

Monitoring in der Bauleitplanung

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und *Anke Sailer*, Berlin*

Die Plan-UP-Richtlinie¹ verpflichtet bei Plänen und Programmen mit rahmensetzenden Wirkungen für UVP-pflichtige oder vorprüfungspflichtige Projekte sowie Vorhaben mit Auswirkungen auf Habitate und Vogelschutzgebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung zu einem Monitoring. § 4c BauGB² sieht in Umsetzung dieser Richtlinie eine Überwachung aller Flächennutzungspläne und Bebauungspläne – mit Ausnahme der bestandswahrenden Bauleitpläne – auf erhebliche Umweltauswirkungen vor. Das neue Recht gilt für alle Bauleitpläne, die nach dem 20.7.2004 aufgestellt, ergänzt oder geändert werden (§ 244 Abs. 3 BauGB³). Die Gemeinden stehen damit vor neuen Herausforderungen vor allem hinsichtlich der Frage, wie es ihnen gelingen kann, unvorhergesehene Auswirkungen zu erkennen und in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Ungeklärt ist auch, ob die Planbetroffenen oder sogar die allgemeine Öffentlichkeit einen Anspruch auf Überwachung und geeignete Abhilfemaßnahmen haben oder ein Verstoß gegen die Überwachungsvorschriften am Ende sanktionslos bleibt.

Die vom Europäischen Parlament und Rat beschlossene Plan-UP-Richtlinie ist durch das Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau) in nationales Recht umgesetzt worden. § 4c BauGB schreibt eine Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen vor, die aufgrund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten. Die Gemeinden sollen insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen der Bauleitpläne frühzeitig erkennen und in der Lage sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Die Plan-UP-Richtlinie⁴ (teilweise auch „Plan-UVP-“ oder „SUP-Richtlinie“ genannt) ergänzt die Projekt-UVP-Richtlinie⁵ und verlagert eine Umweltprüfung bereits auf der Ebene der vorgelagerten Pläne und Programme, um bei rahmensetzenden

Grundentscheidungen eine Prüfung von Alternativen und Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen⁶. Die Prüfungen erfolgen abgeschichtet. Auf den hochstufigen Ebenen ist die Prüfung grob strukturiert. Sie wird mit den nachfolgenden Entscheidungsebenen konkreter. Die Projekt-UVP hat dann nur noch ergänzende Funktionen, soweit Umweltbelange nicht bereits auf den verschiedenen Entscheidungsstufen der Plan-UP abgeprüft worden sind.

Mit der Plan-UP-Richtlinie ist auch ein Monitoring für Pläne und Programme eingeführt worden (Artikel 10 Plan-UP-Richtlinie). Damit ist eine Überwachung der für den speziellen Plan festgestellten umwelterheblichen Auswirkungen in bestimmten, von der Planungsbehörde festgelegten Abständen gemeint. Die bisher schon erforderliche in die Zukunft gerichtete Prüfung von Umweltauswirkungen bei der Planung wird also um eine nachsorgende Prüfung nach Durchführung der Planungen ergänzt⁷. Ein Monitoring auf europäischer Ebene ist nicht neu. Auch Artikel 11 der Richtlinie über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzungen durch bestimmte gefährliche Stoffe⁸, Artikel 11 und 12 Abs. 4 Satz 1 der FFH-Richtlinie⁹ und Artikel 13 Abs. 1 der IVU-Richtlinie¹⁰ sehen bereits ein Monitoring vor. Nunmehr ist auch für die Bauleitplanung durch Art. 10 Plan-UP-Richtlinie ein solches Monitoring verpflichtend.

I. Europarechtliche Vorgaben

Die Anforderungen der Plan-UP-Richtlinie an das Monitoring sind eher unbestimmt. Dies könnte daran liegen, dass die Monitoring-Verpflichtung erst recht spät in die Richtlinie aufgenommen wurde¹¹. Es spiegelt aber auch den breiten Anwendungsbereich der Plan-UP-Richtlinie auf sämtliche umweltrelevante Pläne und Programme wieder, der eine detaillierte Ausgestaltung der Überwachung auf europarechtlicher Ebene nicht hat sinnvoll erscheinen lassen. Die Entscheidungshilfe der Europäischen Kommission¹² und der

¹ Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG v. 21.7.2001, Nr. L 197, S. 30).

² Gesetz zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz [EAG] Bau) v. 24.6.2004 (BGBl. I 1359); vgl. auch Gesetzentwurf der Bundesregierung v. 17.10.2003, BR-Drucks. 756/03.

³ Bauleitpläne, deren Verfahren zuvor förmlich eingeleitet worden ist, unterliegen einem Monitoring nur dann, wenn die Verfahren erst nach dem 20.7.006 abgeschlossen werden.

⁴ Zur Richtlinie Plan-UP-Richtlinie Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder, Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts; Peters/Surburg, VR 2004, 9; Hendlers, DVBl 2003, 227; Kläne, Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Bauleitplanung, Osnabrück 2002, S. 242; Risse/Crowley/Vincke/Waube, Environmental Impact Assessment Review 2003, 453; Sheate, European Environmental Law Review 2003, 331; Ginzky, UPR 2002, 47.

⁵ Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG 1985, Nr. L 175, S. 40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG v. 3.3.1997, ABl. EG 1997, Nr. L 73, S. 5, geändert durch Richtlinie 2003/35/EG v. 26.5.2003 in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EG 2003, Nr. L 156, S. 17.

⁶ Krautberger/Stüer, BauR 2003, 1301 (1302); Sangenstedt, in: Reiter, Neue Wege in der UVP, 236; Krämer, in: Spannowsky/Mitschang, Umweltprüfungen bei städtebaulichen Planungen und Projekten, 149; Ziekow, UPR 1999, 287 (288).

⁷ Roder, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Fn. 4), 226.

⁸ Richtlinie 80/68/EWG des Rates v. 17.12.1979, ABl. EG 1980, Nr. L 20, S. 43, geändert durch die Richtlinie 91/692/EWG, ABl. EG 1991, Nr. L 377, S. 48.

⁹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG 1992, Nr. L 206, S. 7, geändert durch die Richtlinie 97/62/EG, ABl. EG 1997, Nr. L 305, S. 42.

¹⁰ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG 1996, Nr. L 257, S. 26, geändert durch Richtlinie 2003/35/EG v. 26.5.2003 in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EG 2003, Nr. L 156, S. 17.

¹¹ Krautberger/Schliepkorte, UPR 2003, 92 (95).

Endbericht eines Projektes des IMPEL-Networks¹³ enthalten Hinweise zur Auslegung des europäischen Richtlinienrechts.

1. Monitoring und Umweltbericht

Nach Artikel 10 Abs. 1 der Plan-UP-Richtlinie überwachen die Mitgliedstaaten die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt, um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

Das Monitoring steht dabei in enger Verbindung mit dem nach Artikel 5 Abs. 1 der Richtlinie zu verfassenden Umweltbericht. Dieser gibt mit der Festlegung der zu erwartenden Umweltauswirkungen den Untersuchungsrahmen für die Überwachung grundsätzlich vor.

2. Gegenstand der Überwachung

Die Europäische Kommission definiert Überwachung als „eine Tätigkeit [...], bei der die größtmögliche, zeitliche und räumliche Entwicklung wichtiger Parameter verfolgt wird“¹⁴. Allerdings schreibt die Richtlinie selbst den Mitgliedstaaten weder Methoden, noch Zeitabstände der Überwachungsmaßnahmen vor. Die Überwachung muss sich auf die „erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt“ beziehen (Art. 10 Plan-UP-Richtlinie). Das Monitoring bezieht sich damit vor allem auf die im Umweltbericht dargestellten Auswirkungen, es müssen aber auch Vorkehrungen zur Erkennung nicht vorhergesehener Einflüsse getroffen werden¹⁵. Insgesamt sind unter „Auswirkungen“ alle Arten von Auswirkungen zu verstehen, das heißt vorhergesehene und unvorhergesehene, negative und positive¹⁶. Der Begriff der Erheblichkeit wird in der Richtlinie nicht näher definiert, sodass den Mitgliedstaaten hier ein Auslegungsspielraum bleiben könnte. Unter den Begriff „Durchführung“ fallen neben der Verwirklichung der in dem Plan oder Programm vorgesehenen Projekte auch alle anderen Maßnahmen und Inhalte, die Bestandteil des Plans oder Programms sind (zum Beispiel Verhaltensregelungen)¹⁷.

Die Zielvorgabe des Monitoring, „unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ zu ermitteln, bedarf ebenfalls der Auslegung. Da die Überwachung vor allem die im Umweltbericht aufgeführten Auswirkungen erfasst, ist das Monitoring nicht von vornherein auf die Ermittlung völlig unvorhergesehener Auswirkungen angelegt. Diese werden zumeist eher zufällig entdeckt. Die Europäische Kommission schlägt daher vor, unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen im Sinne von Unzulänglichkeiten der Prognosen im Umweltbericht oder als Auswir-

kungen veränderter, im Umweltbericht nicht berücksichtigter Umstände zu verstehen¹⁸.

3. Geeignete Abhilfemaßnahmen

Das Monitoring soll die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Eine Automatik besteht daher nicht. Die Umweltprüfung der Pläne und Programme soll damit für handelnden Organe eine verbesserte Entscheidungsbasis schaffen, nicht aber zwingende Umweltstandards setzen¹⁹. Die Richtlinie trifft auch keine ausdrücklichen Regelungen über die nach der Überwachung gegebenenfalls erforderlichen Konsequenzen. Während Artikel 12 Abs. 4 Satz 2 und Artikel 14 Abs. 1 der FFH-Richtlinie die Mitgliedstaaten im Falle negativer Überwachungsergebnisse zur Einleitung von Maßnahmen auffordert und ermächtigt, enthält die Plan-UP-Richtlinie eine solche Bestimmung nicht. Zugleich ist aber klar, dass die Erkenntnisse erforderlichenfalls durch geeignete Abhilfemaßnahmen umgesetzt werden müssen.

Entscheidet sich der Mitgliedstaat aufgrund der Ergebnisse der Überwachung für eine Änderung des Plans oder Programms, so kann diese Veränderung ihrerseits eine erneute Umweltprüfung erfordern, sofern es sich nicht um geringfügige Änderungen handelt²⁰.

Zu den inhaltlichen Anforderungen des Überwachungsberichts kann auf Artikel 5 Abs. 2 der Plan-UP-Richtlinie (vgl. auch § 2 Abs. 4 BauGB) zurückgegriffen werden, der sich zwar ausdrücklich nur auf den Umweltbericht bezieht, wegen der engen Verbindung zwischen diesem und den Überwachungsmaßnahmen aber sinngemäß auch für das Monitoring gilt²¹. Im Umweltbericht müssen danach nur diejenigen Angaben enthalten sein, die vernünftigerweise verlangt werden können. Wissenschaftliche Forschungsaktivität ist dementsprechend im Allgemeinen nicht erforderlich.

4. Integration des Monitoring in die Verfahrensstruktur

Die Einrichtung eigener Verfahrensschritte für das Monitoring ist nicht verpflichtend, wenn die Überwachung zufriedenstellend in den normalen Planungszyklus – etwa einer Planfortschreibung – eingeführt werden kann²². Nicht nur eine direkte, sondern auch eine indirekte Überwachung von Auswirkungen ist europarechtlich gestattet²³. Auch können mehrere Pläne oder Programme gemeinsam überwacht werden, solange die Besonderheiten des einzelnen Plans ausreichend berücksichtigt und genügend Informationen zu jedem einzelnen Plan gesammelt werden²⁴.

Nach Artikel 10 Abs. 2 der Plan-UP-Richtlinie können für das Monitoring bestehende Überwachungsmechanismen

¹² Europäische Kommission, Commission's Guidance on the Implementation of Directive 2001/42/EC, http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance_de.pdf.

¹³ Barth/Fuder, IMPEL Project: Implementing Article 10 of the SEA Directive 2001/42/EC, Final Report, http://europa.eu.int/comm/environment/impel/sea_directive.htm.

¹⁴ Europäische Kommission, Commission's Guidance (Fnte. 12), Rdn. 8.4.

¹⁵ Roder, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Fnte. 4), 230.

¹⁶ Barth/Fuder (Fnte. 13), Rdn. 2.1 (5).

¹⁷ Roder, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Fnte. 4), 229.

¹⁸ Europäische Kommission, Commission's Guidance (Fnte. 12), Rdn. 8.12.

¹⁹ Barth/Fuder (Fnte. 13), Rdn. 2.1 (12).

²⁰ Peters/Surburg, VR 2004, 9 (10).

²¹ Barth/Fuder (Fnte. 13), Rdn. 2.1 (8).

²² Europäische Kommission, Commission's Guidance (Fnte. 12), Rdn. 8.5.

²³ Roder, in: Hendlers/Marburger/Reinhardt/Schröder (Fnte. 4), 231, der als Beispiel die Überwachung bestimmter Emissionen einer Anlage als indirekte Überwachung möglicher Veränderungen in der Umwelt angibt.

²⁴ Europäische Kommission, Commission's Guidance (Fnte. 12), Rdn. 8.10.

angewandt werden, um Doppelarbeit zu vermeiden. Dementsprechend müssen Informationen über Umweltauswirkungen nicht speziell für diesen Zweck erhoben werden, sondern können auch aus anderen, schon vorhandenen Quellen bezogen werden²⁵. Solche Quellen können zum Beispiel gemeinschaftsrechtlich festgeschriebene Überwachungsbestimmungen anderer Richtlinien wie der IVU-Richtlinie²⁶, der Wasserrechtsrahmenrichtlinie²⁷ oder der Abfalldeponien-Richtlinie²⁸ sein²⁹.

5. Grenzüberschreitende Umweltauswirkungen

Da die Umweltprüfung auch grenzüberschreitende Umweltauswirkungen einbezieht, kann sich auch das Monitoring auf solche Auswirkungen erstrecken. Zweckmäßigerweise sollte jeder Staat die Umweltfolgen auf seinem Staatsgebiet überwachen und bei negativen Auswirkungen, die auf einen Plan des Nachbarstaats zurückzuführen sind, diesen entsprechend informieren. Die Staaten können aber auch eine andere Form einer grenzüberschreitenden Überwachung der Umweltauswirkungen vereinbaren.

II. Monitoring im BauGB

Das EAG Bau führt die Umweltprüfung als Regelverfahren in die Bauleitplanung ein und verzichtet daher auf ein kompliziertes Screening-Verfahren³⁰, bei dem die Umweltprüfung von dem Ergebnis der jeweiligen Einzelfallprüfung abhängt. Neue materielle Umweltstandards sind mit dem Richtlinienrecht nicht verbunden. Es enthält vielmehr Verfahrensvorschriften, die allerdings eine nachhaltige Entwicklung fördern und ein hohes Umweltschutzniveau sicherstellen sollen (Art. 1 Plan-UP-Richtlinie)³¹.

1. Gesetzliche Grundlage

Das Monitoring wird in § 4c BauGB geregelt. Die Gemeinden haben danach die erheblichen Umweltauswirkungen zu überwachen, die aufgrund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, um so unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die Regelung greift weitgehend die Formulierungen der Plan-UP-Richtlinie auf und ist damit ebenso offen. Das ist vom Ansatz her folgerichtig. Denn Umfang, Untersuchungstiefe und Methoden der Überwachung hängen maßgeblich von der Art des zu untersuchenden Plans ab.

Die Zuständigkeit der Gemeinden für die Überwachung wurde bereits von der Unabhängigen Expertenkommission empfohlen³². Die Gemeinden sind als Träger des Bauleitplanverfah-

rens für die Erstellung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen zuständig. Sie können deshalb gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen nach Durchführung des Monitoring ergreifen³³. Die Zuständigkeit der Gemeinden entspricht nicht nur den Gedanken der kommunalen Planungshoheit, sondern ist auch deshalb nahe liegend, weil sie bereits im Umweltbericht die geplanten Überwachungsmaßnahmen festlegen³⁴.

2. Informationen der Behörden

Nach § 4c Satz 2 BauGB nutzen die Gemeinden außerdem die Informationen der Behörden nach § 4 Abs. 3 BauGB. Demnach sind die an der Bauleitplanung beteiligten Behörden verpflichtet, die Gemeinden über erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen zu informieren. Diese von der Unabhängigen Expertenkommission als „Bringschuld“ bezeichnete Pflicht³⁵ wurde eingeführt, um die Kommunen zu entlasten. Die darüber hinausgehende Idee, auch Nichtregierungsorganisationen (NGO's) wie die Naturschutzverbände mit einzubeziehen³⁶, wurde allerdings nicht übernommen.

Weitere Festlegungen bezüglich des Zeitpunkts, der Methoden oder der Konsequenzen der Überwachung trifft die Regelung des neuen BauGB nicht. Der gemeinschaftsrechtlich eröffnete Gestaltungsspielraum wird dementsprechend direkt an die Gemeinden weitergereicht. Der Gesetzgeber sah die Einengung des gemeindlichen Handlungsspielraums wegen der großen Bandbreite der einzelnen Bauleitpläne und der unterschiedlichen inhaltlichen Festsetzungen als nicht geboten an³⁷.

III. Offene Fragen bei der Ausgestaltung des Monitoring

Was „erhebliche Umweltauswirkungen“ sind, wird auch im BauGB nicht definiert. Die amtliche Begründung des Gesetzesentwurf weist lediglich darauf hin, dass erhebliche Umweltauswirkungen insbesondere Auswirkungen auf die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB genannten Belange sind³⁸. Damit ist aber über den Begriff der Erheblichkeit nicht entschieden worden, was in der Praxis zu Unsicherheiten führen kann³⁹.

<http://www.bmvbw.de/Anlage12334/Bericht-der-Expertenkommission.pdf>; so auch Pietzcker, Gutachten zum Umsetzungsbedarf der Plan-UP-Richtlinie der EG im Baugesetzbuch, 50.

³³ Stüer/Upmeier, ZfBR 2003, 114 (116).

³⁴ Pietzcker, Gutachten zum Umsetzungsbedarf der Plan-UP-Richtlinie der EG im Baugesetzbuch, S. 50, mit Hinweis auf Anhang I i) der Plan-UP-Richtlinie; Pietzcker/Fiedler, DVBl. 2002, 929 (936); kritisch Risse/Crowley/Vincke/Waub, Environmental Impact Assessment Review, 453 (467), die im Interesse der Glaubwürdigkeit eine unabhängige Behörde für zweckmäßiger halten.

³⁵ BMVBW, BauGB-Expertenkommission (Fnte. 32), Rdn. 091.

³⁶ BMVBW, BauGB-Expertenkommission (Fnte. 32), Rdn. 091.

³⁷ Gesetzesentwurf EAG Bau (Fnte. 2), 127.

³⁸ Gesetzesentwurf EAG Bau (Fnte. 2), 127.

³⁹ Zur Erheblichkeitsschwelle bei Eingriffen in nicht ausgewiesene faktische Vogelschutzgebiete BVerwG, Urteil v. 1.4.2004 – 4 C 2.03 – Hochmoselbrücke.

²⁵ Barth/Fuder (Fnte. 13), Rdn. 2.2 (15).

²⁶ Siehe Fnte. 10.

²⁷ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG 2000, Nr. L 327, S. 1.

²⁸ Richtlinie 1999/31/EG des Rates v. 26.4.1999 über Abfalldeponien, ABl. EG 1999, Nr. L 182, S. 1.

²⁹ Roder, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Fnte. 4), 236.

³⁰ Stüer/Upmeier, ZfBR 2003, 114; Jung, Bundesbaublatt 11/2003, 14 (15).

³¹ Krautberger/Stüer, DVBl. 13/2004; dies., DVBl. 15/2004.

³² Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs, Rdn. 087,

Stellt die Gemeinde aufgrund der Überwachung unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen fest, sind diese bei einem konkreten Genehmigungsverfahren für ein Projekt innerhalb der Plangrenzen im Rahmen des § 15 BauNVO beachtlich⁴⁰. Die Gemeinde kann auch als Folge des Monitoring nach § 1 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. Abs. 8 BauGB den Plan ändern, ergänzen oder aufheben⁴¹. Eine automatische Folge ist dies allerdings nicht, da die Konsequenzen des Monitoring weder in der Richtlinie noch im Gesetz geregelt sind.

Die finanziellen Engpässe der Kommunen könnten sogar eher bewirken, dass eine Überwachung zwar durchgeführt wird, Plankorrekturen aber unterbleiben. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) verweist in seiner Stellungnahme zu den Vorschlägen der Unabhängigen Expertenkommission darauf hin, dass die Gemeinden aufgrund ihrer finanziellen Situation nicht in der Lage sind, zusätzliche Kontrollverfahren für das Monitoring einzuführen⁴². Durch das behördeninterne Verwaltungsverfahren, die Anhörung der Träger öffentlicher Belange und NGO's und den gerichtlichen Rechtsschutz seien bereits ausreichende Überwachungsmaßnahmen vorhanden⁴³. Die genannten Instrumente sind jedoch allein nicht ausreichend, um eine lückenlose Überwachung des Plans zu gewährleisten. Zwar sind die an der Planung beteiligten Behörden nach § 4 Abs. 3 BauGB verpflichtet, Informationen über erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Umweltauswirkungen an die Gemeinde weiterzureichen. Die beteiligten Behörden sind aber nicht verpflichtet, ihrerseits spezifische Untersuchungen über die Umweltauswirkungen des vorliegenden Plans anzustellen. Sie müssen die Kommune nur über die „im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung anfallenden Erkenntnisse über erhebliche Umweltauswirkungen“⁴⁴ unterrichten.

Auch nach Ansicht des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) sind die Gemeinden durch die Beteiligung der Behörden nicht davon befreit, eigenständige Informationen zu erheben und selbstständige Kontrollen durchführen⁴⁵. Die Gemeinde darf sich auch nicht darauf verlassen, dass die Träger öffentlicher Belange oder die NGO's alle überwachungspflichtigen Auswirkungen entsprechend beobachten; sie muss selbst die Überwachung und damit die Sammlung der wichtigen Daten sicherstellen. Zu einer Veröffentlichung der Überwachungsergebnisse ist die Gemeinde allerdings nicht gezwungen ist⁴⁶.

In einem Planspiel des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIfU) wurden im Auftrag des BMVBW die praktischen Effekte der Einführung der Umweltprüfung und der Umweltüberwa-

chung in das BauGB untersucht⁴⁷. Die teilnehmenden sieben Gemeinden begrüßten zwar die großen Gestaltungsfreiheiten bei der Umsetzung, wünschten sich aber zugleich auch (außergesetzlich) für die Aufstellung von Mindestkriterien, um die Handhabung des Auslegungsspielraums zu erleichtern und rechtssicherer zu machen⁴⁸.

Die Stadt Leipzig machte darauf aufmerksam, dass eine Überwachung erst bei erheblichen Umweltauswirkungen angezeigt ist⁴⁹. Von der Erheblichkeitsschwelle hängt damit auch das Monitoring ab. Dabei können allerdings auch indirekte oder für sich allein genommen nicht als erheblich anzusehender Effekte bedeutsam sein, weil mehrere „unerhebliche“ Auswirkungen die Erheblichkeitsschwelle überschreiten können⁵⁰.

Und eines ist ebenfalls klar: Eine umfassende Überwachung aller Umweltmedien ist für die Gemeinden nicht zu leisten, weshalb eine Einschränkung auf erhebliche Auswirkungen geboten ist. Den Kommunen fehlt es dabei nicht nur an Geld, sondern teilweise auch an qualifiziertem Personal. Vor allem kleinere Gemeinden sind zumeist personell nicht in allen Umweltfachgebieten ausgestattet und daher auf die Hilfe von Fachbehörden angewiesen⁵¹. Bei fehlenden gesetzgeberischen Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung des Monitoring ist deshalb die Gefahr nicht ganz von der Hand zu weisen, dass das Überwachungsverfahren auf Sparkurs gefahren werden könnte⁵².

Die Kommunen sehen weitere Mehrbelastungen durch die Umweltprüfung und das Monitoring auf sich zukommen. Der Gesetzgeber hat dies zwar auch gesehen, rechnet aber mit einem Ausgleich der Belastungen durch gleichzeitige Kosteneinsparungen durch den erleichterten Vollzug⁵³. Insgesamt seien deshalb die zusätzlichen Kosten „nicht wesentlich“⁵⁴. Dies mag für eine langfristige Beurteilung möglicherweise richtig sein, für die nächsten Jahre allerdings ist diese Prognose eher unrealistisch. Es muss daher verstärkt über Entlastungsmöglichkeiten für die Gemeinde nachgedacht werden. Die Bringschuld der beteiligten Behörden bezüglich erlangter Informationen stellt zwar eine Erleichterung für die Kommunen dar. Dies ist allerdings wohl nicht genug. Im Rahmen des Planspiels wurde vorgeschlagen, die Pflicht zur Weiterleitung von Informationen über Umweltauswirkungen auf die Träger öffentlicher Belange auszuweiten⁵⁵. Dieselbe Idee verfolgte im Rahmen der Gesetzgebung auch der Bundesrat. Sie wurde allerdings von der Bundesregierung nicht aufgegriffen, da

⁴⁰ Gesetzentwurf EAG Bau (Fnte. 2), 129.

⁴¹ Stüer/Upmeier, ZfBR 2003, 114 (117).

⁴² DStGB, Stellungnahme zu den Empfehlungen der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches, 4, http://www.rip-buergerinfo.de/dstgb_pressesupport/docs/551_1_7880.pdf.

⁴³ DStGB, Stellungnahme zu den Empfehlungen der Unabhängigen Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches, 4.

⁴⁴ Gesetzentwurf EAG Bau (Fnte. 2), 130.

⁴⁵ SRU, Zur Einführung der strategischen Umweltprüfung in das Bauplanungsrecht, Stellungnahme, 7, http://www.umweltrat.de/03stellung/download03/stellung/Stellung_Sup_Mai2003.pdf.

⁴⁶ Gesetzentwurf EAG Bau (Fnte. 2), 128.

⁴⁷ DIfU, Planspiel BauGB-Novelle 2004, Bericht über die Stellungnahmen der Planspielstädte und Planspiellandkreise, <http://www.edoc.difu.de/orlis/DF8055.pdf>.

⁴⁸ DIfU, Planspiel (Fnte. 47), S. 47.

⁴⁹ DIfU, Planspiel (Fnte. 47), S. 48.

⁵⁰ Risse/Crowley/Vincke/Waaub, Environmental Impact Assessment Review, S. 453 (466); Sheate, European Environmental Law Review 2003, 331 (346).

⁵¹ DIfU, Planspiel (Fnte. 47), 49.

⁵² Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Stellungnahme des BUND zum Entwurf des Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau), 14.

⁵³ Gesetzentwurf EAG Bau (Fnte. 2), 97.

⁵⁴ Gesetzentwurf EAG Bau (Fnte. 2), 97.

⁵⁵ DIfU, Planspiel (Fnte. 47), 49.

diese die Träger der öffentlichen Belange nicht im Besitz der notwendigen Umweltinformationen sah⁵⁶.

Der Ansatz, die Kosten für Umwelterheblichkeitsstudien oder Umweltgutachten im Wege der vorhabenbezogenen Bebauungspläne oder allgemeinen städtebaulichen Verträge auf die Nutznießer des Plans abzuwälzen⁵⁷, kann den Gemeinden weiterhelfen, bezieht sich allerdings unmittelbar nur auf die erstmalige Prüfung des Plans. Vor dem Hintergrund des neuen städtebaulichen Leitbildes dürfte es allerdings auch möglich sein, private Investoren im Rahmen eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans für nachfolgende Überwachungsmaßnahmen zur Kasse zu bitten.

IV. Lösungsansätze für Überwachung und Abhilfemaßnahmen

Die Gemeinden sind nach § 4c BauGB verpflichtet, erhebliche Umweltauswirkungen zu überwachen und ggf. geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Dabei sind nur erhebliche Umweltauswirkungen von Bedeutung. Abhilfemaßnahmen sind auch nur in dem gebotenen Umfang zu ergreifen.

1. Stufen der Betroffenheiten

Die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen und die gebotenen Umweltauswirkungen müssen an den jeweiligen Schutzgütern und unterschiedlichen Schwellen orientiert werden⁵⁸. Dabei stehen verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit oder Eigentumseingriffe mit Enteignungswirkung an der Spitze⁵⁹. Es folgen schwere und unerträgliche Betroffenheiten, denen durch eine Reduzierung der Beeinträchtigungen durch Planung oder durch andere Kompensationsmaßnahmen zu begegnen ist⁶⁰. Ergeben sich aus normativen Regelungen, dem Rücksichtnahmegebot⁶¹ oder einer einfachrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle eigene Rechte, so darf darin nur unter Beachtung der normativen Voraussetzungen und ggf. unter Anordnung von Schutzauflagen eingegriffen werden⁶². Einfache Belange, die nicht zu den eigenen Rechten gehören, sind zwar in die Abwägung einzustellen, können dort aber auch ohne Kompensation überwunden werden⁶³. Dazu gehören auch

Belange, die keinen individuellen Rechtsträger haben und auch solche, die allgemein von der (betroffenen) Öffentlichkeit geltend gemacht werden.

2. Schutzkonzept in der Abwägungspyramide

Wird die Schwelle zur Gesundheitsgefahr überschritten, so muss auch die Planung zwingend einen entsprechenden Ausgleich schaffen. Sie hat die Belastungen entweder durch planerische Maßnahmen zu reduzieren, durch eine Umplanung die Voraussetzungen für eine Enteignung und damit eine Entschädigung zu schaffen oder in anderer Weise einen entschädigungsrechtlichen Ausgleich zu gewähren. Eine Gesundheitsgefahren herbeiführende oder fortschreibende Planung würde an den verfassungsrechtlichen Erfordernissen eines ausreichenden Gesundheitsschutzes und auch der Eigentumsgarantie scheitern. Der Plangeber kann daher die betroffenen Interessen nicht risikolos abwägen⁶⁴. Auf der anderen Seite besteht allerdings unterhalb der Gesundheitsgefahr nach Maßgabe der Normvorgaben ein planerischer Abwägungsspielraum⁶⁵, bei dem auch prognostische Elemente wirksam werden können⁶⁶. Auch spürbare Wertminderungen hat der Betroffene bei Einhaltung des Abwägungsgebotes hinzunehmen⁶⁷. Man wird es daher einem Planungsträger wohl nicht automatisch als Abwägungsfehler anlasten können, wenn er beispielsweise den Lärm, der nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit seinem Vorhaben steht, als für die Standortentscheidung letztlich nicht allein ausschlaggebend behandelt, solange die jeweiligen Betroffenheiten zutreffend ermittelt und in die Abwägung eingestellt worden sind⁶⁸.

3. Erstplanung und Monitoring

Die vorgenannten, für die Erstplanung geltenden Abwägungsgrundsätze können auch auf das nachsorgende Monitoring übertragen werden. Die Gemeinde muss auch im Rahmen des Monitoring jenen Abwägungsspielraum für sich in Anspruch nehmen können, der für die Erstplanung gilt. Die Gemeinde kann daher nicht zu einer Planänderung verpflichtet sein, wenn die sich ändernden Belange auch bei der Erstplanung hätten überwunden werden können. Zudem ist der Grundsatz des Bestands- oder Vertrauensschutzes zu beachten. Planänderungen können daher dem Gebot einer qualifizierten Abwägung unterliegen. Sie sind besonders zu begründen und die bestandswahrenden Interessen der Planbetroffenen in die Abwägung einzustellen.

Vor diesem Hintergrund führt eine Verschiebung in der Beurteilung abwägungserheblicher Belange nicht automatisch zu einer Planänderungspflicht. Vielmehr kann die Gemeinde in einer neuen Abwägungsentscheidung nach den Maßstäben des § 1 Abs. 7 BauGB über die veränderten Gewichtungen autonom befinden, ohne hier im Allgemeinen auf ein bestimmtes Ergebnis verpflichtet zu sein. Auch die Beibehal-

⁵⁶ Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau), BR-Drucks. 756/03 (Beschluss), 4.

⁵⁷ Schmidt-Eichstaedt, in: Hendlner/Marburger/Reinhardt/Schröder (Fn. 4), 94.

⁵⁸ Zum Folgenden Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 1998, 2349; ders., BauR 1999, 1221; Halama/Stüer, NVwZ 2003, 137.

⁵⁹ BVerwG, Urteil v. 18.3.1983 – 4 C 80.79 -, BVerwGE 67, 74 = DVBl. 1983, 899; BVerfGE 58, 300.

⁶⁰ BVerwG, Urteil v. 21.5.1976 – IV C 80.74 -, BVerwGE 51, 15 = DVBl. 1976, 779; Urteil v. 29.1.1991 – 4 C 51.89 -, BVerwGE 87, 332 = DVBl. 1991, 885; BVerfG, Beschluss v. 14.7.1981 – 1 BvL 24/78 -, BVerfGE 58, 137 DVBl. 1982, 298.

⁶¹ BVerwG, Urteil v. 25.2.1977 – IV C 22.75 -, BVerwGE 52, 122 = BauR 1977, 244; Urteil v. 26.5.1978 – IV C 9.77 -, BVerwGE 55, 369 = BauR 1978, 276.

⁶² BVerwG, Urteil v. 14.2.1975 – IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 = BauR 1975, 191.

⁶³ BVerwG, Beschluss v. 9.11.1979 – 4 N 1/78 -, BVerwGE 59, 87 = BauR 1980, 36; Urteil v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 -, BVerwGE 107, 215 = BauR 1999, 134.

⁶⁴ Halama/Stüer, NVwZ 2003, 137; Krautzberger/Stüer, DVBl. 15/2004.

⁶⁵ BVerwG, Urteil v. 27.10.2000 – 1 A 18.99 -, BVerwGE 112, 140 = BauR 2001, 591; NVwZ-RR 1999, 720; NVwZ-RR 2001, 360.

⁶⁶ BVerwG, Urteil v. 22.11.2000 – 11 C 2.00 -, BVerwGE 112, 221 = NVwZ 2001, 429.

⁶⁷ BVerwG, Urteil v. 5.3.1999 – 4 A 7.98 -, NVwZ-RR 1999, 556.

⁶⁸ BVerwG, Urteil v. 27.10.2000 – 4 A 18.99 -, BVerwGE 112, 140 = BauR 2001, 591.

tung des bisherigen Planes kann sich abwägungsgerecht erweisen.

Wird im Gegensatz zu den Erwartungen in Rechte Dritter eingegriffen, ergeben sich erhöhte Abwägungserfordernisse, aber ebenfalls keine Automatik einer Planänderung. Die einfachgesetzlichen Zumutbarkeitsschranken sind nur bei der Erstplanung einzuhalten, gelten jedoch nicht automatisch auch für jede Veränderung, die sich bei der Durchführung der Planung ergibt. Zwingende Handlungspflichten der Gemeinden ergeben hier erst, wenn die jeweiligen Sanierungswerte überschritten werden. Das wird in der Regel erst für nicht vorhergesehene Beeinträchtigungen gelten, mit denen die verfassungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschritten wird. Durch die Pflicht zum Monitoring hat sich diese Unterscheidung von Vorsorgewerten und Sanierungswerten nicht verschoben. Unmittelbare Handlungspflichten für die Gemeinde ergeben sich im Monitoring erst dann, wenn die Sanierungswerte überschritten werden und damit in eine verfassungsrechtlich geschützte Position eingegriffen wird oder der Gesetzgeber unterhalb dieser verfassungsrechtlichen Schwelle Abwehrrechte oder Ansprüche auf Schutzvorkehrungen einräumt. Entsprechende Grundsätze können auch im Bereich von umweltschützenden Belangen angenommen werden, die keinen individuellen Rechtsträger haben. Auch hier folgt aus dem Nichteintritt der in der Bauleitplanung prognostizierten Entwicklung keine Automatik einer Planänderungspflicht. Strengere Grundsätze dürften nur gelten, wenn zwingende Gebote nicht eingehalten werden, etwa die Erfordernisse des Habitat- oder Vogelschutzes nicht mehr gewährleistet sind (vgl. auch Art. 11, 12 Abs. 4 FFH-Richtlinie).

V. Planung und Zulassung

Dem Monitoring unterliegen Pläne und Programme, während die jeweiligen Zulassungsentscheidungen nicht vom Monitoring erfasst werden. Das hat einen einfachen Grund: Die Projekt-UVp-Richtlinie 1985/1997 kannte noch kein Monitoring; es wurde erst mit der Plan-UP-Richtlinie 2001 eingeführt. Die Abhilfemaßnahmen kommen allerdings vielfach ohne einen Eingriff in bestandskräftige Zulassungsentscheidungen nicht aus. Und darin liegt ein Problem. Die erteilte Baugenehmigung wird nicht automatisch dadurch obsolet, dass der Bebauungsplan geändert wird. Auch eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung behält trotz Änderung des Bebauungsplans ihren Bestand. Wird daher ein Bebauungsplan wegen veränderter Umstände aufgrund eines Monitoring geändert, stellt sich die Frage, welchen Einfluss die Planänderung auf die Zulassungsentscheidung hat. Denn solange die Zulassungsentscheidung Bestandskraft hat, entfaltet sie auch eine Schutzfunktion zugunsten des Vorhabens – unabhängig davon, ob es schon verwirklicht wurde oder nicht⁶⁹.

Die zuständigen Behörden müsste die Zulassungsentscheidung daher nach § 48 VwVfG zurücknehmen oder nach § 49 VwVfG widerrufen. Die Rücknahme würde allerdings die Rechtswidrigkeit der Genehmigung zum damaligen Zeitpunkt voraussetzen, wovon in der Regel nicht auszugehen ist. Auch ein Widerruf ist nur unter den engen Voraussetzungen des § 49 Abs. 2 VwVfG möglich. § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG ist dabei auf Baugenehmigungen nicht anwendbar, weil diese gerade gegen eine Aufhebung wegen späterer Änderungen der Sachlage Schutz bietet⁷⁰. § 49 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG lässt einen Widerruf nur bei

schweren Nachteilen für das Gemeinwohl zu. Unter das Gemeinwohl fällt mit den wichtigen Gemeinschaftsgütern zwar auch die Erhaltung der Umwelt⁷¹; „schwere Nachteile“ liegen aber bei einer bloßen Gefährdung der Umwelt nicht vor. Der zuständigen Behörde bliebe demnach nur ein Widerrufsvorbehalt nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG mit dem Verweis auf die anstehenden Überwachungsmaßnahmen. Allerdings kann auch nicht jede Zulassungsentscheidung zukünftig mit einem Widerrufsvorbehalt versehen werden, da dies die Schutzwirkung der Berechtigung unterlaufen würde.

Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen können unter den Voraussetzungen des § 17 BImSchG mit nachträglichen Auflagen versehen werden. Derartige Maßnahmen stehen unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit (§ 17 Abs. 2 BImSchG). Ist ein Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden, so sind Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen. Treten später nicht voraussehbare nachteilige Wirkungen ein, sind zugunsten des Betroffenen nachträgliche Schutzvorkehrungen oder –anlagen verlangen (§ 75 Abs. 2 VwVfG). Ersatzweise besteht ein Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 75 Abs. 2 Satz 4 VwVfG).

Es könnte daher erforderlich werden, die gesetzlichen Regelungen für den Bereich anderer Zulassungsentscheidungen im Sinne der vorgenannten Vorschriften zu ergänzen. Ansonsten hat die Gemeinde zwar die Möglichkeit der Planänderung oder –aufhebung, bestehende Zulassungsentscheidungen bleiben davon aber unberührt. Zugleich besteht allerdings das Gebot einer effektiven Umsetzung des Europarechts, das auch entgegenstehendes nationales Verwaltungsverfahrenrecht brechen kann⁷².

VI. Ansprüche der Öffentlichkeit

Ein Anspruch auf Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Plans bei Feststellung von negativen Umweltauswirkungen besteht grundsätzlich nicht (§ 1 Abs. 3 Satz 2, Abs. 8 BauGB). Allerdings könnte die Öffentlichkeit einen Anspruch darauf haben, dass die Vorschriften des Monitoring durch Überwachung und Abhilfemaßnahmen effektiv umgesetzt werden.

So gewährt der EuGH⁷³ auch den (nicht enteignend betroffenen) Nachbarn eines UVP-pflichtigen Vorhabens Klagerechte aus der UVP-RL 85/337 mit dem Inhalt, durch die zuständigen Behörden eine UVP vornehmen zu lassen. Das scheitert auch nicht an einer umgekehrten mittelbaren Wirkung (invers direct effect) zu Lasten des Vorhabenträgers, der bis zum Vorliegen der Ergebnisse der UVP seinen Betrieb einstellen müsse. Denn dabei handele es sich nur um eine mittelbare Folge, die nicht ausschließe, dass sich der Nachbar auf die Bestimmungen der Richtlinie berufe. Wenn sich diese

⁷¹ Schäfer, in: Obermayer, VwVfG, § 49, Rdn. 42.

⁷² Vgl. zur effektiven Umsetzung des Europarechts in das nationale Recht auch EuGH, Urteil v. 2.2.1989 – Rs. 94/87 –, EuGHE I 1989, 175 = EuZW 1990, 387; Urteil v. 20.3.1997 – C 24/95 –, EuGHG I 1997, 1591 = DVBl. 1997, 951 - Alcan; BVerwG Urt. v. 23.4.1998 – 3 C 13.97 –, BVerwGE 106, 328 = DVBl. 1999, 44 Alcan II – § 48 VwVfG.

⁷³ EuGH, Urteil v. 7.1.2004 – C-201/02 –, DVBl. 2004, # - Delena Wells.

⁶⁹ Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, § 16, Rdn. 58.

⁷⁰ Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 49, Rdn. 42.

Rechtsentwicklung fortsetzt, könnten sich bald Kläger im engeren oder weiteren Umfeld von Vorhaben auch auf andere europäische Richtlinien berufen mit der Folge, dass insoweit der traditionelle deutsche Individualrechtsschutz doch recht stark durchlöchert ist. Denn eines ist klar: Wenn auch Einwendungsführer im Umgebungsbereich des Vorhabens ohne eigene geeignete Betroffenheit⁷⁴ und auch ohne anderweitige eigene Rechte, deren Beeinträchtigung Schutzauflagen erfordern⁷⁵ und am Ende vielleicht sogar die allgemeine Öffentlichkeit die Einhaltung der europarechtlichen Vorgaben bei der Verwaltung und vor Gericht durchsetzen können, dann öffnet sich der bisher an subjektiven Rechten ausgerichtete deutsche Individualrechtsschutz mehr und mehr zu einer Popularklage⁷⁶.

Vor diesem Hintergrund sind Ansprüche der von den Planauswirkungen Betroffenen auf ein Monitoring nicht ganz von der Hand zu weisen. Die Reichweite dieser Ansprüche richtet sich allerdings nach den gesetzlichen Anforderungen an das Monitoring. Die Überwachungsmaßnahmen liegen im Ermessen der Gemeinden. Daher kommt ein Rechtsanspruch Dritter nur in Betracht, wenn der gemeindliche Ermessensrahmen überschritten ist⁷⁷. Da eine Pflicht zur Planänderung nur bestehen kann, wenn sich zwingende Änderungserfordernisse ergeben, weil unzulässig in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen eingegriffen wird oder das einfache Recht entsprechende Planänderungsansprüche bereit hält, wird in der Regel ein Anspruch der Öffentlichkeit auf Durchführung von Abhilfemaßnahmen scheitern. Denn Rechtsansprüche bestehen nur in der Reichweite eigener Rechte der Planbetroffenen. Das Ziel des Anspruchs ist zwar auf die Herstellung rechtmäßiger Zustände gerichtet, gleichwohl aber darauf begrenzt, den rechtswidrigen Eingriff in die subjektive Rechtsstellung zu beseitigen⁷⁸. Ebenso wenig kann der Einwohner das Einschreiten der Kommunalaufsicht gegenüber der Gemeinde erzwingen⁷⁹, da auch die aufsichtsrechtlichen Bestimmungen keinen Drittschutz verleihen⁸⁰.

Einen Anspruch hat der Bürger jedoch: den Anspruch auf freien Zugang zu den während der Überwachung gesammelten Informationen. Zwar muss die Gemeinde die Ergebnisse des Monitoring nicht veröffentlichen, sie muss dem Bürger diese aber nach § 4 Abs. 1 UIG zugänglich machen, wenn er danach verlangt und keine der in §§ 7 und 8 UIG geregelten Ausnahmen eingreift⁸¹.

VII. Monitoring: Vom Plan zum Vorhaben

Der europarechtlich vorgegebene Freiraum bei der Ausgestaltung des Monitoring wird vollständig an die Gemeinden weitergereicht. Da bisher das Instrument der Überwachung in Deutschland nicht angewandt worden ist, sind einige Gestaltungsspielräume für den Anwender durchaus sinnvoll. Andererseits ist auch eine gewisse Anleitung der Behörden erforderlich, da anderenfalls der praktische Vollzug der Vorschrift gefährdet ist⁸². Die einheitliche Festlegung zumindest von Eckpunkten für das Überwachungsverfahren würde zudem für mehr Rechtssicherheit sorgen⁸³.

Ein Problem für die Gemeinden ist deren finanzielle und personelle Notlage. Sie bremst ein wenig den Optimismus bezüglich der für die Umwelt zu erwartenden Erfolge.

Das Monitoring betrifft die Bauleitplanung, nicht unmittelbar die auf ihrer Grundlage ergangenen Zulassungsentscheidungen. Diese sind auch bei einer Planänderung nicht automatisch obsolet. Vielmehr bedarf es einer angemessenen Anpassung der Zulassungsentscheidung und in einigen Bereichen wohl entsprechender gesetzlicher Regelungen, die dem Gedanken des Monitoring auch vor dem Hintergrund von Bestands- und Vertrauensschutzinteressen in der gebotenen Weise Geltung verschaffen.

In welchem Umfang die Öffentlichkeit oder der betroffene Bürger über das Zugangsrecht zu Informationen nach § 4 Abs. 1 UIG hinaus einen Anspruch auf Überwachung oder Abhilfemaßnahmen hat, ist offen. Rechtsansprüche auf Abhilfeentscheidungen dürften nur bestehen, wenn in verfassungsrechtliche Schutzbereiche eingegriffen wird oder das einfache Recht Schutzansprüche im Falle der nachträglichen Überschreitung von Zumutbarkeitsschwellen einräumt.

Das Monitoring ist für den Planungszyklus wichtig. Da die Aussagen im Umweltbericht zumeist auf Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Umwelt beruhen, ist ein Überwachungssystem sinnvoll, das diese Prognosen überprüft. Nur so können Fehlentwicklungen erkannt und beseitigt oder zumindest gegengesteuert werden⁸⁴.

Das Monitoring ist unabhängig davon, ob es direkt zu Konsequenzen führt, auch ein Mittel zur Qualitätskontrolle von Plänen und Programmen. Die Überwachung der Bauleitpläne kann zu einer Verbesserung künftiger Umweltberichte und Umweltprüfungen beitragen⁸⁵.

⁷⁴ BVerwG, Urteil v. 18.3.1983 – 4 C 80.79 -, BVerGE 67, 74 = DVBl. 1983, 899.

⁷⁵ BVerwG, Urteil v. 14.2.1975 – 4 C 21.74 -, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 717 – B 42.

⁷⁶ Stüer/Hönig, DVBl. 2004, 481.

⁷⁷ DIfU, Planspiel (Fnte. 47), 50.

⁷⁸ So zum Folgenbeseitigungsanspruch bei fehlerhafter Bauleitplanung für eine Straße (isolierte Straßenplanung) BVerwG, Urteil v. 26.8.1993 – 4 C 24.91 -, BVerwGE 94, 100 = NVwZ 1994, 275.

⁷⁹ Zu den Befugnissen der Kommunalaufsicht BVerwG, Urteil v. 17.9.2003 – 4 C 14.01 – DVBl. 2004, 239 = NVwZ 2004, 220 - Mühlheim-Kärlich; zur Vorinstanz OVG Koblenz, Beschluss v. 20.1.1998 – 1 B 10056/98 – JURIS; Urteil v. 5.7.2001 – 1 A 10168/01.OVG – (unveröffentlicht).

⁸⁰ BVerfG, Beschluss v. 27.4.1971 – 2 BvR 708/65 -, BVerfGE 31, 33 (41); Seewald, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, Kapitel I, Rdn. 371.

⁸¹ Vergleichbare Regelungen enthält die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.

⁸² Sangenstedt, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Fnte. 4), 49.

⁸³ SRU, Zur Einführung der strategischen Umweltprüfung in das Bauplanungsrecht (Fnte. 45), 7.

⁸⁴ Sangenstedt, in: Reiter, Neue Wege in der UVP, 252.

⁸⁵ Kläne, SUP (Fnte. 4), S. 242; Sheate, European Environmental Law Review 2003, 331 (346); Risse/Crowley/Vincke/Waub, Environmental Impact Assessment Review, 453 (465).