausgewertet hat, hat es einen Regelungsvorschlag zur Änderung des BauGB erarbeitet, mit dem aufgezeigt werden soll, wie die Kommunen die nach § 13b BauGB begonnenen Bebauungsplanverfahren europarechtskonform zu Ende führen bzw. fehlerhafte § 13b-Bebauungspläne europarechtskonform heilen können. Der Vorschlag wird derzeit innerhalb der Bundesregierung abgestimmt.“

4. Ergänzende Hinweise

4.1 Laufende, noch nicht abgeschlossene Verfahren nach § 13b BauGB

Solange kein Bebauungsplan in Kraft gesetzt ist, der im Regelverfahren erlassen wurde, liegt in den betroffenen Gebieten im Zweifel eine Außenbereichslage vor (siehe auch amtliche Überschrift des § 13b BauGB). Bauanträge werden daher regelmäßig am Maßstab des § 35 BauGB zu messen sein.

Für nach § 13b BauGB begonnene Bebauungsplanverfahren wird das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen kurzfristig eine gesetzliche Regelung vorschlagen, mittels derer diese Verfahren europarechtskonform zu Ende geführt werden können.

4.2 Bebauungspläne auf Basis des § 13b BauGB, die bereits erlassen wurden, aber die Unbeachtlichkeitsfrist des § 215 Abs. 1 BauGB noch nicht erreicht haben oder bei denen der Verfahrensfehler innerhalb der Frist gerügt wurde

4.2.1 Planungsrecht

Problematisch sind Fälle, in denen Bebauungspläne auf Basis des § 13b BauGB in Kraft gesetzt wurden und bei denen die Jahresfrist des § 215 Abs. 1 BauGB noch nicht abgelaufen ist, die fehlende Umweltprüfung aber (noch) nicht gerügt wurde.

Hier bestehen für die Gemeinden die grundsätzlichen Möglichkeiten,

- vom ergänzenden Verfahren des § 214 Abs. 4 BauGB Gebrauch zu machen,

- einen solchen Bebauungsplan aufzuheben und stattdessen ein Regelverfahren zu betreiben, oder
- den Ablauf der Jahresfrist abzuwarten.

Dabei muss davon ausgegangen werden, dass ein Bebauungsplan auf Basis des § 13b BauGB wegen des o. g. Vorrangs des Europarechts nicht angewendet werden darf, bis ein Regelverfahren abgeschlossen ist oder die Jahresfrist abgelaufen ist.

Dementsprechend sollten betroffene Gemeinden von den Bauaufsichtsbehörden hierüber unterrichtet werden, um die Gelegenheit zu erhalten, entsprechend zu reagieren.

Für innerhalb der Jahresfrist des § 215 BauGB gerügte § 13b-Bestandspläne wird das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen kurzfristig eine gesetzliche Regelung vorschlagen, mittels derer die Pläne im ergänzenden Verfahren geheilt werden können.

4.2.2 Umgang mit Bauvorhaben

Wegen des Anwendungsvorrangs des Europarechts ist davon auszugehen, dass diese Vorschrift mangels Vorliegen eines qualifizierten Bebauungsplans bis zum Ablauf der Jahresfrist des § 215 Abs. 1 BauGB nicht anwendbar ist.

4.2.2.1 Bauanträge

Die Bauaufsichtsbehörde hat folgende Optionen: Sie kann dem Bauherrn in einem solchen Fall die Rücknahme des Bauantrags empfehlen. Wird der Empfehlung nicht gefolgt, hat sie über den Antrag (auch Bauvoranfragen und Abweichungsanträge) zu entscheiden, wobei der gegen Europarecht verstoßende Bebauungsplan außer Betracht zu bleiben hat. Dabei wird sich die Beurteilung in der Regel nach § 35 BauGB richten, es sei denn, dass die Bebauung bereits so weit fortgeschritten ist, dass sich eine Beurteilung nach § 34 BauGB ergibt.

4.2.2.2 Bereits erteilte Baugenehmigungen

Bereits erteilte Baugenehmigungen verstoßen gegen Europarecht. Hier ist zu prüfen, ob der Verwaltungsakt gem. § 48 VwVfG zurückzunehmen ist. Dem europarechtlichen Effektivitätsgrundsatz (als öffentliches Interesse im Sinne der Vorschrift) steht der Vertrauensschutz der Begünstigten auf den Bestand der Baugenehmigung gegenüber. Dies ist eine Ermessensentscheidung des Einzelfalles. Ist der Baubeginn

bereits erfolgt, kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass dem Vertrauensschutz Vorrang einzuräumen ist.

Eine verhältnismäßigere Alternative könnte eine nachträgliche Aufschiebung der Baugenehmigung im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG sein, wonach die Wirksamkeit der Baugenehmigung erst eintritt, wenn das Vorhaben auch noch nach Heilung des Verfahrensmangels oder Aufhebungs-, Änderungs-, Ergänzungs- oder Neuplanung zulässig ist.

4.2.2.3 Freistellungsverfahren nach § 67 LBauO

Das Verfahren ist entweder im Benehmen mit dem Antragsteller in das reguläre Verfahren überzuleiten oder es ist auf seine Rücknahme hinzuwirken.

4.2.2.4 Bauvorhaben, die im Freistellungsverfahren behandelt wurden

Bei Bauvorhaben, bei denen die Gemeinde im Freistellungsverfahren nicht erklärt hat, dass ein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt werden soll, steht nach der Entscheidung des BVerwG fest, dass die Voraussetzungen für die Durchführung des Freistellungsverfahrens nicht vorlagen, da der Bebauungsplan gegen Europarecht verstößt und daher nicht angewendet werden darf. Hier ist zu prüfen, ob eine Baueinstellung nach § 80 LBauO oder sogar eine Beseitigungsanordnung nach § 81 LBauO erfolgen muss.

Dies ist eine Ermessensentscheidung des Einzelfalles. Ist der Baubeginn bereits erfolgt, kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass dem Vertrauensschutz Vorrang einzuräumen ist.

4.3 Umgang mit Bebauungsplänen, die bereits auf Basis von § 13b BauGB erlassen wurden und bei denen die Frist des § 215 Abs.1 BauGB abgelaufen ist

Zu beachten ist hier, dass bei Inkraftsetzung eines solchen Bebauungsplans die Vorgaben des § 215 Abs. 2 BauGB eingehalten worden sein müssen, d. h. auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hingewiesen worden sein muss.

Bauanträge können auf Grundlage des Bebauungsplans beschieden werden. Die Bebauungspläne sind bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen von § 67 LBauO Grundlage einer Genehmigungsfreistellung.

Auch im Rahmen von u. U. dagegen geführten Gerichtsverfahren (z. B. durch Umweltverbände) wird die Inzidentprüfung des Bebauungsplans nur im Falle von sogenannten „Ewigkeitsmängeln“ zur Feststellung seiner Rechtswidrigkeit führen, da nur solche Mängel länger als ein Jahr gerügt werden können. Nach Auffassung des Bundes (s. o.) liegt ein solcher materieller Ewigkeitsmangel bei Verfahrensfehlern jedoch nicht vor und es besteht kein Handlungsbedarf.

4.4 Umlegung und Erschließung

Obige Hinweise haben gleichermaßen Gültigkeit für die Durchführung von Umlegungsverfahren und Erschließungsmaßnahmen. Die Realisierung von Bebauungsplänen nach § 13b BauGB ist erst möglich, wenn die Frist nach § 215 Abs. 1 BauGB rügelos abgelaufen ist und bei Inkraftsetzung des Bebauungsplans die Vorgaben des § 215 Abs. 2 BauGB eingehalten wurden, d. h. auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hingewiesen wurde.