

Normenkontrollverfahren, Vereinbarkeit des § 13b BauGB mit Unionsrecht, SUP-Richtlinie, Verfahrensfehler, Gesamtnunwirksamkeit

BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2023 – 4 CN 3.22

1. **§ 13b BauGB ist mit Art. 3 Abs. 1 und 5 der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) unvereinbar. (amtlicher Leitsatz)**
2. **§ 13b BauGB ist unionsrechtswidrig und deswegen nicht anwendbar, weil er die Überplanung von Außenbereichsflächen auf der Grundlage einer unzulässigen Typisierung ohne Umweltprüfung zulässt. (redaktionelle Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

Die Beteiligten streiten um die Wirksamkeit des Bebauungsplans Oberer Kittel/ Wüstes Stück der Antragsgegnerin (Gemeinde). Im Ausgangsverfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim¹ wendete sich der Antragsteller (eine anerkannte Umweltvereinigung) im Wege einer Normenkontrolle gegen den Bebauungsplan der Antragsgegnerin. Der Bebauungsplan überplant ein ca. drei Hektar großes Gebiet am südwestlichen Ortsrand der Antragsgegnerin. Er setzt ein allgemeines Wohngebiet fest. Im Nordosten grenzt das Plangebiet auf einer Länge von ca. 260 m unmittelbar an ein Wohngebiet an. Der Bebauungsplan wurde im beschleunigten Verfahren nach § 13b BauGB ohne Umweltprüfung erlassen. Der VGH Mannheim wies den Normenkontrollantrag als unbegründet ab. Daraufhin erhob der Antragsteller Revision vor dem Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und rügte die Unionsrechtswidrigkeit des § 13b BauGB. Er führte aus, die Vorschrift hätte nicht angewendet werden dürfen. Der Verzicht auf eine Umweltprüfung und die Erstellung eines Umweltberichts seien folglich verfahrensfehlerhaft. Der Fehler führe zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans.

Inhalt der Entscheidung

Das BVerwG entschied, das Urteil des VGH Mannheim abzuändern und erklärte den Bebauungsplan Oberer Kittel/Wüstes Stück für unwirksam, da er an beachtlichen Verfahrensfehlern leide. (Rn. 7) Die Vorschrift des § 13b BauGB sei unionsrechtswidrig und deshalb nicht anwendbar, weil sie die Überplanung von Außenbereichsflächen auf der Grundlage einer unzulässigen Typisierung ohne Umweltprüfung zulasse. (Rn. 8) Die Wahl eines beschleunigten Verfahrens gem. § 13b Satz 1 i. V. m. § 13a Abs. 2 Nr. 1, § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB habe aufgrund dessen dazu geführt, dass die Antragsgegnerin es rechtswidrig unterlassen habe, eine Umweltprüfung i. S. d. § 2 Abs. 4 BauGB durchzuführen und nach § 2a Satz 2 Nr. 2 BauGB einen Umweltbericht zu erstellen. Hierin liege gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB ein beachtlicher Verfahrensfehler, der vom Antragsteller fristgerecht gerügt wurde. Der Verfahrensfehler führe zur Gesamtnunwirksamkeit des Bebauungsplans. (Rn. 19 ff.)

Die Regelung des § 13b BauGB werde den Anforderungen der Richtlinie 2001/42/EG (sog. SUP-Richtlinie) nicht gerecht. Die SUP-Richtlinie verfolge das Ziel, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. Sie solle dazu beitragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden. (Rn. 10 f.) Die Mitgliedstaaten müssten sicherstellen, dass sämtliche Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, stehe es den Mitgliedstaaten frei, eine Einzelfallprüfung, eine Artfestlegung oder eine Kombination aus beiden Vorgaben zu wählen. (Rn. 12) Der Gesetzgeber habe sich neben der auf das Habitatrecht bezogenen Einzelfallprüfung i. S. d. § 13b Satz 1 i. V. m. § 13a Abs. 1 Satz 5 Alt. 1 BauGB dafür entschieden, bestimmte Arten von Plänen festzulegen, für die ein beschleunigtes Verfahren zulässig ist. Für diese Pläne seien als quantitative Voraussetzung die Grundflächenbegrenzung und als qualitative Voraussetzungen die Beschränkung auf eine Wohnnutzung sowie der Anschluss der überplanten Außenbereichsfläche an im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgelegt worden. In einem entsprechend umschriebenen Plan könnten erhebliche Umweltauswirkungen nicht in jedem Fall ausgeschlossen werden. Die flächenmäßige Begrenzung des Zugriffs auf eine Außenbereichsfläche und der

¹ VGH Mannheim, Urt. v. 11.5.2022 - 3 S 3180/19.

Umstand, dass sich die überplanbare Außenbereichsfläche an einen bebaubaren Ortsteil anschließen muss, lasse nicht den Rückschluss zu, dass auf den betroffenen Flächen erhebliche Umweltauswirkungen in jedem Fall auszuschließen seien. Die bisherige Nutzung der potenziell betroffenen Flächen und die Bandbreite ihrer ökologischen Wertigkeit könne nämlich ganz unterschiedlich ausfallen. Zudem sage die bereits vorhandene Bebauung nichts über die umweltrelevanten Eigenschaften der sich anschließenden Außenbereichsfläche aus. Gerade besonders schützenswerte Flächen im Außenbereich könnten die Grenze für eine Siedlungstätigkeit markieren. (Rn. 14)

Fazit

§ 13b BauGB ermöglichte Gemeinden, Bebauungspläne zur Ausweisung von Wohngebieten bis zu 10.000 qm im Außenbereich in einem beschleunigten Verfahren aufzustellen, wenn sich das neue Plangebiet an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil anschließt. Die Vorschrift wurde 2017 befristet eingeführt² und durch das Baulandmobilisierungsgesetz³ verlängert. Die Vorschrift diente dazu, der Wohnungsnot in Ballungsgebieten entgegenzuwirken.⁴ Mit dem vorliegenden Urteil entschied das BVerwG, dass § 13b BauGB gegen Art. 3 Abs. 1 und 5 der SUP-Richtlinie verstoße. Eine Vorlage nach Art. 267 Abs. 3 AEUV vor dem Europäischen Gerichtshof wurde dabei nicht für erforderlich gehalten. Folglich darf die Vorschrift aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht mehr angewendet werden. Im Rahmen der Aufstellung von Bebauungsplänen, die nicht die Innenentwicklung betreffen, sondern auf den Außenbereich zugreifen, ist somit wieder ein reguläres Verfahren mit Umweltprüfung durchzuführen. Die Entscheidung des BVerwG wirkt sich auf derzeit laufende Bebauungsplanverfahren aus, die im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens durchgeführt werden. Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) hat zum vorliegenden Urteil vorläufige Handlungsempfehlungen erstellt.⁵ Bereits begonnene und noch nicht durch Bekanntmachung des Bebauungsplans abgeschlossene Planverfahren sind demnach entweder abzubrechen oder auf ein anderes Verfahren umzustellen. Interessant sind auch die in der Handlungsempfehlung des BMWSB beschriebenen Auswirkungen für abgeschlossene Planverfahren. Das BVerwG stellte i. R. d. Urteils klar, dass § 215 BauGB auch für § 13b-Bebauungspläne anwendbar sei. Das bedeutet, Bestandspläne nach § 13b BauGB, die nicht innerhalb der Jahresfrist angegriffen worden sind, leiden nicht an einem beachtlichen Fehler und können daher Grundlage für Genehmigungsentscheidungen sein. Für nach § 13b BauGB begonnene Bebauungsplanverfahren und für innerhalb der Jahresfrist des § 215 BauGB gerügte § 13b-Bestandspläne plant das BMWSB kurzfristig eine gesetzliche Regelung vorzuschlagen, mittels derer diese Verfahren europarechtskonform zu Ende geführt bzw. die Pläne im ergänzenden Verfahren geheilt werden können.

Die Rechtsprechung des BVerwG könnte, obwohl sie nur Bebauungspläne für Wohnnutzungen betrifft, auch für die Planung von Windenergiegebieten Bedeutung haben. Da die Ausweisung von Wohngebieten im beschleunigten Verfahren nach § 13b BauGB nun nicht mehr möglich ist, könnte dies einen Zeitgewinn für die Ausweisung von Windenergiegebieten auf den betroffenen Außenbereichsflächen bedeuten. Der Umstand, dass nun im beschleunigten Verfahren aufgestellte Bebauungspläne gegebenenfalls noch nachträglich für unwirksam erklärt werden, könnte zudem einen Einfluss auf die Flächenkulisse für die Windenergie haben. Davon ist wohl nur dann auszugehen, wenn zuvor viele Gemeinden von der Möglichkeit des § 13b BauGB Gebrauch gemacht haben und entsprechende Verfahren eingeleitet haben. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Gemeinden im Falle eines bereits begonnenen Verfahrens nach § 13b BauGB auf eine Planung zu Wohnzwecken im Anschluss an einen bereits existierenden Siedlungsraum eingestellt waren. Dafür dürften überwiegend auch spezifische Gründe, in Gestalt von Flächenknappheitsproblemen, vorgelegen haben. Eine Nutzung dieser Flächen für die Windenergie scheint daher in einer Vielzahl von Fällen eher fernliegend.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:

<https://www.bverwg.de/180723U4CN3.22.0>

² Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt v. 4.5.2017 (BGBl. 2017 Teil I Nr. 25, S. 1057, 1059).

³ Art. 1 des Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) v. 14.7.2021 (BGBl. 2021 Teil I Nr. 33, S. 1802 f.).

⁴ Vgl. hierzu Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 15. Auflage 2022, § 13b Rn. 1; Umweltbundesamt (2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB - Ergänzungsbericht zur Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011/2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien, S. 12; .

⁵ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, **Aktualisiert! Vorläufige Handlungsempfehlungen zum Urteil BVerwG (4 CN 3.22) zu § 13 b BauGB**, Stand: 10.10.2023; Vgl. zu den Konsequenzen des vorliegenden Urteils auch: Kukk, Was gilt nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts für gemäß § 13b BauGB erlassene Bebauungs- und „berichtigte“ Flächennutzungspläne sowie auf dieser Grundlage ergangene Verwaltungsakte?, ZfBR 2023, S. 735 ff.