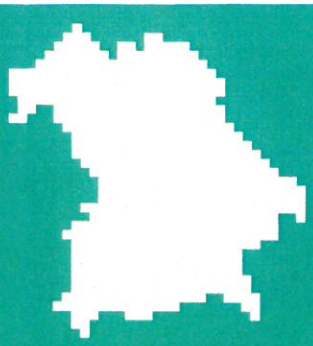

Bayern

KommP

10 | 2018
40. Jg., KommP BY

ISSN 0171-7510 · B 1392
Art.-Nr. 69337 810

KommunalPraxis

Fachzeitschrift für Verwaltung, Organisation und Recht

Fachbeiträge

Neuerungen im Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsrecht

Auswirkungen der EU-Datenschutzreform auf Polizei-, Justiz- und Ordnungswidrigkeitenbehörden – Grundlagen

Wohnraumknappheit – Der Bebauungsplan als Allheilmittel? – Eine Darstellung von Alternativmöglichkeiten im Rahmen des Bauplanungsrechts

Grenzen der Übertragung von Aufgaben im Bereich der Geschwindigkeitsüberwachung auf Private

Aktuelle Informationen

Erleichterungen für kommunale Auftragsvergaben

Ampelanlagen mit Digitalanzeigen

Verwendung des Jahresüberschusses der bayerischen Sparlassen 2016

Rechtsprechung (Auswahl)

Erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen die zwischen Einheimischen und Auswärtigen unterscheidende Preisgestaltung eines kommunalen Freizeitbades – BVerfG, Beschl. v. 19.07.2016

Das Verhältnis von Schulaufsicht zu Rechts- und Fachaufsicht – BayVerfGH, Entsch. v. 25.04.2017

Carl Link Kommunalverlag

Regelungen des 8. Kapitels gelten ergänzend, soweit das Fachrecht keine oder keine abschließenden Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Justiz vorsieht.

IV. Fazit

Die neuen Datenschutzregelungen der Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Justiz und die zu ihrer Umsetzung erlassenen nationalen Regelungen haben insbesondere für Polizei- und Justizbehörden praktische Bedeutung. Sonstige nichtpolizeiliche Sicherheitsbehörden haben auf sie zurückzugreifen, sobald sie personenbezogene Daten im Rahmen eines konkreten, dokumentiert eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahrens verarbeiten; im Übrigen unterliegen nichtpolizeiliche Sicherheitsbehörden den Anforderungen der DSGVO. Durch die Verweisung des BayDSG auf die Regelungen der DSGVO auch im Anwendungsbereich der Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Justiz wird der Rechtsanwender in der Mehrzahl der Anwendungsfälle von der in der Rechtspraxis ungewohnten Frage nach der Reichweite des Anwendungsbereichs von Unionsrechtsakten entlastet und wie bisher ein einheitliches datenschutzrechtliches Grundregime gewährleistet. Sonderregelungen zu Verarbeitungen im Anwendungsbereich der Richtlinie zum Datenschutz bei Polizei und Justiz finden sich im 8. Kapitel des Bayerischen Datenschutzgesetzes.

1 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlament und des Rates vom 27.04.2016.
Zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung (ABl. EU L 119, S. 1; ber. ABl. EU L 314, S. 72).
2 Richtlinie (EU) 2016 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119, S. 89 ff.).
3 Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27.11.2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die i.R.d. polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.
4 *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch*, Datenschutz in Bayern, Kommentar, Art. 28 BayDSG Rn. 2.
5 *Zerdick*, in: Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2017, Art. 2 Rn. 12.
6 *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch*, Datenschutz in Bayern, Kommentar, Art. 28 BayDSG Rn. 7.
7 *Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch*, Datenschutz in Bayern, Kommentar, Art. 28 BayDSG Rn. 20.
8 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) v. 15.05.2018 (GVBl. S. 230).
9 Bundesdatenschutzgesetz v. 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097).

<Ar. 261.1810-00003>

Wohnraumknappheit – Der Bebauungsplan als Allheilmittel?

Eine Darstellung von Alternativmöglichkeiten im Rahmen des Bauplanungsrechts

von Dr. Andreas Lehners und Xaver Finkenzeller, Rechtsanwälte, Kanzlei Schönefelder Ziegler Lehners, München

Glaubt man der aktuellen Studie der Allianz Deutschland, so wächst die Bevölkerung in der Bundesrepublik bis 2045 auf 85 Mio. an. Ein Blick in diese Studie auf die 10 Regionen in Deutschland, in denen die Nachfrage nach Wohnungen langfristig am höchsten ist, zeigt, dass diese ihre Bautätigkeiten teils massiv steigern müssen. So fehlen allein in der Region München im Zeitraum 2013 bis 2030 158.000 Wohnungen.[1] Auf die Kommunen im Freistaat Bayern kommen daher in den nächsten Jahren große Aufgaben zu, entsprechenden Wohnraum zu schaffen. Der folgende Beitrag beleuchtet neben dem am häufigsten verwendeten Planungsmittel, dem Bebauungsplan, einige Alternativen, die eine zügigere Umsetzung von Baurecht ermöglichen.

I. Ausgangslage

Trotz intensiver Bemühungen der Gemeinden erscheint eine Nachverdichtung im Inneren der Gemeinden (sog. Innenentwicklung) nur in Teilen möglich. Zwar existiert durchaus noch vorhandenes Potenzial, Innenbereichsflächen in Gemeinden nachzuverdichten, allerdings sind hier gerade aufgrund abstandsflächenrechtlicher Themenkomplexe und der Frage nach dem Gebot der Rücksichtnahme zeitnah die Grenzen erreicht. Dies dürfte dazu führen, dass immer mehr Kommunen sich die Frage stellen müssen, ob ihre Außenbereichsflächen zu Bauland ausgewiesen werden sollen.

Als Ausgangslage ist festzuhalten, dass diese Flächen alle im Außenbereich liegen, meist angebunden an eine vorhandene, in sich gewachsene Wohnstruktur. Diese Flächen einer Bebaubarkeit zuzuführen – so scheint es – ist nur über das aufwändige Bauleitplanverfahren mit einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung möglich, nachdem die Voraussetzungen für die Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung i.S.d. § 13a BauGB gerade keine Anwendung findet.[2]

Durch die BauGB-Novelle 2017 wurde § 13b BauGB neu eingefügt, welcher die Ausweisung von Wohnraum am Ortsrand (Außenbereich) im Rahmen des beschleunigten Bauleitplanverfahrens ermöglicht. Diese Norm ist allerdings – wie auch die aktuelle Rechtsprechung des BayVGH[3] aufzeigt – in ihrer Anwendung durchaus schwierig. Gerade die Beurteilung, wann eine »an den Ortsteil anschließende Wohnbebauung« anzunehmen ist, muss laut BayVGH restriktiv ausgelegt werden. Hin-

zu kommt die noch nicht abschließend geklärte Frage, welche weiteren Nutzungen innerhalb der Wohnnutzung zulässig sind. Alternativen zum Bauleitplanverfahren bieten nach derzeitigem gesicherten Rechtsstand nur die in § 34 und § 35 BauGB erwähnten Satzungen, denen sich der vorliegende Beitrag widmet.

II. Außenbereichsflächen i.S.d. § 35 BauGB

Die zur Nachverdichtung angedachten Flächen sind dabei bauplanungsrechtlich nach § 35 BauGB (Außenbereich) zu bewerten. Nachdem es um die Schaffung von Wohnraum geht, der gerade nicht einen Bezug zu der im Außenbereich stattfindenden Landwirtschaft hat, sind entsprechende Privilegierungstatbestände i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht ersichtlich.

Die Wohnbauvorhaben sind somit als sonstige Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 2 BauGB nur dann genehmigungsfähig, wenn keine öffentlichen Belange dem Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 3 BauGB entgegenstehen. Dabei ist es bereits meist der Flächennutzungsplan, der im angedachten Gebietsumgriff eine entsprechende landwirtschaftliche Darstellung beinhaltet (§ 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB), oder die Angst der Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung i.S.d. § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB, welche einer Genehmigung über § 35 Abs. 2 BauGB entgegensteht, nachdem es für die Ablehnung eines etwaigen Bauantrags bei nicht privilegierten Vorhaben bereits ausreicht, dass öffentliche Belange **beeinträchtigt** werden und nicht, wie bei den privilegierten Vorhaben, i.S.d. § 35 Abs. 1 BauGB öffentliche Belange entgegenstehen müssen.[4]

III. Lösungsansätze

Eine Nachverdichtung ist daher nach Aussagen vieler Gemeinden nur mittels aufwändigem Bauleitplanverfahren möglich. Die Autoren haben im Rahmen ihrer Praxiserfahrung allerdings die Erfahrung gemacht, dass einerseits viele Gemeinden dabei die Lösung für Schaffung von Wohnraum mittels Außenbereichssatzung (1.) oder Ortsabrundungssatzung (2.) verkennen, diejenigen Gemeinden andererseits, die hiervon Gebrauch machen, allzu schnell die Grundvoraussetzungen dieser planungsrechtliche Instrumentarien verkennen.[5]

1. Außenbereichssatzung

Zunächst soll an dieser Stelle die Außenbereichssatzung und deren grundlegenden Anforderungen dargestellt werden:

a) Rechtsgrundlage

Als Außenbereichssatzung ist eine gemeindliche Satzung zu verstehen, die für einen eng abgegrenzten Bereich gilt. Sie ermöglicht im Planungsrecht auf der Satzungsebene, einzelne Wohngebäude im Außenbereich zuzulassen. Die Rechtsgrundlage hierfür ist § 35 Abs. 6 BauGB.

b) Voraussetzungen

Voraussetzung für eine solche Satzung ist, dass aufgrund einer vorhandenen Bebauung der Außenbereich seine eigentliche Funktion als Freiraum oder als Freifläche für privilegierte zulässige Vorhaben nicht mehr bzw. nur noch mit wesentlichen Einschränkungen erfüllen kann.[6] Dies bedarf einer genauen Prüfung in der Gemeinde und ist vom Einzelfall abhängig. Die vorhandene Bebauung muss dabei auf eine weitere Bebauung im Wege der baulichen Verdichtung hindeuten. Als Kontrolle für die Gemeinde ist daher stets die Frage heranzuziehen, ob der Außenbereich in dem jeweiligen angedachten Planumgriff in absehbarer Zeit seiner eigentlichen Funktion i.S.d. § 35 Abs. 1 BauGB noch zugeführt werden kann, und ob »die **vorhandene** Bebauung auf eine weitere Bebauung im Wege der baulichen Verdichtung im Außenbereich hinweist«.[7] Die weiteren Voraussetzungen regelt § 35 Abs. 6 BauGB.

Die Außenbereichsflächen dürfen dabei nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sein und müssen gleichzeitig eine Wohnbebauung von einigem Gewicht aufweisen. Dabei muss man bei der Definition von »nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt« davon ausgehen, dass mehr als die Hälfte der Gebäude anders, das heißt als Wohnungen oder Gewerbeflächen, genutzt werden und eine Wohnbebauung vorhanden ist, die ein gewisses Gewicht, d.h. mindestens vier bis fünf Wohnhäuser, aufweist.[8]

Nach § 35 Abs. 6 Nr. 1 BauGB muss ferner das Vorhaben mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein, d.h. es dürfen vor allem durch den Satzungserlass keine Konflikte auftreten, die auch durch entsprechende bauplanungsrechtliche Mittel nicht gelöst werden können.[9]

Letztendlich muss auch die Gemeinde die Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 Nr. 2, 3 BauGB erfüllen, auf die allerdings an dieser Stelle nicht vertieft eingegangen wird, nachdem deren Voraussetzungen sich aus dem Gesetz eindeutig ergeben.

c) Probleme/Rechtsfolge

Von Planungsträgern wird der Begriff der Außenbereichssatzung leider häufig falsch aufgefasst. Es geht bei den Außenbereichssatzungen nicht um die Einbeziehung des gesamten Außenbereichs und die Ausweisung neuer Baugebiete. Nur wenn – wie oben dargestellt – eine bereits vorhandene, eng umgrenzte zusammenhängende Gebäudegruppe mit einer außerlandwirtschaftlichen Nutzung gegeben ist, kann eine Außenbereichssatzung ein probates Mittel der Nachverdichtung sein. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die Außenbereichssatzung nicht dazu führt, dass damit automatisch Bauland geschaffen wird. Die Außenbereichssatzung ist vielmehr im Rahmen des § 35 BauGB zu sehen und ermöglicht es, dass sonstigen, nicht privilegierten Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 2 BauGB nicht entgegen gehalten werden kann, dass die im Rahmen der »öffentlichen Belange« i.S.d. § 35 Abs. 3 BauGB zu prüfenden Kriterien, die Darstellung im Flächennutzungsplan von Flächen für die Landwirtschaft oder Wald (§ 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB) bzw. die Gefahr der Entstehung einer Verfestigung einer Splittersiedlung (§ 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB), entgegenstehen.

Nur für diese beiden – wenn auch in der Praxis die am häufigsten – entgegenstehenden öffentlichen Belange kann die Außenbereichssatzung eine Abhilfe darstellen. Die Übrigen öffentlichen Belange i.S.d. § 35 Abs. 3 BauGB sind nach wie vor stets im Rahmen jeder Baugenehmigung zu prüfen. Es bleibt letztendlich bei einem Vorhaben i.S.d. § 35 BauGB, dem gewisse öffentliche Belange nicht entgegengehalten werden können; nicht allerdings um ein Bebauungsplangebiet, welches unmittelbar eine Wohnbebauung festsetzt.

2. Ortsabrundungssatzung

Ferner besteht zur Schaffung von Wohnraum grundsätzlich die Möglichkeit für die Gemeinde, mittels Ortsabrundungssatzung zu reagieren:

a) Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich in § 34 BauGB. In § 34 Abs. 4 BauGB sind die unterschiedlichen »Ortsabrundungssatzungen« erwähnt, die Voraussetzungen für die Aufstellung in der Satzung benennt hingegen § 34 Abs. 5 BauGB.

b) Voraussetzungen

Welche Arten der Ortsabrundungssatzung überhaupt in Frage kommen, regelt § 34 Abs. 4 BauGB. Dabei gilt es zu differenzieren, was in der Praxis leider seltenst der Fall ist, allerdings für die rechtliche Beurteilung und das weitere Vorgehen im Rahmen des Satzungserlasses nach Ansicht der Autoren unabdingbar ist:

§ 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB sieht vor, dass die Gemeinde durch Satzung die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen kann. Diese sog. **Klarstellungssatzung** hat, wie begrifflich bereits zu entnehmen ist, lediglich klarstellende Funktion.[10] Die Satzung legt die sich aus den tatsächlich vorhandenen Bebauungen ergebenden Grenzen des Bebauungszusammenhangs fest. Die Satzung hat aufgrund ihrer bloßen klarstellenden Funktion lediglich eine deklaratorische Bedeutung und führt mithin gerade nicht zu neuem Baurecht.

Von der Klarstellungssatzung ist die sog. **Entwicklungssatzung** zu unterscheiden.[11] Danach können bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgelegt werden, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind (§ 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB). Voraussetzung für die Entwicklungssatzung ist somit, dass zwar ein entwicklungsfähiger Siedlungsansatz vorhanden ist, die Bereiche im Auenbereich allerdings noch keine Ortsteilqualität i.S.d. § 34 BauGB aufweisen. Die Satzung ermöglicht es somit, das Tatbestandsmerkmal des § 34 Abs. 1 BauGB »im Zusammenhang bebaute Ortsteile« durch die Entwicklungssatzung als gegeben anzusehen. Voraussetzung ist allerdings nach dem klaren Wortlaut, dass die von der Entwicklungssatzung einzubeziehende Fläche im Flächennutzungsplan bereits als Baufläche dargestellt ist. Als Folge durch die Entwicklungssatzung ist festzuhalten, dass die Satzung innerhalb ihres Geltungsbereichs neues Baurecht schafft, mithin die Voraussetzung des § 34 BauGB Anwendung finden.

Schließlich ist noch eine sog. **Einbeziehungssatzung** oder Ergänzungssatzung i.S.d. § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB möglich. Danach können einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbezogen werden, wenn die einbezogenen Flächen durch bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.[12] Voraussetzung hierfür ist neben der entsprechenden Außenbereichsfläche eine Prägung durch einen vorhandenen Innenbereich. Dabei reicht allerdings das bloße Angrenzen eines Grundstücks an den Innenbereich nicht aus, damit eine Einbeziehungssatzung erlassen werden kann. Vielmehr ist notwendig, dass die vorhandene Bebauung eine so starke Prägung aufweist, dass denklogischer Weise nach den Erfahrungssätzen eine Weiterentwicklung in Richtung des zu überplanenden Gebiets sinnvoll ist.

Dabei ist zu beachten, dass die Frage der Perspektive der weiteren städtebaulichen Entwicklung gerade aufgrund der Planungshoheit der Gemeinde grundsätzlich in deren Eigenverantwortung liegt. Es empfiehlt sich allerdings, gerade dieses Kriterium im Rahmen der Aufstellung einer entsprechenden Satzung ausführlich zu begründen und darzustellen, so dass im Rahmen eines etwaigen späteren Verfahrens die Intention der Gemeinde hinreichend nachgewiesen werden kann. Die Einbeziehungssatzung wird in der Praxis häufig mit einer Klarstellungssatzung kombiniert.

Gerade die Kombinationsmöglichkeit der unterschiedlichen Satzungstypen ist in der Praxis eine spannende, aber vor allem anspruchsvolle Gestaltungsmöglichkeit. § 34 Abs. 4 BauGB kommt als singuläre Satzung so gut wie nie vor, sondern wird als Kombination verschiedenster Satzungstypen innerhalb des § 34 Abs. 3 BauGB verwendet. Dabei gilt es bei der Aufstellung einer solchen kombinierten Satzung stets darauf zu achten, dass die einzelnen Satzungstypen sich nicht widersprechen und ein schlüssiges Gesamtkonzept ergeben.[13] Die Herausforderung ist dabei nicht nur in der inhaltlichen bzw. textlichen Festsetzung, sondern vor allem auch in der planerischen Darstellung zu finden, denn hier gilt es einmal mehr die unterschiedlichen Satzungsbereiche (z.B. wo einer Satzung lediglich klarstellende Wirkung zukommt und wo ihr eine erweiternde Funktion zuzusprechen ist) deutlich und unmissverständlich aufzuzeigen.

Unabhängig von den Voraussetzungen des § 35 Abs. 4 BauGB muss die Gemeinde für die Aufstellung der Satzung (außer im Falle der Klarstellungssatzung) die Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 BauGB beachten. Die Voraussetzungen sind insofern mit denen des § 35 Abs. 6 Nr. 1–3 BauGB identisch, weshalb eine vertiefte Auseinandersetzung an dieser Stelle nicht erneut notwendig ist.

c) Rechtsfolge/Probleme

Zunächst muss an dieser Stelle nochmals festgehalten werden, dass den jeweiligen Satzungen i.S.d. § 34 Abs. 4 BauGB unterschiedliche Funktionen zukommen. Während die Klarstellungssatzung lediglich deklaratorische Wirkung hat, wird durch die Entwicklungssatzung für den Geltungsbereich der Satzung neues Baurecht geschaffen. Für den Planumgriff innerhalb der Einbeziehungssatzung schafft diese Satzung ebenfalls erstmals Baurecht.

Andere als die oben dargestellten Ortsabrundungssatzungen bestehen – trotz häufig gegenteiliger Auffassung in der Praxis – nicht. Die Satzungen müssen dabei strikt die jeweiligen Anforderungen i.S.d. § 34 Abs. 4 BauGB erfüllen. Aus Sicht der Autoren wird meist voreilig bereits geprüft, ob die Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 BauGB vorliegen, ohne sich zunächst auf die Frage zu beschränken, ob das angedachte Gebiet, welches einer entsprechenden Satzung unterworfen werden soll, überhaupt unter die drei Satzungstypen i.S.d. § 34 Abs. 4 BauGB fällt.

Unabhängig davon ist darauf hinzuweisen, dass mit Erlass der entsprechenden Satzung damit nur erreicht worden ist, dass von nun an für das jeweilige Plangebiet § 34 BauGB heranzuziehen ist. Die Kriterien richten sich somit für die Frage der Zulässigkeit des konkreten Bauvorhabens nach § 34 BauGB, insbesondere nach der Frage, ob sich das Vorhaben in Bezug auf Art und Maß der baulichen Nutzung in die nähere Umgebung einfügt. Auch dieses Kriterium wird häufig verkannt.[14]

IV. Fazit

Festzuhalten bleibt, dass neben dem eigentlichen Bauleitplanverfahren für die Ausweisung von entsprechenden Wohnflächen zwar grundsätzlich die Möglichkeit der sog. Außenbereichssatzung oder Ortsabrundungssatzung rechtlich zur Verfügung steht, dabei allerdings Folgendes zu beachten ist:

Zwar mag die jeweilige Satzung durchaus verlockend sein, um zügig entsprechende Wohnflächen ausweisen zu können, die Satzungen bergen allerdings die Gefahr, dass die Gemeinde allzu schnell ohne vertiefte Prüfung von dem Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen ausgeht.

Es ist es daher ratsam, zunächst einmal die Ausgangslage aus bauplanungsrechtlicher Sicht ordnungsgemäß zu erfassen und sodann die unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten und deren Folgen aufzuzeigen. Erst nach einer daran anschließenden Abwägung zwischen den verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten sollte durch fachliche Unterstützung die Satzung konkret ausgestaltet werden, wobei auch hier auf die bereits oben aufgezählten Besonderheiten und Herausforderungen zu reagieren ist.

Es gilt daher, besonnen für sämtliche Satzungstypen die rechtlichen Voraussetzungen zu prüfen und dabei auch die Bürgerinnen und Bürgern nicht voreilig darauf zu verweisen, dass ihnen die Gemeinde anstelle eines umfassenden Bauleitplanverfahrens durch den Erlass einer entsprechenden Außenbereichs- bzw. Ortsabrundungssatzung hilft. Denn im Grundsatz bleibt festzuhalten: Größere Bauvorhaben im Außenbereich sind nur dann sinnvoll umsetzbar, wenn sie im Rahmen der Bauleitplanung einer umfassenden Abwägung unterzogen wurden.

1 Jahresbericht 2016 der Allianz AG »Wohnraumstudie bis 2030 – eine Herausforderung für die Versicherungen«.
2 *Gierke*, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, § 13a Rn. 2.
3 Vgl. BayVGH, Beschl. v. 04.05.2018 – 15 NE 18.382.
4 Vgl. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 35 Rn. 73.
5 Siehe zum neu eingeführten § 13b BauGB-Verfahren *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, § 13b Rn. 1 ff.
6 Vgl. *Dürr*, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, § 35 Rn. 177.
7 Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.07.2006 – 4 C 1/05.
8 Vgl. BayVGH, Urt. v. 18.08.2003 – 1 BV 02.1727; ebenso: *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 35 Rn. 73.
9 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 24.03.2006 – 1 CS 145.05.
10 Vgl. *Dürr*, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, § 34 Rn. 112.
11 Vgl. *Dürr*, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, § 34 Rn. 117.
12 Vgl. *Dürr*, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, § 34 Rn. 122.
13 Vgl. *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 34 Rn. 102.
14 Vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 17.04.2009 – 7 D 102/07.NE.

<Ar. 261.1810-00004>

Grenzen der Übertragung von Aufgaben im Bereich der Geschwindigkeitsüberwachung auf Private

von Dr. Adolf Rebler, Regierungsrat, Regierung der Oberpfalz, Regensburg

Die Privatisierung vormals öffentlich-rechtlicher Dienstleistungen ist ein fortlaufender Prozess. Privatunternehmen drängen massiv auf einen Markt, der bisher von Staat und Kommunen besetzt war, sobald sie hier Gewinnmöglichkeiten erkannt haben. Eines der Geschäftsfelder, das große Renditen zu versprechen scheint, ist die Verkehrsüberwachung: gerade Kommunen können ihren Bürgern ein »Interesse an der Verkehrssicherheit« dokumentieren, sind jedoch (zumindest scheinbar) die Arbeit und den Ärger los und können auch noch mitverdienen. Doch im bundesdeutschen Rechtsstaat sind der Mitwirkung von Privaten an der Verkehrsüberwachung enge Grenzen gesetzt.

I. Verkehrsüberwachung als hoheitliche Aufgabe von Staat und Kommunen

Gem. Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Die Verfolgung und Ahndung von Verkehrsordnungswidrigkeiten nach § 47 des Ordnungswidrigkeitengesetzes (OWiG) gehört zum Kernbereich staatlicher Hoheitsaufgaben, für die speziell im Fall von Verkehrsordnungswidrigkeiten gem. § 26 Abs. 1 des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) Behörden oder Bedienstete der Polizei zuständig sind.[1]

Die ursprünglich als rein staatliche Aufgabe angesehene Verkehrsüberwachung wird seit einigen Jahren auch den Kommunen auf deren eigenen Wunsch hin übertragen. In Bayern sind z.B. nach § 88 Abs. 3 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV) i.V.m. § 36 Abs. 2 Satz 1 OWiG, § 26 Abs. 1 Satz 1 StVG die Gemeinden neben dem Bayerischen Polizeiverwaltungsamt u.a. für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten, die Verstöße gegen die Vorschriften über die zulässige Geschwindigkeit von Fahrzeugen betreffen, zuständig.

Manche Kommunen wollen zwar die Aufgabe an sich wahrnehmen, denn es ist politisch durchaus opportun, den Bürgern das Interesse an Verkehrssicherheit zu signalisieren. Doch andererseits werden vielerorts die Kosten und der Ärger gescheut, den eine ordnungsgemäße Überwachung mit sich bringt. In dieser Situation kommt das Angebot privater »Überwacher« oft gerade recht. Die Situation erscheint für beide Seiten lukrativ: die Privaten bekommen eine Fallpauschale, also einen Teil der Einnahmen.[2] Dafür statten die Privaten die Kommunen