

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang
Technische Universität Berlin

Zulässigkeit von Bauvorhaben

§ 34 BauGB

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang
Technische Universität Berlin

§ 34 BauGB: unbeplanter Innenbereich

- Überblick
 - Grundlagen der Zulässigkeit von Bauvorhaben (§ 34 Abs. 1 und 2 BauGB)
 - Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche (§ 34 Abs. 3 BauGB)
 - Bestehende Gewerbe- und Handwerksbetriebe (§ 34 Abs. 3 a BauGB)
 - Innenbereichssatzungen (§ 34 Abs. 4 bis 6 BauGB)

§ 34 BauGB – Zulassung im unbeplanten Innenbereich - Grundstruktur

- vier Tatbestandsmerkmale
- Einfügen in die nähere Umgebung
 - Eingrenzung der näheren Umgebung
 - Feststellung des maßgeblichen Rahmens für jedes Tatbestandsmerkmal
- Ausnahmen:
 - Rücksichtslosigkeit
 - Bodenrechtliche Spannungen
- Zusatzprüfungen:
 - Gesicherte Erschließung
 - Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse
 - Ortsbild

Abgrenzung von Innen- und Außenbereich

- Entscheidend sind zwei Kriterien:
 - Bebauungszusammenhang
 - Ortsteil
- Beide Kriterien müssen erfüllt sein, um die vorhabenbezogenen Merkmale zur Anwendung zu bringen.
- Umfangreiche Rechtsprechung konkretisiert die unbestimmten Rechtsbegriffe

Bebauungszusammenhang I

- Grundlegende Entscheidung des BVerwG, 6.11.1968, BVerwGE 31, S. 20.
 - tatsächlich aufeinander folgende = zusammenhängende Bebauung.
 - dazu können auch Baulücken gehören.
 - entscheidend ist, ob der Eindruck der Geschlossenheit (Zusammengehörigkeit) vermittelt wird.
- Bebauung bedeutet, dass die betreffenden Anlagen und Flächen grundsätzlich dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen sollen (BVerwG, 17.2.1984, NJW 1984, S. 1576; BVerwG, 2.8.2001, ZfBR 2002, S. 69; VGH Mannheim, 26.4.2002, NuR 2003, S. 171). - Allerdings streitig!
- Die Bebauung muss außerdem ihre nähere Umgebung prägen können (BVerwG, 2.3.2000, BauR 2000, S. 1310). Nicht prägend sind deshalb:
 - Verkehrsflächen.
 - landwirtschaftliche Gebäude (Scheunen, Ställe).
 - kleingärtnerische Nutzungen (Gartenhäuser).
 - Reitplatz (mit Drainage und Unterbau, Sandauffüllung).
 - ein mit Schotter befestigter Stellplatz.
 - befestigte Tennisplätze.
 - Sportplatz, auch mit untergeordneten Nebenanlagen (Kassenhäuschen, Toiletten, Flutlichtmasten).
- Schwimmbecken, das in das Gelände eingelassen ist.

Bebauungszusammenhang II

- Es kommt nicht darauf an, ob die tatsächlich vorhandene Bebauung genehmigt ist oder nur geduldet wird:
 - Bebauung kann nur außer Betracht bleiben, wenn Beseitigungsanordnung.
 - umgekehrt: nur geplante oder lediglich genehmigte Bebauung darf in die Beurteilung nicht einbezogen werden.
- außerdem: aufeinanderfolgende Bebauung muss keine organische Siedlungsstruktur aufweisen oder einem bestimmten Ordnungsbild entsprechen.
- Unterbrechung des Bebauungszusammenhangs (BVerwG, 1.12.1972, BVerwGE 41, S. 227).
- dabei:
 - keine Anwendung geographisch- mathematischer Maßstäbe (BVerwG, 6.12.1967, BVerwGE 28, S. 268; 2.3.2000, BauR 2000, S. 1310).
 - Auffassung der Bauaufsichtsbehörde ist ebenso nicht von Bedeutung (BVerwG, 15.7.1994, ZfBR 1994, S. 294).
- Wichtig: Wertung und Bewertung der örtlichen Gegebenheiten, wie sie für den Betrachter optisch wahrnehmbar sind (BVerwG, 12.12.1990, DVBl. 1991, S. 810).
- entscheidend ist das mit dem Auge tatsächlich wahrnehmbare – Ortsbesichtigung – maßgeblich ist das Maßstab bildende (BVerwG, 11.7.2002, ZfBR 2002, S. 808; VGH Mannheim, 26.5.2002, NuR 2003, S. 171).

Bebauungszusammenhang III

- Grenzwertangabe für die größenmäßige Ausdehnung einer Baulücke kann nicht allgemein getroffen werden
 - BVerwG, 14.11.1991, NVwZ-RR 1992, S. 227.
 - VGH Ba-Wü, 8.7.1986, BRS 46 Nr. 81.
- Bebauungszusammenhang endet regelmäßig mit der letzten Bebauung
- Grundstücks- und Parzellengrenzen spielen keine Rolle (BVerwG, 3.3.1972, DVBl. 1972, S. 684).
- aber: Verbrauchermarktfall (BVerwG, 17.6.1993, NVwZ 1994, S. 294).
- Berücksichtigung topographischer Gegebenheiten – Einzelfallentscheidung (BVerwG, 4.1.1995, BRS 57 Nr. 93).

Bebauungszusammenhang IV

- Bestandsschutz - zeitliche Komponente (BVerwG, 12.9.1980, DÖV 1980, S. 922 und BVerwG, 19.9.1986, BVerwGE 75, S. 34):
 - Faustregel: wie bei § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB, d. h. in der Regel ein bis zwei Jahre dauert die prägende Wirkung fort.
- Außenbereich im Innenbereich: BVerwG, 9.11.2005, ZfBR 2006, S. 161.

Ortsteil I

- Merkmale des Ortsteils:
 - gewisses Gewicht der vorhandenen Bauten.
 - Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur (BVerwG, 6.11.1968, BVerwGE 31, S. 22).
- entscheidend für das Gewicht sind die siedlungsstrukturellen Gegebenheiten in der Gemeinde (BVerwG, 17.2.1984, NVwZ 1984,434).
- organische Siedlungsstruktur (damit ist keine einheitliche Bebauung gemeint) ist der Gegensatz zur Splittersiedlung:
 - eine bandartige und einzeilige Bebauung ist keine organische Siedlungsstruktur.
 - auch regellose Bebauung – blinder Zufall
 - Ausnahme: Untergrundverhältnisse lassen Regelmäßigkeit der Standortwahl nicht zu.

Ortsteil II

- gemeindeübergreifender Ortsteil (verneint: BVerwG, 3.12.1998, NVwZ 1999, S. 527); nur auf die Bebauung im jeweiligen Gemeindegebiet ist abzustellen.
- Nicht entscheidend ist die Anzahl der Gebäude, sondern die Art und Funktion der betreffenden Bebauung und deren Verhältnis zur sonst vorhandenen Bebauung (BVerwG, 5.1.1999, BauR 1999, S. 732).
- Es ist stets auf das Vorhandene abzustellen (BVerwG, 11.10.1999, BauR 2000, S. 1175)

Ortsteil III

- Vorausgesetzt wird eine Bebauung mit Gebäuden, die eine maßstabbildende Kraft besitzen, wozu grundsätzlich nur solche Bauwerke zählen, die dem ständigen Aufenthalt von Menschen dienen (BVerwG, 2.3.2000, BauR 2000, S. 1310; 2.8.2001, BauR 2002, S. 277).

Splittersiedlung

- § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 7 BauGB
- Zersiedelung soll im Außenbereich verhindert werden (BVerwG, 17.3.1969, BRS 22 Nr. 72).
- entscheidend: Siedlungsstruktur in der jeweiligen Gemeinde (BVerwG, 19.9.2000, UPR 2001, S. 107).
- Splittersiedlung kann einen Bebauungszusammenhang aufweisen, erfüllt aber dennoch nicht das Merkmal des Ortsteils (BVerwG, 3.6.1977, BVerwGE 54, S. 73). Ausnahme: z.B. Moorsiedlung
- Problem: Begriff der „Verfestigung einer Splittersiedlung“

Nähere Umgebung I

- Zwei wichtige Fragen:
 1. Welche Bebauung in der Umgebung prägt das Grundstück?
 2. Wie weit reichen die Auswirkungen des Bauvorhabens auf die nähere Umgebung?
- Dazu einschlägig: BVerwG, 26.5.1978, NJW 1978, S. 2564.
- Die nähere Umgebung reicht so weit, wie sich die Ausführung des geplanten Vorhabens auswirken kann und die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder doch beeinflusst (BVerwG, 20.6.1998, BauR 1999, S. 32).
- Auch hier ist allein auf die tatsächlich vorhandene Bebauung abzustellen.

Nähere Umgebung II

- Prägende Wirkung reicht nicht über den Ortsteil hinaus.
- Abgrenzung der näheren Umgebung ist für jedes Kriterium nach § 34 Abs. 1 BauGB gesondert erforderlich.
- Fremdkörper bleiben dabei außer Betracht – allerdings vorsichtiger Umgang damit.
- Faustregel: je weniger homogen die Bebauung ist, desto weniger Fremdkörper

Einfügen

- Einschlägig auch hier: BVerwG, 26.5.1978, NJW 1978, S. 2564.
- Rahmen muss für alle Kriterien ermittelt werden.
- Hält sich das Bauvorhaben im Rahmen, fügt es sich regelmäßig ein.
- Aber:
 - Einfügen auch, wenn der Rahmen überschritten wird. Nicht „Einheitlichkeit“, sondern „Harmonie“. Bodenrechtlich beachtliche Spannungen dürfen nicht erzeugt werden. Hierfür ist eine wertende Beurteilung erforderlich.
 - Nicht-Einfügen auch, wenn der Rahmen nicht überschritten wird, sondern das Vorhaben es an der gebotenen Rücksichtnahme fehlen lässt.

Art der baulichen Nutzung I

- Erleichterung durch § 34 Abs. 2 BauGB: faktische Baugebiete.
- Enthält eine dynamische Verweisung – Zeitpunkt der Entscheidung ist maßgeblich.
- § 4 a BauNVO kann nicht im Rahmen von Abs. 2 herangezogen werden.
- Abs. 2 ist auf SO-Gebiete anwendbar.
- Ausnahmen und Befreiungen sind nach Abs. 2 möglich.
- Auch die §§ 12 bis 14 BauNVO sind anwendbar.

Art der baulichen Nutzung II

- Wenn Abs. 2 nicht anwendbar, dann Prüfung nach Abs. 1.
- Rahmen der zulassungsfähigen Nutzungen ergibt sich aus der näheren Umgebung.

Maß der baulichen Nutzung

- Beschränkt auf die in § 16 Abs. 2 BauNVO enthaltenen Maßbestimmungsfaktoren:
 - Grundfläche
 - Geschosszahl
 - Höhe
- GRZ und GFZ stellen keinen geeigneten Maßstab her, da es sich dabei um Verhältniszahlen handelt.

Bauweise

- Aus der Umgebung kann sich nur die offene oder die geschlossene Bauweise ergeben.
- Abweichende Bauweise muss eigens festgesetzt und auch definiert werden – Planung erforderlich!

Grundstücksfläche, die überbaut werden soll

- Entscheidend ist die räumliche Lage des Bauvorhabens innerhalb der vorhandenen Bebauung.
- Wichtig: Existieren faktische Baugrenzen oder Baulinien?
- Besonders wichtig für Beurteilung der Zulässigkeit von Hinterlandbebauungen.

§ 34 BauGB – Die Zusatzprüfungen

- Sicherung der Erschließung
 - Gleiche Maßstäbe wie im Geltungsbereich eines qual. BPl.
 - Vorhaben muss sich mit der vorhandenen Erschließung abfinden.
 - Einsatzfeld von Baulasten und Dienstbarkeiten.
- Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse
 - nur geringe praktische Bedeutung.
 - Bedeutung allein für die Abwehr städtebaulicher Missstände.
 - Hauptproblem: Straßenverkehrslärm.
- Schutz des Ortsbilds
 - entscheidend: konkrete Schutzwürdigkeit.
 - negative Einwirkungen auf das Gesamterscheinungsbild.
 - Schutzzumfang wie durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 BauGB und Regelungen der BauNVO möglich.
 - Hierzu: BVerwG, 11.5.2000, DVBl. 2000, S. 1851.

§ 34 Abs. 3 BauGB I

- § 34 Abs. 3 BauGB: Ausgestaltung einer ergänzenden Zulässigkeitsvoraussetzung, nach der von Vorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein dürfen.
- Grund: Nichtberücksichtigung von Fernwirkungen in § 34 Abs. 1 und 2 BauGB
- Durch Nichtberücksichtigung von Fernwirkungen entstehen schädliche Auswirkungen auf die zentralen Versorgungsbereiche.
- Einzelhandelsgroßbetriebe stehen im Vordergrund.
- Begriff des zentralen Versorgungsbereichs: BVerwG, 11.10.2007, NVwZ 2008, S. 308.

§ 34 Abs. 3 BauGB II

- Anlehnung an § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO.
- SO-Gebiet für großfl. EZH ist kein zentraler Versorgungsbereich.
- Nur das tatsächlich Vorhandene wird berücksichtigt.
- auch die zentralen Versorgungsbereiche der Nachbargemeinden werden einbezogen; Klagemöglichkeit im Hinblick auf BVerwG, 1.8.2002, denn:
 - keine Rechtsposition auf Einhaltung der raumordnerischen Ziele durch Nachbargemeinden.
 - daher Ergänzung von § 2 Abs. 2 BauGB.

§ 34 Abs. 3 BauGB III

- Ermittlung der schädlichen Umweltauswirkungen u.a. durch zu erwartenden Kaufkraftabfluss.
- Prognostische Ermittlung ist insoweit erforderlich.
- Insgesamt problematisch: Artenschutzrechtliche Ge- und Verbote sowie Umweltschadensrecht

§ 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 BauGB – Ergänzung durch BauGB-Novelle 2007

- Abs. 3a regelt Abweichungsmöglichkeiten vom Erfordernis des Einfügens und bezog sich allein auf Gewerbe- und Handwerksbetriebe
- Neuregelung erweitert in Bezug auf die Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage, die Wohnzwecken dient
- Beispiel: Überschreiten des Maßes der baulichen Nutzung durch Anbau

§ 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 BauGB – Ergänzung durch BauGB-Novelle 2007

- Ermessensentscheidung der Baugenehmigungsbehörde.
- Sicherstellung der städtebaulichen Ordnung durch:
 - städtebauliche Vertretbarkeit
 - Berücksichtigung der Nachbarbelange
- Voraussetzungen:
 - zulässigerweise Errichtung

§ 34 Abs. 3a BauGB

- Dabei: Keine Beeinträchtigung verbrauchernaher Versorgung oder zentraler Versorgungsbereiche.
- Befreiungsmöglichkeit besteht bereits für Vorhaben nach Abs. 2; für Vorhaben nach Abs. 1 musste eine Befreiungsregelung eigens begründet werden.

§ 34 Abs. 4 – 6 BauGB

- Änderungen des EAG Bau in den Abs. 4 bis 6 haben das Ziel, die städtebaulichen Satzungen nach Abs. 4 insgesamt von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung auszunehmen
- Neue Struktur:
 - Abs. 4: Bezeichnung der Satzungen
 - Abs. 5: Materielle Voraussetzungen und Inhalte der Satzungen nach Nr. 2 und 3
 - Abs. 6: Verfahrensrechtliche Anforderungen

§ 34 Abs. 6 Satz 1 und § 35 Abs. 6 Satz 5 BauGB – Änderung durch BauGB-Novelle 2007

- Erweiterung der Präklusion auch auf Entwicklungs-, Ergänzungs- und Außenbereichssatzungen
- Gemeinden sollen auf die Rechtsfolgen hinweisen
- Gleiche Anforderung wie im vereinfachten und beschleunigten Verfahren
- Gilt auch für § 47 Abs. 2a VwGO in Bezug auf Antragstellung für Normenkontrollklage

§ 34 BauGB - Satzungen

- Voraussetzungen für die Aufstellung von Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen
 - Vereinbarkeit mit geordneter städtebaulicher Entwicklung
 - uvp-pflichtige Vorhaben nach Anlage 1 zum UVPG oder nach Landesrecht dürfen nicht begründet werden
 - Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Schutzgüter in § 1 Abs. 6 Nr. 7 b BauGB dürfen nicht bestehen

§ 34 BauGB - Satzungen

- Vorgenommene Harmonisierung mit § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2 und § 13a BauGB lässt erhebliche Umweltauswirkungen nicht erwarten
- kein Genehmigungserfordernis mehr für Ergänzungssatzungen – Verfahrensvereinfachung und Deregulierung
aber: die Länder können Anzeigeverfahren für Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB einführen (§ 246 Abs. 1 a BauGB)

Innenbereichssatzungen - Allgemeines

- Erstmalige Einführung der Satzungsrechte 1976
- Funktion ähnlich B-Plan
- Veränderung der Bodennutzungsmöglichkeiten
- Erlass im Ermessen d. Gemeinde → kein Anspruch!

Satzungsarten

- § 34 (4) BauGB unterscheidet:
 - die Klarstellungssatzung (§ 34 (4) Nr. 1 BauGB)
 - die Entwicklungssatzung (§ 34 (4) Nr. 2 BauGB)
 - die Ergänzungssatzung (§ 34 (4) Nr. 3 BauGB)

Klarstellungssatzung

- § 34 (4) Nr. 1 BauGB
- „Die Gemeinde kann durch Satzung die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen.“
- Verfahrenstechnisch einfachste Innenbereichssatzung:
 - Satzungsbeschluss nach GemO.
 - ortsübliche Bekanntmachung.
 - Ausfertigung.
 - Begründung nicht erforderlich.
 - ggf. Anzeigepflicht, je nach Landesrecht.

Klarstellungssatzung

- Nur deklaratorische Wirkung der Festlegung.
- Empfohlen bei: Vorliegen v. Zweifelsfall über Zugehörigkeit.
- Gerichtlicher Prüfungsmaßstab wird durch den Erlass einer Klarstellungssatzung nicht verändert.
- Muss nicht aus FNP entwickelt sein.
- Kein Abwägungsgebot!
- Keine Ziele der RO.
- Keine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung.

Entwicklungssatzung

- § 34 (4) Nr. 2:
- „ Die Gemeinde kann durch Satzung bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind.“

Entwicklungssatzung

- Ziel: Entwicklung eines vorhandenen Siedlungsansatzes im Außenbereich zum im Zusammenhang bebauten Ortsteil.
- Der im Zusammenhang bebaute Ortsteil liegt noch nicht vor.
- FNP muss f. Umgriff der Satzung Baufläche nach § 1 (1) BauGB darstellen – auch Baugebiet.
- Muss mit geordneter städtebaulicher Entwicklung vereinbar sein - Bebauter Bereich im Außenbereich (Streubebauung, Siedlungssplitter).
- Abwägungsgebot und Ziele der RO

Entwicklungssatzung

- möglich: einzelne Festsetzungen nach § 9 (1), (3) Satz 1, (4) BauGB sowie nachrichtliche Übernahmen nach § 9 (6) BauGB.
- Festsetzungen nach § 9 Abs. 4 BauGB sind ebenfalls möglich.
- Verfahren:
 - Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 13 Abs. 2 Nr. 2 und 3 BauGB.
 - Begründung nicht erforderlich, aber ratsam.
 - keine UP- kein Monitoring.
 - Ausfertigung.
 - Bekanntmachung.
 - ggf. Anzeigepflicht, je nach Landesrecht.

Ergänzungssatzung

- seit 1998
- § 34 (4) Nr. 3:
- „ Die Gemeinde kann durch Satzung einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.“

Ergänzungssatzung

- Ziel: sinn- und maßvolle Erweiterung des Innenbereichs durch einzelne Außenbereichsflächen.
- Zügige Schaffung von Baurechten.
- Vorhandensein eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils.
- Muss mit geordneter städtebaulicher Entwicklung vereinbar sein.
- Prägung der Außenbereichsflächen durch angrenzenden Bereich.
- Direkter Anschluss der einzubeziehenden Flächen an Ortsteil.

Ergänzungssatzung

- Einbeziehung: nur einzelne Flächen.
- Kein Widerspruch zu FNP & Zielen der RO.
- Einstellung der ergänzenden Vorschriften zum Umweltschutz (§ 1a (2) und (3) BauGB) in die Abwägung.
- § 21 (1) BNatSchG.
- §1a (3) BauGB in Verbindung mit § 1 (6) Nr. 7 BauGB.
- Ausgleich: Anwendung v. § 9 (1a) BauGB möglich.
- Aber: Keine UP-Pflicht.
- Begründung ist erforderlich.
- Ausgleichsergänzungssatzung unzulässig.

Ergänzungssatzung

- Beteiligungsverfahren wie Entwicklungssatzung.
- aber zusätzlich Begründung bei Auslegung oder Beteiligung.
- Keine zusammenfassende Erklärung.
- bei Kombination von Satzungen: verbundene Satzung unterliegt immer strengsten Verfahrensregeln.