

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	21
<i>1. Teil</i>	
<b>Entwicklung des Planungserfordernisses</b>	24
A. Begriffsklärung: Planungserfordernis .....	24
I. Erstmalige Andeutung des Planungserfordernisses im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.4.1964 – I C 30.62 .....	25
II. Ansätze zur Begriffsklärung in Rechtsprechung und Literatur .....	26
III. Planungserfordernis als Richterrecht .....	28
1. Exkurs: Allgemeines zum Richterrecht .....	29
a) Definition und Legitimität .....	29
b) Unterschiedliche Arten des Richterrechts .....	31
2. Folgen für das Planungserfordernis .....	34
IV. Abgrenzung zum planungsrechtlichen Planungserfordernis .....	35
1. Unterschiedliche Struktur .....	36
2. Ermessensunterschied .....	37
V. Unterscheidung zwischen Binnenkoordination und Außenkoordination .....	38
1. Binnenkoordination .....	38
2. Außenkoordination .....	39
B. Planungserfordernis bei Binnenkoordination im Außenbereich nach § 35 Abs. 2 BauGB .....	39
I. Entwicklung der Rechtsprechung .....	40
1. Planungserfordernis zum Schutz der Planungshoheit der Gemeinde .....	40
2. Planungserfordernis bei Koordinierungsbedarf aufgrund der Vorhabensgröße .....	45
3. Bejahung des Planungserfordernisses abhängig vom Einzelfall ...	49
II. Literatur .....	51
1. Die das Planungserfordernis bejahenden Literaturansichten .....	52
2. Kritik des Planungserfordernisses .....	53
a) Verstoß gegen die Grundsätze des Richterrechts .....	53
aa) Anknüpfungspunkt für das Planungserfordernis .....	54
bb) Fehlende Erforderlichkeit des Planungserfordernisses .....	56

(1) Fehlende Erforderlichkeit wegen geschriebener Belange des § 35 Abs. 3 BauGB .....	56
(2) Fehlende Erforderlichkeit wegen Rücksichtnahmegerbot .....	60
(3) Fehlende Erforderlichkeit wegen anderer Genehmigungsverfahren .....	61
(4) Zusammenfassung .....	62
cc) Zwischenergebnis .....	63
b) Verfassungswidrige Einschränkung der Baufreiheit .....	63
c) Unzulänglichkeit des Begriffs Planungserfordernis .....	66
d) Voreilige Prüfung des Planungserfordernisses .....	68
e) Ergebnis .....	69
3. Alternativen zum Planungserfordernis .....	69
a) Alternative Lösung über Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG .....	69
b) Alternative Lösung über das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB .....	71
c) Ergebnis .....	73
III. Anwendung des Planungserfordernisses auf unterschiedliche Vorhabensarten .....	73
1. Wohnbebauung .....	74
2. Industrieanlagen .....	74
a) Argumente gegen Binnenkoordination bei Industrieanlagen .....	75
b) Argumente für Binnenkoordination bei Industrieanlagen .....	75
c) Stellungnahme .....	76
3. Einzelhandelsbetriebe .....	78
4. Sonstige Vorhabensarten .....	78
IV. Zusammenfassung .....	78
C. Planungserfordernis bei Außenkoordination im Außenbereich nach § 35 Abs. 2 BauGB .....	79
I. Rechtsprechung vor 2002 .....	80
1. Strikte Ablehnung des Planungserfordernisses bei Außenkoordination durch das Bundesverwaltungsgericht .....	80
2. Bejahung des Planungserfordernisses bei Außenkoordination durch das Oberverwaltungsgericht Münster .....	84
3. Ablehnung des Planungserfordernisses bei Außenkoordination nur noch im Regelfall .....	85
II. Literatur .....	86
1. Stimmen gegen die Bejahung des Planungserfordernisses bei Außenkoordination .....	86
a) Kein eigenständiger Erkenntniswert .....	87
b) Fehlende Konkretisierung des Begriffs Außenkoordination....	87
2. Stimmen für die Bejahung des Planungserfordernisses bei Außenkoordination .....	88

a) Offenheit des § 35 Abs. 3 BauGB .....	89
b) Probleme auch in Bezug auf Außenkoordination denkbar .....	89
III. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 1.8.2002 – 4 C 5.01 (Factory Outlet Center).....	89
1. Zugrunde liegender Sachverhalt .....	90
2. Die wichtigsten Aspekte der Entscheidung .....	91
3. Nachfolgende Urteile.....	93
4. Stimmen in der Literatur .....	97
a) Zustimmung zur im Factory Outlet Center-Urteil vertretenen Auffassung .....	98
aa) Aufgabe der Unterscheidung zwischen Binnen- und Außenkoordination vorteilhaft .....	98
bb) Ausweitung des Prüfungsprogramms notwendig .....	99
cc) Rechtssicherheit durch Bezüge zu § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB und § 11 Abs. 3 BauNVO.....	100
dd) Vorteile der steigenden Bedeutung der Bauleitplanung .....	100
b) Kritische Auseinandersetzung mit dem Urteil .....	101
aa) Zu starke Einschränkung des Anwendungsbereichs von § 35 Abs. 2 BauGB .....	102
bb) Anwendungsprobleme.....	102
cc) Alternative Lösung über § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB .....	103
(1) Direkte Anwendung des § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB .....	103
(2) § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB als öffentlicher Belang .....	106
(3) Ergebnis .....	109
5. Zusammenfassung .....	110
IV. Eigene Einschätzung .....	110
D. Planungserfordernis im Geltungsbereich eines Bebauungsplans .....	115
I. Rechtsprechung vor 2012 .....	116
II. Literatur .....	120
1. Skepsis gegenüber einer eigenständigen Bedeutung des Planungserfordernisses bei Befreiungen .....	120
2. Übertragung des Planungserfordernisses auf § 31 Abs. 2 BauGB .....	123
III. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 2.2.2012 – 4 C 14.10 (Krematorium) .....	124
1. Zugrunde liegender Sachverhalt .....	124
2. Die Bedeutung der Entscheidung im Hinblick auf das Planungserfordernis .....	125
3. Weitere Auseinandersetzung in Rechtsprechung und Literatur .....	126
4. Zusammenfassung .....	128
IV. Eigene Einschätzung .....	128
1. Anknüpfungspunkt für das Planungserfordernis .....	129
2. Notwendigkeit des Planungserfordernisses .....	129

*2. Teil*

<b>„Die Wende“: Einbeziehung des Planungserfordernisses in die Prüfung beim unbeplanten Innenbereich</b>	133
<b>A. Rechtsprechung vor 2012 .....</b>	133
I. Planungserfordernis als öffentlicher Belang bei § 34 BBauG .....	133
II. Keine eigenständige Bedeutung des Planungserfordernisses im unbeplanten Innenbereich .....	137
<b>B. Literatur bis 2012 .....</b>	146
I. Planungserfordernis als öffentlicher Belang bei § 34 BBauG .....	147
1. Stimmen für die Bejahung des Planungserfordernisses als öffentlichen Belang bei § 34 BBauG .....	147
2. Stimmen gegen die Bejahung des Planungserfordernisses als öffentlichen Belang bei § 34 BBauG .....	148
3. Streiterledigung .....	149
II. Planungserfordernis beim Tatbestandsmerkmal des Einfügens in § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB .....	149
III. Keine Anerkennung des Planungserfordernisses im unbeplanten Innenbereich .....	150
1. Generelle Bebaubarkeit der Grundstücke im unbeplanten Innenbereich .....	151
2. Abschließendes Normprogramm des § 34 Abs. 1 BauGB .....	152
3. Indizwirkung des Planungserfordernisses .....	153
<b>C. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2012 – 4 C 11.11 (Mücksch) .....</b>	153
I. Zugrunde liegender Sachverhalt .....	154
II. Überblick über die bedeutendsten Eckpunkte des Urteils .....	155
III. Die für das Urteil relevanten Regelungen .....	156
1. Seveso-II-Richtlinie .....	157
a) Entstehungsgeschichte und Bedeutung .....	157
aa) Entwicklung der Richtlinie .....	157
bb) Zielsetzung der Richtlinie .....	159
b) Art. 12 Abs. 1 Seveso-II-Richtlinie .....	160
c) Novellierung der Seveso-II-Richtlinie .....	161
2. § 50 Satz 1 BImSchG .....	163
a) Regelungen des § 50 Satz 1 BImSchG .....	164
aa) Schutzbedürftige Gebiete und Gebäude .....	164
bb) Trennungsgrundsatz und Abstandsgesetz .....	166
cc) Abwägungsfähigkeit .....	167
dd) Anwendungsbereich des § 50 Satz 1 BImSchG .....	169

b) § 50 Satz 1 BImSchG als vollständige Umsetzung der Seveso-II-Richtlinie .....	170
aa) Unzureichendes Schutzniveau .....	171
bb) Erfordernis einer strikten Geltung des Abstandsgebots .....	172
cc) Strikte Geltung bei Gemengelagen .....	174
dd) Anwendbarkeit auf Genehmigungsverfahren .....	175
c) Zusammenfassung .....	177
3. Die Regelungen im Lichte des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2012 – 4 C 11.11 .....	177
a) Direkte Anwendung der Richtlinie .....	178
b) Richtlinienkonforme Auslegung .....	179
c) Erforderlichkeit einer Gesetzesänderung .....	180
d) Stellungnahme .....	183
IV. Ermittlung des angemessenen Abstands .....	185
1. Verortung der Prüfung des angemessenen Abstands .....	185
a) Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB) ..	186
b) Anwendung des § 50 Satz 1 BImSchG .....	186
c) Verweis auf die Bauleitplanung .....	187
d) Rücksichtnahmegebot (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB) .....	188
e) Stellungnahme .....	189
f) Exkurs: Prüfung des angemessenen Abstands im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und im Außenbereich .....	190
2. Durchführung der Prüfung des angemessenen Abstands .....	191
a) Begriff des angemessenen Abstands .....	192
b) Verbindliche Regeln zur Bestimmung eines solchen Abstands .....	192
c) Bestimmung des angemessenen Abstands durch Einzelfallprüfung .....	193
3. Leitfaden KAS 18 .....	197
a) Inhalt des Leitfadens .....	197
b) Reichweite des Leitfadens .....	199
c) Erfordernis einer Legitimierung des Leitfadens .....	199
d) Erfordernis einer Anpassung des Leitfadens .....	201
e) Ausblick .....	204
4. Zusammenfassung .....	206
V. Prüfung des Vorliegens einer Gemengelage .....	206
VI. Ermittlung und Bewertung sonstiger störfallspezifischer Faktoren .....	208
1. Durch den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht aufgestellte störfallspezifische Faktoren .....	208
2. Weitere in Betracht zu ziehende Faktoren .....	209
3. Keine abschließende Aufzählung störfallspezifischer Belange möglich .....	210
VII. Beachtung sozio-ökonomischer Faktoren .....	211
1. Bedeutung und Begriff der sozio-ökonomischen Faktoren .....	211

2. Reichweite sozio-ökonomischer Faktoren .....	212
3. Beispiele für sozio-ökonomische Faktoren .....	214
<b>VIII. Prüfung des Vorliegens eines Planungserfordernisses .....</b>	<b>215</b>
1. Allgemeine Ausführungen zum Planungserfordernis in Störfallkonstellationen .....	215
2. Das Mücksch-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts – ein Paradigmenwechsel? .....	217
a) Gründe gegen die Annahme eines Paradigmenwechsels .....	217
b) Gründe für die Annahme eines Paradigmenwechsels .....	218
c) Stellungnahme .....	220
3. Die Gründe des Bundesverwaltungsgerichts für eine Einbeziehung des Planungserfordernisses .....	221
4. Möglichkeit der Anwendung des Planungserfordernisses über die störfallrechtlichen Konstellationen hinaus .....	224
5. Zusammenfassung .....	226
<b>IX. Mit der Einbeziehung des Abstandsgebots in das Genehmigungsverfahren verbundene Probleme .....</b>	<b>227</b>
1. Erschwerte Prüfung des § 34 Abs. 1 BauGB .....	227
2. Einschränkungen bei der Vorhabenverwirklichung .....	228
3. Ausblick .....	229
<b>X. Gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung über das Abstandsgebot .....</b>	<b>230</b>
<b>D. Eigene Einschätzung .....</b>	<b>231</b>
I. Anknüpfungspunkt für das Planungserfordernis .....	231
II. Notwendigkeit des Planungserfordernisses .....	233
III. Ergebnis .....	236

### *3. Teil*

#### **Weiterreichende Auseinandersetzung mit dem Planungserfordernis und offenen Fragen zu diesem Thema**

<b>A. Erforderlicher Plantypus zur Lösung der durch das bebauungsrechtliche Planungserfordernis begründeten Probleme .....</b>	<b>237</b>
I. Ebene der Raumordnung .....	238
II. Flächennutzungsplan im Sinne des § 5 BauGB .....	240
III. Bebauungsplanerfordernis .....	241
1. Einfacher Bebauungsplan nach § 30 Abs. 3 BauGB .....	243
2. Qualifizierter Bebauungsplan nach § 30 Abs. 1 BauGB .....	244
3. Vorhabenbezogener Bebauungsplan im Sinne des § 12 BauGB .....	244
IV. Ergebnis .....	244

B.	Gemeinsamkeiten und Unterschiede des Factory Outlet Center-Urteils, der Krematorium-Entscheidung und des Mücksch-Urteils .....	245
I.	Unterschiede bezüglich der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Planungserfordernis .....	245
1.	Andersgeartete Sachverhalte .....	245
2.	Unterschiedliche Baugebiete und Vorschriften .....	246
3.	Differenzierte Begründung des Planungserfordernisses .....	247
II.	Gemeinsamkeiten dieser Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zum Planungserfordernis .....	249
1.	Rechtsstreit ausgelöst durch wichtige und neuartige Probleme ..	249
2.	Bejahung des Planungserfordernisses wegen Außenkoordination ..	249
3.	Verwendung ähnlicher Formulierungen .....	250
III.	Bedeutung dieser Entscheidungen im Zusammenspiel .....	250
1.	Umfassende Ausdehnung des Planungserfordernisses .....	251
2.	Ausgangspunkt für weitere Entwicklungen .....	251
C.	Ausdehnung des Planungserfordernisses auf privilegierte Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 BauGB .....	252
I.	Planungserfordernis als Entprivilegierungsgrund .....	252
1.	Entprivilegierungstheorie von Hoppe .....	252
2.	Kritik .....	254
II.	Negierende Meinungen .....	256
1.	Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg .....	256
2.	Kein Planungserfordernis bei privilegierten Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB .....	259
III.	Bejahende Meinungen .....	260
1.	Rechtsprechung .....	261
a)	Potenzieller Rechtsprechungswandel des Bundesverwaltungsgerichts .....	261
b)	Rechtsprechung der meisten Oberverwaltungsgerichte .....	263
2.	Planungserfordernis bei § 35 Abs. 1 BauGB im Hinblick auf notwendige Binnenkoordination .....	265
3.	Vollständige Übertragung des Planungserfordernisses auf privilegierte Vorhaben .....	266
IV.	Stellungnahme .....	268
1.	Allgemeines zur Übertragbarkeit .....	268
2.	Planungserfordernis bei Binnenkoordination .....	273
3.	Planungserfordernis bei Außenkoordination .....	273
4.	Ergebnis .....	275
D.	Das Planungserfordernis als subjektiv-öffentliches Abwehrrecht? .....	275
I.	Berufung von Nachbargemeinden auf subjektiv-rechtliche Aufladung des Planungserfordernisses durch Rückgriff auf § 2 Abs. 2 BauGB ..	275
II.	Exkurs: Kein Anspruch auf Planaufstellung aus § 1 Abs. 3 BauGB ..	277

III.	Subjektiv-öffentliche Abwehrrechte bei Privatpersonen . . . . .	279
1.	Allgemeine Anhaltspunkte in der Rechtsprechung . . . . .	279
a)	Den Drittschutz bejahende Urteile . . . . .	279
b)	Den Drittschutz verneinende Urteile . . . . .	283
2.	Nachbarschützende Funktion des Planungserfordernisses an sich . .	287
3.	Drittschutz wegen anderer einschlägiger Normen . . . . .	289
a)	Drittschutz durch Rückgriff auf § 2 Abs. 2 BauGB . . . . .	289
b)	Drittschutz wegen unterlassener Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB . . . . .	289
c)	Abwehrrecht aus § 1 Abs. 7 BauGB . . . . .	293
d)	Abwehrrecht aus § 1 Abs. 6 BauGB . . . . .	295
e)	Subjektiv-öffentliche Rechte aus § 47 VwGO . . . . .	296
f)	Rechtsschutz wegen § 11 Abs. 3 BauNVO . . . . .	298
IV.	Zusammenfassung . . . . .	299
E.	Analyse der Auswirkungen einer gesteigerten Bedeutung des Planungserfordernisses . . . . .	300
I.	Negative Auswirkungen . . . . .	300
1.	Planungserfordernis als Eingriff in die Planungshoheit . . . . .	300
2.	Weitergehende Einschränkung der Baufreiheit . . . . .	301
3.	Bedeutungszuwachs für langwierigen und komplexen Prozess der Planaufstellung . . . . .	302
II.	Positive Auswirkungen . . . . .	304
1.	Zusätzliche Kontrollmöglichkeit der Behörden . . . . .	304
2.	Schutz der geordneten städtebaulichen Entwicklung . . . . .	304
3.	Verweis auf genauere und umfassendere Prüfung im Bebauungsplanverfahren . . . . .	305
4.	Ermöglichung einer Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung . .	307
III.	Stellungnahme und eigene Einschätzung . . . . .	308
F.	Erforderlichkeit einer Verankerung des Planungserfordernisses im Gesetz? . . . . .	312
I.	Denkbarer Gesetzestext . . . . .	313
II.	Vorteile einer Normierung des Planungserfordernisses . . . . .	315
III.	Mögliche Schwierigkeiten und Nachteile der Normierung . . . . .	317
IV.	Ergebnis . . . . .	320
	<i>4. Teil</i>	
	<b>Zusammenfassung in Thesen und Fazit</b>	321
A.	Begriffsklärung: Planungserfordernis . . . . .	321
B.	Ursprünglicher Anwendungsbereich des Planungserfordernisses im Außenbereich und anfängliche Kritik . . . . .	322
C.	Ausdehnung des Planungserfordernisses auf Probleme der Außenkoordination und die Befreiungserteilung nach § 31 Abs. 2 BauGB . . . . .	324

Inhaltsverzeichnis	15
D. Einbeziehung des Planungserfordernisses in die Prüfung beim unbeplanten Innenbereich am Beispiel des Störfallrechts .....	326
E. Zukünftige Entwicklung des Planungserfordernisses und Klärung offener Fragen.....	331
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>334</b>
<b>Personen- und Sachverzeichnis .....</b>	<b>363</b>