

Bundesverwaltungsgericht

Vorabentscheidungsersuchen zur Planerhaltung bei UVP-pflichtigen Bebauungsplänen

§ 2, § 3 Abs. 2 Satz 2, § 10 Abs. 1, § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 4, § 215 BauGB; Art. 11 UVP-RL; § 2 Abs. 1 und Abs. 3 Nr. 3, § 3e Abs. 1, § 17 Abs. 1 und 3 UVPG; § 47 Abs. 1 und 2 VwGO

Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH, ob Art. 11 UVP-RL der Anwendung des § 215 Abs. 1 BauGB entgegensteht, wenn der Antragsteller eines Normenkontrollverfahrens sich gegen einen Bebauungsplan wendet, durch den die Zulässigkeit eines Vorhabens begründet werden soll, das jedenfalls UVP-vorprüfungspflichtig ist.

BVerwG, Beschl. v. 14.03.2017 – 4 CN 3.16 – (OVG Nds, Urt. v. 30.07.2015 – 12 KN 265/13 –)

[3] Der Antragsteller wendet sich gegen den Plan mit einem zulässigen Normenkontrollantrag. Das Niedersächsische Obergericht hat den Antrag abgelehnt (OVG Nds, Urt. v. 30.07.2015 – 12 KN 265/13). Das vorlegende Gericht ist zur Entscheidung über die Revision berufen.

[8] III. 1. Die Frage ist entscheidungserheblich. Gemäß nationalem Recht muss die Revision des Antragstellers erfolglos bleiben. Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist der Bebauungsplan inhaltlich nicht zu beanstanden. Unionsrechtliche Fragen stellen sich insoweit nicht. Auch in formeller Hinsicht ist der Plan im Wesentlichen ordnungsgemäß. Der Gemeinde ist aber im Aufstellungsverfahren ein Fehler unterlaufen, der zur Unwirksamkeit des Plans führt. Nach nationalem Recht erstreckt sich die gerichtliche Prüfung auf diesen Fehler nicht.

[9] Die Bekanntmachung der Gemeinde zur öffentlichen Auslegung des Planentwurfs verstieß gegen § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB. Die Vorschrift dient der Umsetzung von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (ABl. L 156 S. 17). § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB verlangt, die in den vorhandenen Stellungnahmen und Unterlagen behandelten Umweltthemen nach Themenblöcken zusammenzufassen und in der ortsüblichen Bekanntmachung schlagwortartig zu charakterisieren (BVerwG, Urt. v. 18.07.2013 – 4 CN 3.12 – BVerwGE 147, 206 = DVBl 2013, 1321, Rdnr. 23). Daran fehlte es. Dieser nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB beachtliche Verfahrensfehler ist nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB unbeachtlich geworden. Denn niemand hat ihn innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplans gegenüber der Gemeinde gerügt. Auf die Rechtsfolge der Unbeachtlichkeit eines nicht fristgerecht gerügten Verfahrensfehlers hatte die Gemeinde nach § 215 Abs. 2 BauGB ordnungsgemäß hingewiesen.

[10] Bei Anwendung des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB müsste das vorlegende Gericht die Revision zurückweisen. Steht Unionsrecht der Anwendung des § 215 Abs. 1 Satz 1

Nr. 1 BauGB entgegen, müsste das vorlegende Gericht den Bebauungsplan für unwirksam erklären.

[11] 2. Der Senat hat Zweifel, ob Art. 11 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 L 26 S. 1) – UVP-Richtlinie (UVP-RL) so auszulegen ist, dass die Vorschrift einer Anwendung des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB entgegensteht.

[12] Nach Art. 11 Abs. 1 UVP-RL stellen die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.

[13] a) Für den angegriffenen Bebauungsplan gelten die Bestimmungen der UVP-RL über die Öffentlichkeitsbeteiligung. Anlagen zur Nutzung von Windenergie zur Stromerzeugung (Windfarmen) sind Vorhaben nach Ziff. 3 Buchst. i des Anhangs II der UVP-RL. Bei diesen Projekten bestimmen die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 Satz 1 UVP-RL, ob das Projekt einer Prüfung gemäß den Art. 5 bis 10 UVP-RL unterzogen werden muss. Die Erweiterung des vorhandenen Windparks bedurfte gem. § 3e Abs. 1 Nr. 2 UVPG einer Vorprüfung des Einzelfalls, mit der über die Verpflichtung zur Durchführung einer UVP entschieden wurde. Der angegriffene Bebauungsplan war nach § 2 Abs. 3 Nr. 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 UVPG eine Entscheidung über die Zulässigkeit dieses Vorhabens, weil er eine Standortentscheidung für die Zulässigkeit eines bestimmten, hinreichend konkreten Vorhabens traf und sich nicht in einer Angebotsplanung erschöpfte (vgl. OVG Rh.-Pf., Urt. v. 14.10.2014 – 8 C 10233/14 – NVwZ-RR 2015, 205 Rdnr. 37). Die UVP einschließlich der Vorprüfung des Einzelfalls wurde daher nach § 17 Abs. 1 Satz 1 UVPG im Aufstellungsverfahren als Umweltprüfung im Sinne von § 2 Abs. 4 BauGB nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt. Nach § 17 Abs. 1 Satz 2 UVPG entfiel abweichend von § 17 Abs. 1 Satz 1 UVPG die vorgeschriebene Vorprüfung des Einzelfalls, weil für den Bebauungsplan eine Umweltprüfung nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt wurde, die den Anforderungen einer UVP entsprach. Damit unterstellt der nationale Gesetzgeber Bebauungspläne den Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der UVP-RL, die – wie der verfahrensgegenständliche Plan – die Zulässigkeit eines Vorhabens begründen, das nach dem Ergebnis einer Vorprüfung einer Pflicht zur UVP unterliegen kann.

[14] b) Art. 11 Abs. 1 UVP-RL verlangt einen Zugang zu einem Gericht (oder einer anderen Stelle), um die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit eines solchen Hoheitsaktes anzufechten. Die Vorschrift beschränkt dabei keineswegs die Gründe, die mit einem Rechtsbehelf nach dieser Vorschrift geltend gemacht werden können. Auch Art. 11 Abs. 4 UVP-RL lässt eine sol-

che Beschränkung nicht zu (EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683_1] – DVBl 2015, 1514, Rdnr. 76 f.).

[15] § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB beschränkt nicht von vornherein die Gründe, auf die ein Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gestützt werden kann. Ein Normenkontrollantrag ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nur innerhalb eines Jahres nach der Bekanntmachung des Bebauungsplans zulässig. Innerhalb dieser Frist ist ein Verstoß gegen § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB beachtlich. § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB lässt einen Verstoß unbeachtlich werden, wenn weder der Antragsteller noch irgendjemand sonst den Fehler binnen der Frist eines Jahres nach der Bekanntmachung des Plans gegenüber der Gemeinde hinreichend substantiiert rügt. Die Rüge kann auch im gerichtlichen Verfahren vorgetragen werden. Die Jahresfrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB verlangt aber auch in diesem Fall, dass die Rüge innerhalb dieser Frist bei der Gemeinde eingeht. § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB beschränkt also nicht die Gründe, auf welche ein Rechtsbehelf bei seiner Erhebung gestützt werden kann. Die Norm verhindert aber die gerichtliche Prüfung von bestimmten Gründen, die gegenüber der Gemeinde nicht fristgerecht geltend gemacht wurden. Auf diese Gründe kann die Entscheidung über den Normenkontrollantrag – wie auch jede sonstige gerichtliche Entscheidung über die Gültigkeit des Bebauungsplans – nicht mehr gestützt werden, wenn sie nach Fristablauf ergeht.

[16] Der EuGH wird um Klärung gebeten, ob Art. 11 Abs. 1 UVP-RL so auszulegen ist, dass er einer solchen Regelung entgegensteht. Dies wird im Schrifttum im Anschluss an das Urteil des EuGH vom 15.10.2015 – C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683_1] – DVBl 2015, 1514, Rdnr. 75 ff. angenommen (Berkemann, DVBl 2016, 205 <214>; Bunge, NuR 2016, 11 <18>; Schlacke, in: Hebler/Hofmann/Prolß/Reiff <Hrsg.>, Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2016, S. 173 <191>; Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, § 215 Rdnr. 6a.1).

[17] c) Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts sollte Art. 11 Abs. 4 UVP-RL erwogen werden. Die Norm schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht.

[18] Die Rüge nach § 215 Abs. 1 BauGB dient der verwaltungsbehördlichen Überprüfung. Die Gemeinde soll auf die Rüge hin prüfen, ob sie Anlass hat, einen Fehler in einem ergänzenden Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB zu beheben. Die Rüge nach § 215 Abs. 1 BauGB ist allerdings kein Erfordernis, um ein gerichtliches Normenkontrollverfahren einzuleiten. Für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags spielt sie keine Rolle. Das Überprüfungsverfahren nach § 215 Abs. 1 BauGB braucht dem gerichtlichen Verfahren daher nicht voranzugehen und tut dies in der Regel auch nicht. Rügen nach § 215 Abs. 1 BauGB werden in der Praxis vielmehr überwiegend bei Einleitung oder während des Normenkontrollverfahrens erhoben.

[19] Ungeachtet dieser Abweichungen von Art. 11 Abs. 4 UVP-RL dient § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB einem Zweck, den die Richtlinie billigt. Art. 11 Abs. 4 UVP-RL berechtigt den Mitgliedstaat, das verwaltungsbehördliche Überprüfungsverfahren innerhalb einer bestimmten Frist zu eröffnen, Verwaltungsakte nach Fristablauf bestandskräftig werden zu lassen und so gerichtlicher Überprüfung zu entziehen. Diesen Weg wählt der nationale Gesetzgeber bei Bebauungsplänen nicht. Solche Pläne werden nach § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung erlassen. Bei beachtlichen Rechtsverstößen sind sie von Beginn an und zeitlich unbegrenzt unwirksam. Dies gilt unabhängig vom Gewicht eines Verstoßes und bei Verfahrensfehlern unabhängig davon, ob sie sich auf das Ergebnis ausgewirkt haben. § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB schränkt diese Grundsätze ein. Beschränkt auf bestimmte Rechtsverstöße, etwa solche des Verfahrensrechts, wirkt die Vorschrift vergleichbar einer Regelung über die Bestandskraft von Verwaltungsakten. Denn sie entzieht Rechtsverstöße der gerichtlichen Prüfung. Unterbleibt eine Rüge, sind nach Ablauf eines Jahres nach Bekanntmachung des Bebauungsplans nur noch bestimmte Fehler beachtlich. Dies sind insbesondere inhaltliche Fehler wie das Fehlen der städtebaulichen Erforderlichkeit, unzulässige Festsetzungsinhalte und Fehler im Abwägungsergebnis.

[20] § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB erscheint damit als Regelung innerhalb des von Art. 11 Abs. 4 UVP-RL eröffneten Spielraums: Art. 11 Abs. 4 UVP-RL gestattet dem Mitgliedstaat, einen Hoheitsakt nach Ablauf von Fristen für behördliche Überprüfungsverfahren der gerichtlichen Kontrolle vollständig zu entziehen. Dahinter bleibt § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB zurück. Denn die Norm entzieht den Hoheitsakt nicht vollständig der gerichtlichen Kontrolle, sondern nur hinsichtlich einzelner Rechtsverstöße.

[21] d) Das vorlegende Gericht hält § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB aus Gründen der Rechtssicherheit für gerechtfertigt. Der EuGH hat es nicht für erwiesen gehalten, dass eine umfassende Kontrolle der sachlichen Richtigkeit einer Entscheidung dem Grundsatz der Rechtssicherheit abträglich sein könnte (EuGH, Urt. v. 15.10.2015 – C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:683_1] – DVBl 2015, 1514, Rdnr. 79). Generalanwalt Wathelet hat in seinem Schlussantrag vom 21.05.2015 in der Sache C-137/14 [ECLI:EU:C:2015:344_1] insoweit die Ausschlussfristen für die gerichtliche Anfechtung von Entscheidungen der Verwaltungsbehörde für ausreichend gehalten (Rdnr. 118). Bei Bebauungsplänen führt der Ablauf der Ausschlussfrist für den Normenkontrollantrag indes nicht zur Rechtssicherheit. Denn auch nach Ablauf der Frist kann in jedem gerichtlichen Verfahren, etwa beim Streit um Baugenehmigungen, die Unwirksamkeit eines Bebauungsplans geltend gemacht werden.

[22] § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB hat für die Rechtssicherheit besondere Bedeutung, wenn eine verbreitete Verwaltungsübung gemessen an späteren höchstrichterlichen Entscheidungen mangelhaft erscheint. So entsprach vorliegend die Auslegungsbekanntmachung der Gemeinde im Jahr 2012 der damals üblichen Praxis. Weitergehende rechtliche Anforderungen formulierte das Bundesverwaltungsgericht erstmals in seinem Urt. v. 18.07.2013 (4 CN 3.12 – BVerwGE 147, 206 Rdnr. 23). Im Lichte dieser Rechtsprechung dürfte eine Vielzahl von zuvor erlassenen Bebauungsplänen an

einem Mangel im Aufstellungsverfahren leiden. § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB gewährleistet, dass ein solcher Mangel nicht noch nach Jahren in einem gerichtlichen Verfahren erstmals geltend gemacht und die planungsrechtliche Grundlage für bereits errichtete Gebäude wieder in Zweifel gezogen werden kann. Entsprechend hat der Vertreter des Bundesinteresses in Übereinstimmung mit der Bundesregierung auf die Bedeutung des § 215 BauGB für die Investitionssicherheit in Deutschland hingewiesen.

[23] e) Die Rügeobliegenheit nach § 215 Abs. 1 BauGB genügt nach Auffassung des vorliegenden Gerichts auch im Übrigen dem Unionsrecht.

[24] Soweit unionsrechtliche Vorschriften fehlen, ist es Aufgabe der innerstaatlichen Rechtsordnung, die Verfahrensmodalitäten der Rechtsbehelfe zu regeln, die den Schutz der dem Bürger aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen. Diese Modalitäten dürfen nicht weniger günstig ausgestaltet sein als die der entsprechenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe (Äquivalenzgrundsatz) und sie dürfen die Ausübung der durch die Unionsrechtsordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsgrundsatz) (EuGH, Urt. v. 12.05.2011 – C-115/09 [ECLI:EU:C:2011:289] – Rdnr. 43). Dem genügt § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB. Die Norm behandelt Verstöße gegen Vorschriften, die ihren Ursprung im Unionsrecht haben, nicht anders als Verstöße gegen Vorschriften aus dem nationalen Recht. Auch das Gebot der Effektivität ist beachtet. Die Rügefrist ist mit einem Jahr ausreichend bemessen. Zudem ist die Gemeinde nach § 215 Abs. 2 BauGB verpflichtet, bei Inkraftsetzung des Bebauungsplans auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hinzuweisen. Unterbleibt ein solcher Hinweis, tritt die Rechtsfolge des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nicht ein. Dies stellt sicher, dass die Betroffenen ihre Rügeobliegenheit effektiv wahrnehmen können.

Anmerkung zu BVerwG, Beschl. v. 14.03.2017 – 4 CN 3.16 – Vorabentscheidungsersuchen zur Planerhaltung bei UVP-pflichtigen Bebauungsplänen

Es gab eine Zeit, in der ganze Fehlerkataloge zusammengestellt wurden, um die Bauleitpläne zu Fall zu bringen. War etwa der Flächennutzungsplan einer Gemeinde nicht richtig ausgefertigt, war nicht nur dieser, sondern es waren auch alle aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne wegen eines Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB nichtig. Allein mit dieser Begründung konnten vielfach schon die überwiegende Zahl der Bauleitpläne außer Gefecht gesetzt werden. Die Reparatur eines nichtigen Bauleitplans war nicht möglich. Es ging immer wieder ganz von vorn los. Die Möglichkeit, eine Planreparatur nach Art einer fehlerhaft zugeknüpften Weste vorzunehmen, diese wieder bis zu der Fehlstelle aufzuknöpfen und (erst) im Zeitpunkt des jeweiligen Fehlers mit der Reparatur anzufangen, gab es nicht.

Das erzeugte in den 70er Jahren auch bei den beteiligten Planungssenaten des BVerwG an der Berliner Hardenbergstraße für viel Gesprächsstoff und zugleich bei den planenden Städten und Gemeinden eine große Mutlosigkeit und für viel Verdruss. Wer beobachtet hat, dass die Bebauungs-

pläne reihenweise aufgehoben wurden und dies vielfach auch in der zweiten und dritten Gerichtsrunde erfolgte, der hatte Verständnis dafür, dass sich viele Städte und Gemeinden ganz von der Aufstellung von Bauleitplänen abwandten und Möglichkeiten für eine Stadtentwicklung nur noch in Innenbereichs- oder Außenbereichsvorhaben sahen (so etwa in der dritten Runde über § 34 Abs. 3 BauGB 1986 BVerwG, Urt. v. 15.02.1990 – 4 C 23.86 – BVerwGE 84, 322 = DVBl 1990, 572 – Unikat). Das hat auch bei den Gerichten die Forderung nach einer Selbstkorrektur der Rechtsprechung lauter werden lassen (Schlichter ZfBR 1985, 107; Stürer DVBl 1985, 469; ders. DVBl 1997, 1201). Der Weg dahin war allerdings nicht ganz einfach und bedurfte der Mithilfe des Gesetzgebers.

Der Durchbruch gelang mit der Erkenntnis, dass nicht jede Verletzung bauplanungsrechtlicher Vorschriften zur Nichtigkeit des Bauleitplans führen müsse. Aus der Fülle der rechtlichen Regelungen zur Aufstellung der Bauleitpläne wurden zunächst einige Fehler für unbeachtlich erklärt (§ 155a und § 155b BBauG) und sodann ein *numerus clausus* von beachtlichen Form- und Verfahrensfehlern herausgegriffen, während die Einhaltung anderer Regelungen des Bauplanungsrechts für unbeachtlich erklärt wurde (§ 215 BauGB). Dies galt etwa für den Aufstellungsbeschluss oder die im Zusammenhang mit dem StBauFG 1971 eingeführte vorgezogene Bürgerbeteiligung. Auch wurde das Nichtigkeitsdogma durch ein ausdifferenziertes System von Reparaturmöglichkeiten ersetzt. Kommt das OVG zu der Überzeugung, dass die Norm ungültig ist, so erklärt es sie für unwirksam. Aus der Sicht zuvor unübersehbar erscheinender Untiefen und Fallstricke war inzwischen irgendwie ein neues Zeitalter angebrochen. Das Vertrauen in den Bestand der Bauleitplanung war durch die korrigierende Hand des Gesetzgebers deutlich gestiegen.

Aber es könnte sich inzwischen unbemerkt eine Trendwende abzeichnen. Denn das Planungs- und Umweltrecht wird schon seit Jahren mehr und mehr durch unionsrechtliche Vorgaben bestimmt, die sich in die nationalen Regeln einnisten. Großvorhaben können leicht durch die europäischen Anforderungen an den Gebiets- und Artenschutz in eine Schieflage geraten. Aber auch die WRRL hält für Großprojekte Tücken bereit, wie etwa das langjährige Tauziehen bei der Elbe oder Weservertiefung zeigen.

Aber auch für kleinere Planungsprojekte kann Ungemach drohen. Bauleitpläne unterliegen der Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4, § 2a BauGB). Fehlt eine Umweltprüfung ganz oder hat sie Mängel (§ 214 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2a Nr. 3 BauGB), kann dies zur Unwirksamkeit des Bauleitplans führen. Von einem solchen Fall ist hier zu berichten.

§ 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB verpflichtet die Gemeinden, die in den vorhandenen Stellungnahmen und Unterlagen behandelten Umweltthemen nach Themenblöcken zusammenzufassen und diese in der Auslegungsbekanntmachung schlagwortartig zu charakterisieren. Das Bekanntmachungserfordernis erstreckt sich auch auf solche Arten verfügbarer Umweltinformationen, die in Stellungnahmen enthalten sind, die die Gemeinde für unwesentlich hält und deshalb nicht auszulegen beabsichtigt, entschied das BVerwG in einem Grundsatzurteil (BVerwG, Urt. v. 18.07.2013 – 4 CN 3.12 – BVerwGE 147, 206 = DVBl 2013, 1321 m. Anm. Stürer/Stürer, 1324). Das

fürte wohl dazu, dass wahrscheinlich die meisten zuvor auf der Grundlage des § 3 Abs. 2 EAG Bau 2004 aufgestellten Pläne ebenfalls von diesem Fehler infiziert sind. Denn dass die planenden Städte und Gemeinden bereits zuvor derartige Anforderungen beachtet hätten, die das BVerwG erst im Jahre 2013 aufgestellt hat, das erscheint eher unwahrscheinlich.

Für alte Pläne könnte allerdings § 215 Abs. 1 Nr. 1 BauGB eine Hoffnung bringen, wenn derartige Verfahrensfehler bei der Bekanntmachung nicht innerhalb eines Jahres gerügt worden und hierdurch unbeachtlich geworden sind.

Aber ist das wirklich so? Oder handelt es sich um Ewigkeitsfehler, die nach dem kanonischen Fristenkalender selbst noch in dreihundert Jahren gerügt werden können. Nach § 215 Abs. 1 Nr. 1 BauGB wird eine nach § 214 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB beachtliche Verletzung der dort bezeichneten Verfahrens- und Formvorschriften unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Flächennutzungsplans oder der Satzung schriftlich gegenüber der Gemeinde unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sind. Die nationale Regelung ermöglicht dies. Aber scheitert sie an einem Anwendungsvorrang des europäischen Umweltrechts? Dies soll nun der EuGH in einem Vorabentscheidungsersuchen klären.

Die Antwort ist: Das europäische Umweltrecht schließt die Unbeachtlichkeitsregelung in § 215 Abs. 1 Nr. 1 BauGB nicht aus. Der nationale Gesetzgeber war nicht gehindert, eine entsprechende Regelung im Bauplanungsrecht vorzusehen.

Die UVP-RL will der betroffenen Öffentlichkeit und den Verbänden einen effektiven Rechtsschutz gegen Entscheidungen ermöglichen, die sich auf UVP-pflichtige Vorhaben beziehen.

Das deutsche Bau- und Fachplanungsrecht stellt hierzu zwei Modelle zur Verfügung: Das zweistufige Programm mit einer Planung auf der ersten Stufe und einer sich anschließenden Zulassungsentscheidung auf der zweiten Stufe einerseits und einer kombinierten Planungs- und Zulassungsentscheidung andererseits. Das zweistufige Programm ist im Bauplanungsrecht üblich. Der Bebauungsplan liefert die planungsrechtliche Grundlage für die nachfolgende Zulassungsentscheidung. Die kombinierte Planungs- und Zulassungsentscheidung ist in der Planfeststellung üblich. Hier wird sowohl über die Planung und Zulassung in einem einheitlichen Vorgang entschieden.

Für die Planfeststellung ist geklärt, dass die UVP-RL die Bestandskraft von Planfeststellungsbeschlüssen, die auf der Grundlage entsprechender Verwaltungsverfahren zustande gekommen sind, nicht hindert. Werden im Verwaltungsverfahren keine Einwendungen geltend gemacht oder verstreichen die Klagefristen, dann sind die ergangenen Planfeststellungsbeschlüsse bestandskräftig und können auch mit Hinweis auf die UVP-RL nicht in Frage gestellt werden. Denn Art. 11 UVP-RL schließt die Möglichkeit eines vorausgehenden Überprüfungsverfahrens bei einer Verwaltungsbehörde nicht aus und lässt das Erfordernis einer Ausschöpfung der verwaltungsbehördlichen Überprüfungsverfahren vor der Einleitung gerichtlicher Überprüfungsverfahren unberührt, sofern ein derartiges Erfordernis nach innerstaatlichem Recht besteht (Art. 11 Abs. 4 UVP-RL). Ohnehin sind (relative) Fehler im Verwaltungsverfahren in der Planfeststellung nur

dann bedeutsam, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Fehler erheblich für das Ergebnis gewesen sind. In diesem Falle hat das Gericht nach § 4 Abs. 1a UmwRG n.F. von Amts wegen zu untersuchen, ob die konkrete Möglichkeit besteht, dass die angefochtene Entscheidung ohne den Verfahrensfehler anders ausgefallen wäre. Lässt sich diese konkrete Möglichkeit auf der Grundlage der dem Gericht vorliegenden Erkenntnismittel nicht ausschließen, greift die Kausalitätsvermutung nach § 4 Abs. 1a Satz 2 UmwRG zu Lasten der Behörde (BVerwG, Urt. v. 21.01.2016 – 4 A 5.14 – BVerwGE 154, 73 = DVBl 2016, 785 m. Anm. Stüer/Stüer 795, Knappe 798 – Stromtrasse Uckermark). Im Fachplanungsrecht ist die Sache daher im Sinne der Bestandskraft des Planfeststellungsbeschlusses bereits geklärt.

In der Bauleitplanung kann dies im Ergebnis nicht anders sein. Die UVP-RL baut hier keine höheren Hürden auf und lässt die Bestandskraft der Bauleitplanung ebenfalls an europarechtlichen Vorgaben nicht scheitern. Dies folgt daraus, dass die UVP-RL einheitliche Vorgaben für einen effektiven Rechtsschutz aufstellt, die Anforderungen jedoch nicht von der jeweiligen Ausgestaltung der nationalen Regelungen abhängen können. Denn die UVP-RL will zwar sicherstellen, dass ein effektiver Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit gewährleistet wird, lässt jedoch dem nationalen Gesetzgeber entsprechende Entscheidungsspielräume, in die sich das Europarecht nicht einmischen darf. Ohnehin war das BVerwG über die europarechtlichen Anforderungen der UVP-RL hinausgegangen, indem es aus den nationalen Regelungen in § 3 Abs. 2 BauGB einen Verstoß gegen die gesetzlichen Vorgaben auch dann abgeleitet hat, wenn der Fehler in der Bekanntmachung für das Planungsergebnis nicht kausal war.

Wenn der nationale Gesetzgeber unter Einhaltung der UVP-RL berechtigt wäre, die Bauleitpläne bei Ablauf von bestimmten Fristen für bestandskräftig zu erklären, dann muss er auch ohne Verstoß gegen die europarechtlichen Umweltvorgaben in der Lage sein, sozusagen auf einer niedrigeren Stufe nach Ablauf einer Jahresfrist bestimmte Fehler bei der Bekanntmachung von verfügbaren Umweltinformationen für unbeachtlich zu erklären, ohne dass hierdurch gegen europarechtliche Vorgaben verstoßen wird.

Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnarück)

Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe

Teilhabe verfassungsfeindlicher Parteien an Fraktionszuwendungen

Art. 3 Abs. 1 und 3, Art. 21 Abs. 2, Art. 28 Abs. 1 GG; § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO; § 35 Abs. 1, § 36a Abs. 1 Satz 1, § 36a Abs. 4 Satz 2 Hess GO

1. Fraktionen der Gemeindevertretung haben keinen originären Leistungsanspruch auf Gewährung finanzieller Zuwendungen zur Geschäftsführung, aber für den Fall, dass Zuwendungen von der Gemeinde gewährt werden, einen derivativen Leistungsanspruch auf eine dem allgemeinen Gleichheitssatz genügende Teilhabe.