

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1335

Das bebauungsrechtliche Planungserfordernis

Von

Jakub Brukwicki



Duncker & Humblot · Berlin

JAKUB BRUKWICKI

Das bebauungsrechtliche
Planungserfordernis

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1335

Das bebauungsrechtliche Planungserfordernis

Von

Jakub Brukwicki



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahr 2016
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15058-8 (Print)
ISBN 978-3-428-55058-6 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85058-7 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2015 bei der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation eingereicht. Die Disputation fand am 28. April 2016 statt. Später erschienene Rechtsprechung und Literatur konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

Ich möchte mich herzlich bei Frau Professor Dr. Rosemarie Will dafür bedanken, dass sie meine Arbeit betreut und mit wertvollen Ratschlägen voran gebracht hat. Auch den ehemaligen Mitarbeitern des Lehrstuhls Prof. Dr. Will möchte ich für hilfreiche Denkanstöße danken. Für die Übernahme der Zweitkorrektur und wertvolle Literaturhinweise danke ich Herrn Professor Dr. Dr. h. c. Ulrich Battis.

Besonderen Dank schulde ich Herrn Dr. Mathias Hellriegel und den Mitarbeitern der Kanzlei Malmendier Partners – insbesondere auch Frau Dr. Lisa Teichmann und Frau Carmen Krüger. Die Mitarbeit in der Kanzlei hat mich in meiner beruflichen und persönlichen Entwicklung geprägt. Der Unterstützung des gesamten Büros konnte ich stets sicher sein.

Ohne meine Familie, Freunde und Bekannte wäre die Fertigstellung der Doktorarbeit nicht möglich gewesen. Namentlich hervorzuheben sind hier Johanna Raabe, Christoph Becherer, Laura Henning, Maxim Kaminsky, Benjamin Koch, Jonas Lehnert, Anja Ludwig, Johann Reising und Matthias Walker.

Das Buch widme ich meinen Eltern Danuta Rytel-Schwarz und Wolfgang F. Schwarz, meiner Tante Kornelia Rytel-Kuc und meinen Großeltern. Ihre Hilfe für mich und ihre Bedeutung für mein Leben lassen sich nicht in Worte fassen.

Berlin, im Juni 2016

Jakub Brukwicki

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	21
<i>1. Teil</i>	
Entwicklung des Planungserfordernisses	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 Rücksichtnahmegebot	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

**„Die Wende“:
Einbeziehung des Planungserfordernisses
in die Prüfung beim unbeplanten Innenbereich** 133

A. Rechtsprechung vor 2012	133
I. Planungserfordernis als öffentlicher Belang bei § 34 BBauG	133
II. Keine eigenständige Bedeutung des Planungserfordernisses im unbeplanten Innenbereich	137
B. Literatur bis 2012	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
C. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2012 – 4 C 11.11 (Mücksch)	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 Abstandsgebot	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
VIII. Prüfung des Vorliegens eines Planungserfordernisses	215
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
IX. Mit der Einbeziehung des Abstandsgebots in das Genehmigungsverfahren verbundene Probleme	227
1. Erschwerte Prüfung des § 34 Abs. 1 BauGB	227
2. Einschränkungen bei der Vorhabenverwirklichung	228
3. Ausblick	229
X. Gerichtliche Überprüfung der behördlichen Entscheidung über das Abstandsgebot	230
D. Eigene Einschätzung	231
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

237

A. Erforderlicher Plantypus zur Lösung der durch das bebauungsrechtliche Planungserfordernis begründeten Probleme	237
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-öffentliches Abwehrrecht 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-öffentliches Recht 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

4. Teil

Zusammenfassung in Thesen und Fazit	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

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
Literaturverzeichnis	334
Personen- und Sachverzeichnis	363

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
Art.	Artikel
ASOG Bln	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO Bln	Bauordnung für Berlin
BauO NRW	Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
BauR	Baurecht
BauROG 1998	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18.8.1997
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
Begr.	Begründer
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI. I	Bundesgesetzblatt Teil I
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BK	Berliner Kommentar zum Grundgesetz
BIGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht

BRS	Baurechtssammlung
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWGZ	Die Gemeinde
bzw.	beziehungsweise
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBf	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
Entsch.	Entscheidung
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
f.	folgende (Einzahl)
ff.	folgende (Mehrzahl)
FG	Festgabe
FGO	Finanzgerichtsordnung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSE	Health and Safety Executive
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IBR	Immobilien- & Baurecht
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
ImSch	Zeitschrift für Luftreinhaltung, Lärmschutz, Anlagensicherheit, Abfallverwertung und Energienutzung
IR	Infrastrukturrecht

i. S. d.	im Sinne des
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
KommJur	Kommunaljurist
kW	Kilowatt
Leitfaden KAS 18	Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (KAS) „Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung in schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung – Umsetzung § 50 BIm-SchG“
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
m ²	Quadratmeter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur + Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Rechtsprechungsreport
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
ÖffBauR	Monatsinformation zum Öffentlichen Baurecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Publicus	Der Online-Spiegel für das Öffentliche Recht
RdE	Recht der Elektrizitätswirtschaft
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
s.	siehe
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
sog.	sogenannt
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
TA	Technische Anleitung
u. a.	und andere
UAbs.	Unterabsatz

UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
v.	vom
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung(en)
VR	Verwaltungsrundschau
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WUR	Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfIR	Zeitschrift für Immobilienrecht
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
zugl.	zugleich
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung

Wie sich aus dem Wortlaut des § 1 Abs. 1 BauGB und der Systematik des Baugesetzbuchs ergibt, ist die gemeindliche Bauleitplanung das Kernstück des deutschen Baurechts.¹ Auch künftig sollte die Bodennutzung vermehrt mittels der Aufstellung von Bebauungsplänen und nicht durch behördliche Einzelentscheidungen gemäß §§ 34 und 35 BauGB steuerbar sein. Daher kann man von einem generellen Planvorbehalt sprechen, der nur unter bestimmten Voraussetzungen in unbeplanten Innenbereichen und Außenbereichen umgangen werden darf.

Die Ursache für den Bedarf nach mehr Planung resultiert unter anderem aus der Gegebenheit, dass geeignetes Bauland ein beschränktes und kostbares Gut ist². Mit den vorhandenen Bauflächen in dicht bebauten Regionen sollte bedacht und sparsam umgegangen werden (vgl. § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB). Ein solch effektives Nutzen von Grund und Boden kann vorrangig mittels planerischer Steuerung gewährleistet werden. Dies betrifft vor allem die Verwirklichung von Großprojekten, die – zusätzlich zur Platzknappheit – mit anderen rechtlichen, wirtschaftlichen, technischen und politischen Problemen verbunden sind.

Trotz des Bestrebens, eine effektive und den Umständen angemessene raumsparende Bebauung zu ermöglichen, ist darauf zu achten, dass miteinander unverträgliche Nutzungen nicht zu nah aneinanderrücken. Eine große Rolle spielt dabei das Störfallrecht, das Gesundheit und Leben der Bevölkerung sowie die Natur schützt. Durch das Einhalten angemessener Abstände zwischen Störfallbetrieben und schützenswerten Bauvorhaben wird versucht, Auswirkungen von Katastrophen ausgehend von Störfallbetrieben wenigstens zu minimieren. Das Unglück in einer Pestizidfabrik in Bhopal oder die Explosion einer Düngemittelfabrik in Texas sind hier mahnende

¹ Vgl. *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1, Rn. 1; *Dirnberger*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BauGB, § 1, Rn. 1; *Schmidt-Aßmann*, BauR 1978, 99 (99); *Söfker*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, Stand: Februar 2015, § 1, Rn. 8.

² BVerfG, Beschl. v. 12.1.1967 – 1 BvR 169/63, BVerfGE 21, 73 (82 f.); *Gierke*, in: *Brügelmann*, BauGB, Stand: Mai 2011, § 1, Rn. 143; zur aktuellen Situation: *Czycholl*, Die Welt v. 3.1.2015, S. IM 1; *Pennekamp/Sievers*, Warum die Großstädte keine Wohnungen mehr bauen.

Beispiele.³ Primäres Instrument für die Eindämmung von Störfallfolgen sollte wiederum die umfassende Bauleitplanung sein.

Beide Gesichtspunkte – die Notwendigkeit effektiver Bebauungsplanung und die Trennung von konfligierenden Nutzungen – waren bedeutsam für das Mücksch-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 20.12.2012⁴, das einen Ausgangspunkt für die vorliegende Arbeit bildet. Das Gericht hat zunächst entschieden, dass der Abstandswahrungsgrundsatz nach Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 Seveso-II-Richtlinie nicht nur bei raumbedeutsamen Planungen, sondern auch in Genehmigungsverfahren Anwendung findet. Ferner entschied der zuständige Senat, dass der Rechtsbelang des Planungserfordernisses auf die Prüfung des § 34 BauGB zu übertragen ist. Damit kann ein Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich unzulässig sein, wenn es wegen seiner Größe und wegen Koordinierungsschwierigkeiten allein auf der Grundlage eines förmlichen Plans verwirklichtbar ist. Insgesamt ‚revolutioniert‘ das besagte Urteil vom 20.12.2012 damit das deutsche Baurecht gleich in zweifacher Hinsicht.

Bisher blieb weitgehend ungeklärt, wie die Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts in der Praxis umzusetzen sind. So sollten bei der Anwendung des Art. 12 Seveso-II-Richtlinie und des Planungsbedürfnisses die Interessen der öffentlichen Stellen, der Bevölkerung und der Bauherren angemessen in Einklang gebracht werden. Um der Verunsicherung der Beteiligten entgegenzuwirken, ist zu konkretisieren, wie strikt die Vorschriften zum Störfallrecht ausulegen sind und wann der Abstand zwischen Industrieanlagen und geschützten Gebieten ausreichend ist. Zudem muss entschieden werden, ob die Übertragung des Erfordernisses einer förmlichen Planung auf § 34 BauGB zulässig war und inwieweit die Rechtsfigur bei anderen Sachverhalten im unbeplanten Innenbereich greifen kann.

Neben der Auseinandersetzung mit diesen Umsetzungsschwierigkeiten werden im Laufe der Arbeit auch weitergehende Fragen beantwortet, die sich im Zusammenhang mit dem Planungserfordernis und dem Abstandsgebot des Art. 12 Abs. 1 UAbs. 2 Seveso-II-Richtlinie stellen. Dabei ist zu beachten, dass beide Rechtsaspekte Lösungen für aktuelle baurechtliche Probleme bieten und in bestimmten Konstellationen sogar ineinandergreifen.

Zu Anfang der nachfolgenden Untersuchung (s. 1. Teil, A.) wird geklärt, wie der richterrechtliche Belang des Planungsbedürfnisses konkret zu definieren ist und sich von anderen Planungspflichten abgrenzt. Zugleich ist die historische Entwicklung der Rechtsfigur im Außenbereich und in beplanten

³ Vgl. dazu *Halter*, Todesopfer bei Düngemittelexplosion in Texas nahe Waco; *Vensky*, Die einsamen Opfer der Todesfabrik.

⁴ BVerwG, Urt. v. 20.12.2012 – 4 C 11.11, BVerwGE 145, 290.

Bereichen zusammenzufassen, die bereits 1964 begann und frühzeitig von der juristischen Fachliteratur kommentiert wurde (s. 1. Teil, B. bis D.). Denn vor seiner Übertragung auf unbeplante Innenbereiche hat sich das Planungserfordernis im Rahmen des § 35 Abs. 2 BauGB und bei der Erteilung von Befreiungen gemäß § 31 Abs. 2 BauGB etabliert. Neben den Auffassungen, die das Erfordernis förmlicher Planung anerkannten, ist ebenfalls auf die Kritik und die Alternativvorschläge zu diesem Rechtsbelang einzugehen. Im Mittelpunkt des ersten Kapitels stehen das Factory Outlet Center-Urteil⁵ und die Krematorium-Entscheidung⁶ des Bundesverwaltungsgerichts. Beide Urteile sind neben dem Rechtsspruch vom 20.12.2012 – 4 C 11.11 – die aktuellsten Grundsatzentscheidungen zum bebauungsrechtlichen Planungserfordernis.

Anschließend ist zu untersuchen, warum die Planungsbedürftigkeit erst seit 2012 eine eigenständige Bedeutung im unbeplanten Innenbereich hat (s. 2. Teil). Es ist zu sondieren, wie das Bundesverwaltungsgericht mit den Besonderheiten des § 34 Abs. 1 BauGB umgeht und inwiefern der vollzogene Rechtsprechungswandel einem Paradigmenwechsel entspricht. Des Weiteren werden in diesem Zusammenhang die störfallrechtlichen Aspekte des Mücksch-Urteils vertiefend untersucht. Einerseits müssen die Rechtsgrundlagen und die Anwendungsbereiche des Abstandswahrungsgrundsatzes analysiert werden. Andererseits ist darauf einzugehen, wie die Trennung von Störfallbetrieben und geschützten Nutzungen in der Praxis vonstattengeht und künftig auftretende Umsetzungsprobleme zu bewältigen sind. Letztlich werden Baugenehmigungsbehörden zur Entscheidung in Zweifelsfällen auf eine Fünf-Schritt-Prüfung zurückgreifen müssen.

Der dritte Teil befasst sich mit den Gesichtspunkten des Planungserfordernisses, die in den bisherigen höchstinstanzlichen Entscheidungen noch nicht abschließend geklärt wurden. Dazu gehören unter anderem der Streit, ob der ungeschriebene Belang auf privilegierte Bauvorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB übertragbar ist (s. 3. Teil, C.), und die Diskussion, inwiefern die Rechtsfigur drittschützende Wirkung entfaltet (s. 3. Teil, D.). Klärungsbedürftig ist letztlich die Frage, ob und wie das Planungsbedürfnis im Baugesetzbuch verankert werden sollte (s. 3. Teil, F.). Zum Abschluss der Untersuchung (s. 4. Teil) werden die zentralen Ergebnisse thesenartig zusammengefasst.

⁵ BVerwG, Urt. v. 1.8.2002 – 4 C 5.01, BVerwGE 117, 25.

⁶ BVerwG, Urt. v. 2.2.2012 – 4 C 14.10, BVerwGE 142, 1.