

Bundesverwaltungsgericht

Änderungen des Umweltberichts nicht stets erneut auslegungsbedürftig

§ 1 Abs. 3, 4 und 7, § 1a Abs. 4, § 2a Satz 1 und 2, § 3 Abs. 2 Satz 1, § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB; § 34 Abs. 1 BNatSchG; § 78 Abs. 2 Nr. 1b WHG; § 86 Abs. 1, § 108 Abs. 1 Satz 1, § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO; Art. 19 Abs. 4 Satz 1, Art. 103 Abs. 1 GG; Art. 5, 6 Abs. 1 und 2, Art. 8 Plan-UP-RL

1. § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB verpflichtet die Gemeinde nicht zur erneuten Auslegung, wenn nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 BauGB nicht der Entwurf des Bebauungsplans selbst, sondern lediglich der Umweltbericht als Bestandteil der Begründung des Bebauungsplan-Entwurfs geändert wird.

2. § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB steht jedenfalls dann mit Unionsrecht im Einklang, wenn der geänderte Umweltbericht lediglich eine Neubewertung bereits vorhandener Sachinformationen enthält.

BVerwG, Urt. v. 08.03.2017 – 4 CN 1.16 –
Bebauungsplan Freimersheimer Mühle
(OVG Koblenz v. 02.07.2014 – OVG 8 C 10046/14 –)

Gründe:

[11] **II** Die zulässige Revision der Antragsteller ist unbegründet. Das angegriffene Normenkontrollurteil steht mit Bundesrecht im Einklang.

[12] **1.** Verfahrensfehler bei der Aufstellung des Bebauungsplans hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht verneint.

[13] Entgegen der Auffassung der Revision war die Antragsgegnerin nicht nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB verpflichtet, den Entwurf des Bebauungsplans erneut auszulegen, nachdem der Umweltbericht geändert worden war.

[14] **a)** § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB verpflichtet die Gemeinde nicht zur erneuten Auslegung, wenn nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 BauGB nicht der Entwurf des Bebauungsplans selbst, sondern lediglich der Umweltbericht als Bestandteil der Begründung des Bebauungsplan-Entwurfs geändert wird.

[15] Nach der bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau – vom 24.06.2004, BGBl. I, S. 1359) am 20.07.2004 gültigen Vorgängerregelung des § 3 Abs. 3 Satz 1 BauGB a.F. war erneut auszulegen, wenn der Entwurf des Bauleitplans nach der Auslegung geändert oder ergänzt wird oder wenn die Gemeinde »die nach § 2a (BauGB a.F.) erforderlichen Angaben wegen der Besorgnis zusätzlicher oder anderer erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen« geändert hatte. Mit der Neuregelung durch das EAG Bau in § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB sollte nach der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 15/2250, S. 27 und 45) das Verfahren der erneuten Auslegung nach den bisherigen Bestimmungen »inhaltlich unverändert« zusammengefasst werden.

Dieses gesetzgeberische Ziel hat indes im Wortlaut des § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB keinen Niederschlag gefunden. Die Verpflichtung zur erneuten Auslegung und zur erneuten Einholung der Stellungnahmen bezieht sich ausschließlich auf Änderungen oder Ergänzungen des »Entwurfs des Bauleitplans«. Dem Entwurf des Bauleitplans ist gem. § 2a Satz 1 BauGB im Aufstellungsverfahren eine Begründung »beizufügen«, wobei der Umweltbericht nach § 2a Satz 2 Nr. 2 und Satz 3 BauGB einen gesonderten Teil der Begründung bildet. Diese begriffliche Unterscheidung zwischen Entwurf und Begründung lässt erkennen, dass der Umweltbericht als Bestandteil der Begründung des Bauleitplans nach dem Verständnis des EAG Bau nicht bereits von dem in § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB verwendeten Begriff des Entwurfs des Bauleitplans erfasst ist. Soweit dem Beschluss des Senats vom 08.03.2010 – 4 BN 42.09 – (Buchholz 406.11 § 4a BauGB Nr. 1 Rdnr. 12) etwas Anderes entnommen werden könnte, hält der Senat hieran nicht fest.

[16] Das Oberverwaltungsgericht ist deshalb zu Recht davon ausgegangen, dass nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB nur dann erneut auszulegen ist, wenn der Entwurf des Bauleitplans selbst mit den seinen normativen Inhalt ausmachenden zeichnerischen und textlichen Festsetzungen geändert oder ergänzt wird (ebenso OVG Lüneburg, Urt. v. 24.06.2015 – 1 KN 138/13 – BauR 2015, 1624; siehe z.B. auch Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Oktober 2016, § 4a Rdnr. 25, Korbmacher, in: Brügelmann, BauGB, Stand Januar 2017, § 4a Rdnr. 12 f.; Uechtritz, BauR 2005, 1859 <1872 f.>; zweifelnd Berkemann, in: ders. (Hrsg.), BauGB 2004 – Nachgefragt, 1. Aufl. 2006, § 4a Abs. 3 BauGB, S. 104 f.).

[17] **b)** Diese nationale Regelung steht jedenfalls hier mit Unionsrecht im Einklang.

[18] **aa)** Allerdings bestimmt Art. 6 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30) (Plan-UP-RL), dass der Entwurf des Plans oder Programms und der nach Art. 5 Plan-UP-RL erstellte Umweltbericht den von den Mitgliedstaaten zu bestimmenden Behörden sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird; den Behörden und der Öffentlichkeit ist innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit zu geben, vor der Annahme des Plans zum Entwurf des Plans sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen. Gem. Art. 8 Plan-UP-RL werden der nach Art. 5 Plan-UP-RL erstellte Umweltbericht und die nach Art. 6 Plan-UP-RL abgegebenen Stellungnahmen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans berücksichtigt. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. BVerwG, Urt. v. 10.04.2013 – 4 C 3.12 – BVerwGE 146, 176 Rdnr. 24 und v. 01.04.2015 – 4 C 6.14 – BVerwGE 152, 10 Rdnr. 25 <zur Mitwirkung von Naturschutzvereinigungen>) ist der Öffentlichkeitsbeteiligung der Zweck einer die Behörden unterstützenden »Sachverständigenpartizipation« zugemessen worden, die den behördlichen Entscheidungsprozess in Umweltangelegenheiten besser und transparenter gestalten (vgl. Erwägungsgrund 16 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.13.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – UVP-RL, ABl. L 26 S. 1) und Vollzugsdefiziten im Bereich

des Umweltrechts entgegenwirken soll (vgl. BVerwG, Urt. v. 12.11.1997 – 11 A 49.96 – BVerwGE 105, 348 <350> <zur Mitwirkung von Naturschutzvereinigungen>).

[19] Auch diese unionsrechtlichen Vorschriften fordern aber jedenfalls dann keine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung in Gestalt einer erneuten Auslegung der Planunterlagen, wenn der geänderte Umweltbericht lediglich eine Neubewertung bereits vorhandener Sachinformationen enthält. In diesem Fall ist der Zweck der Sachverständigenpartizipation bereits durch die erstmalige Auslegung erfüllt, weil die interessierte Öffentlichkeit in deren Rahmen Gelegenheit hatte, sich zu den entscheidungserheblichen Umwelttatsachen zu äußern und die von ihr für relevant gehaltenen weiteren Stellungnahmen, Informationen, Analysen und Bewertungen zur Vorbereitung der gemeindlichen Planungsentscheidung einzubringen. Unionsrecht verpflichtet nicht dazu, die Gelegenheit, sich zum Entwurf eines Bauleitplans und zum Umweltbericht zu äußern, mehrfach einzuräumen (BVerwG, Urt. v. 07.05.2014 – 4 CN 5.13 – Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 15 Rdnr. 16). Eine Kontrollfunktion in dem Sinne, dass die Öffentlichkeit erneut zu beteiligen wäre, um zu überprüfen inwieweit die planende Gemeinde den eingebrachten Stellungnahmen und Bewertungen gefolgt ist, verlangt das Unionsrecht nicht. Gegenteiliges legt auch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 08.11.2016 – C-243/15 [ECLI:EU:C:2016:838] – (ZUR 2017, 86) nicht nahe, auf das sich die Antragsteller berufen. Die Durchsetzung abweichender Rechtsstandpunkte ist dem gerichtlichen Rechtsschutz vorbehalten. [...]

[22] 2. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass der Vollzug des Bebauungsplans nicht zwangsläufig an der Verwirklichung artenschutzrechtlicher Verbotsstatbestände scheitern werde und dem Bebauungsplan deshalb die Erforderlichkeit i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht abzusprechen sei. [...]

[30] 3. Einen Verstoß gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB durch die festgesetzte Erweiterung des Wirtschaftsweges auf dem Flurstück Nr. C hat das Oberverwaltungsgericht ohne Bundesrechtsverstoß verneint.

[31] a) Mit ihrer Sachrüge, das Oberverwaltungsgericht habe die Zielbestimmungen »falsch« ausgelegt, können die Antragsteller nicht gehört werden. Die im RROP festgelegten Ziele der Raumordnung sind Bestandteil des irrevisiblen Landesrechts. Die sich deswegen für das Revisionsgericht gem. § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO ergebende Bindung umfasst den festgestellten Inhalt und den Geltungsbereich des irrevisiblen Rechts ebenso wie die Frage, ob ein bestimmter Rechtssatz besteht, also gültig ist, und Anwendung findet (BVerwG, Urt. v. 03.06.2014 – 4 CN 6.12 – BVerwGE 149, 373 Rdnr. 23 m.w.N.). Gründe, die diese Bindung ausnahmsweise entfallen lassen könnten, sind weder geltend gemacht noch sonst ersichtlich.

[32] b) Die behaupteten Verfahrensfehler liegen ebenfalls nicht vor. [...]

[34] Hinsichtlich der zielförmigen Festlegung des regionalen Grünzugs hat sich das Oberverwaltungsgericht selbstständig tragend darauf gestützt, dass der Zielbestimmung

nach dem RROP keine absolute Ausschlusswirkung in Bezug auf die in ihm zugelassenen Vorhaben beigemessen werde: Im regionalen Grünzug dürften Vorhaben zugelassen werden, die dessen Funktion nicht beeinträchtigen oder die unvermeidlich und im überwiegenden öffentlichen Interesse notwendig sind. Vorliegend sei bereits nicht ersichtlich, dass die relativ geringfügige Erweiterung des Wirtschaftsweges die Funktionen des regionalen Grünzugs beeinträchtigen könne; dies habe auch der Verband Rhein-Neckar so gesehen und einen Zielverstoß verneint. Auf die von den Antragstellern allein thematisierte Frage der Parzellenschärfe kam es insoweit nicht mehr entscheidungserheblich an. [...]

[37] 4. Ohne Erfolg bleiben auch die Beanstandungen, die die Antragsteller gegen die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zur FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 1a Abs. 4 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG vorbringen.

[38] a) Zu Unrecht rügen die Antragsteller, das Oberverwaltungsgericht habe unter Verstoß gegen Bundesrecht darauf abgestellt, dass durch die geplanten Vorhaben, die bereits zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses des streitgegenständlichen Bebauungsplans vollzogen gewesen seien, keine erheblichen Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets mehr ausgehen könnten.

[39] Die Rüge zielt gegen die Erwägung des Oberverwaltungsgerichts, dass bei der »Erheblichkeitsprüfung« hinsichtlich des Großen Feuerfalters nur von einem planbedingt eintretenden Flächenverlust von rund 500 m² durch die Erweiterung des Wirtschaftsweges auf dem Flurstück Nr. C auszugehen sei, weil die Habitatfläche auf dem Flurstück Nr. B bereits infolge der Baufeldräumung im Vollzug der früheren vorhabenbezogenen Bebauungspläne ihre Habitateignung verloren habe. Die Fläche habe »im Übrigen« ihre allenfalls potentielle Habitateignung auch für den Dunklen Wiesenknopf-Ameisenbläuling mit der im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses bereits vollzogenen Baufeldräumung endgültig eingebüßt.

[40] Die Rüge greift nicht durch. Dabei kann der Senat die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bisher nicht entschiedene (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.03.2014 – 4 CN 3.13 – BVerwGE 149, 229 Rdnr. 27; VGH München, Urt. v. 30.11.2008 – 9 N 05.112 – juris Rdnr. 50 <nachfolgend BVerwG, Beschl. v. 09.09.2009 – 4 BN 4.09 – juris>; vgl. nunmehr auch EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14 – NVwZ 2016, 595 Rdnr. 61) Frage weiterhin offen lassen, inwieweit Schutzzwecke und Erhaltungsziele eines FFH-Gebiets einem Vorhaben oder einer Planung noch entgegen gehalten werden können, wenn sie in dem für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage maßgeblichen Zeitpunkt bereits obsolet waren. Denn das Oberverwaltungsgericht hat sie ebenfalls offen gelassen. Hinsichtlich des Großen Feuerfalters ist dies im Urteil (UA S. 29) ausdrücklich vermerkt. Hinsichtlich des Dunklen Wiesenknopf-Ameisenbläulings kommt dies weniger deutlich zum Ausdruck, ist aber ersichtlich nicht anders gemeint. Denn wenn sich das Oberverwaltungsgericht beim Dunklen Wiesenknopf-Ameisenbläuling in dieser Frage hätte festlegen wollen, wäre es nicht verständlich, warum es dieselbe Frage beim Großen Feuerfalter offen lässt.

[41] **b)** Die Antragsteller dringen auch mit ihren Verfahrensrügen nicht durch, mit denen sie geltend machen, das Oberverwaltungsgericht habe sich mit ihrem Vorbringen zum Habitatschutz überhaupt nicht auseinander gesetzt und damit einerseits gegen das rechtliche Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) und andererseits gegen den Überzeugungsgrundsatz (§ 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO) verstoßen.

[42] **aa)** Das Oberverwaltungsgericht hat sich tragend auf die Annahme gestützt, dass im Ergebnis keine erhebliche planbedingte Beeinträchtigung von Erhaltungszielen vorliege. Was den Großen Feuerfalter angehe, sei zwischen den Beteiligten unstreitig, dass es sich bei dem Grünland nördlich der Bestandsgebäude der Mühle teilweise um einen Lebensraum dieser Tagfalterart gehandelt habe. Betroffen seien Teilflächen des Flurstücks Nr. B, von dem 5.800 m² durch Festsetzung als Gewerbegebiet verloren gingen, und eine Teilfläche von ca. 500 m² aus dem Flurstück Nr. C, die für die festgesetzte Erweiterung des Wirtschaftsweges in Anspruch genommen werde. Auch wenn man die Baufeldräumung als Voraussetzung für die Realisierbarkeit der Festsetzungen des angegriffenen Bebauungsplans diesem noch als planbedingten Eingriff zurechnen wollte, läge nur eine Beeinträchtigung des Lebensraums des Großen Feuerfalters unterhalb der Erheblichkeitsschwelle vor. Insoweit werde in der »ergänzenden FFH-Verträglichkeitsprüfung« vom 13.03.2013 nachvollziehbar und in jeder Hinsicht überzeugend ausgeführt, dass dann von einem Lebensraumverlust in einer Größenordnung von insgesamt rund 2.000 m² auszugehen sei. Dabei hätten die Gutachter in nicht zu beanstandender Weise die Teilfläche im zentralen Bereich des Flurstücks Nr. B, auf der ca. 50 Ampferpflanzen als Fortpflanzungsstätte des Großen Feuerfalters angenommen worden seien, zugrunde gelegt und diese Fläche – durchaus großzügig – mit einem Viertel ihrer Gesamtfläche (maximal 1.450 m²) in Ansatz gebracht. Dem seien die für die Erweiterung des Wirtschaftsweges benötigten rund 500 m² hinzugerechnet und die Summe auf 2.000 m² aufgerundet worden. Auch dies erscheine plausibel im Sinne einer Worst-Case-Betrachtung. In nicht zu beanstandender Weise werde diesem Lebensraumverlust der in den Bestandskarten zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans ausgewiesene Gesamtlebensraum der Art im FFH-Gebiet gegenübergestellt, der 231,8 ha betrage. Danach entspreche der Verlust an Lebensraum im Plangebiet lediglich ca. 0,09 % des Lebensraums der Art im FFH-Gebiet. Dies liege unterhalb der (in der Fachkonvention von Lambrecht/Trautner [2007]) angenommenen Erheblichkeitsschwelle für den Großen Feuerfalter, die bei einem Lebensraumverlust von weniger als 0,1 % oder bei 6.400 m² anzusetzen sei, wenn es sich – wie hier – um eine große lokale Population handele.

[43] Die Antragsteller machen geltend, ihre detaillierte Kritik an der FFH-Verträglichkeitsprüfung finde sich in dem angegriffenen Urteil nicht.

[44] Einen Gehörsverstoß oder sonstige Verfahrensmängel zeigen die Antragsteller damit nicht auf. Ausweislich des Tatbestandes (UA S. 11 f.) hat das Oberverwaltungsgericht zur Kenntnis genommen, dass die Antragsteller die Bestimmung der Erheblichkeit des planungsbedingten Verlusts an Habitatflächen als fehlerhaft erachtet hatten. Gleichwohl hat es die Ausführungen in der – nach Angaben der Beige-

ladenen »zur Sicherheit« eingeholten – »ergänzenden FFH-Verträglichkeitsprüfung« vom 13.03.2013 als in jeder Hinsicht nachvollziehbar und überzeugend qualifiziert. Bereits die Erwähnung des Vorbringens im Tatbestand spricht gegen die Annahme eines Gehörsverstoßes (vgl. BVerwG, Beschl. v. 16.07.2010 – 5 B 2.10 – juris Rdnr. 13). [...]

[47] **(1)** Nach der vom Oberverwaltungsgericht herangezogenen Fachkonvention von Lambrecht/Trautner [2007] liegt eine erhebliche Beeinträchtigung des Großen Feuerfalters nicht vor, wenn der Lebensraumverlust den Orientierungswert der Stufe III i.H.v. 6 400 m² nicht überschreitet. Voraussetzung für die Anwendung dieses Orientierungswerts ist (unter anderem), dass der Verlust weniger als 0,1 % der Habitatfläche im Gebiet ausmacht. Diese Grenze von 0,1 % wäre überschritten, wenn das Flurstück Nr. B entsprechend dem Vortrag der Antragsteller in vollem Umfang als Habitatverlustfläche anzusetzen wäre. [...]

[50] Einen Gehörsverstoß legen die Antragsteller schließlich auch nicht dar, soweit sie eine Auseinandersetzung mit ihrem Vortrag zu den nicht mit Ampferpflanzen bestandenen Flächen vermissen. Sie meinen, dass diese Vorhabenflächen als Lebensraum für das Nektarangebot und als Balz- oder Rendezvousplatz für den Großen Feuerfalter einzubeziehen gewesen wären. Auf diesen Vortrag geht das angegriffene Urteil nicht ein. Auf einen Gehörsverstoß lässt dies gleichwohl nicht schließen. Denn das Oberverwaltungsgericht hat seinem Urteil erkennbar die Auffassung zugrunde gelegt, dass nach der Fachkonvention von Lambrecht/Trautner [2007] nur die Ampferpflanzen als »Fortpflanzungsstätten« des Großen Feuerfalters in Ansatz gebracht werden könnten. Darin liegt zugleich die Zurückweisung der Auffassung der Antragsteller, wonach auch Nahrungs- und Balzstätten einzubeziehen seien. Die hiergegen vorgebrachten Angriffe betreffen die Sachverhalts- und Beweiswürdigung des Oberverwaltungsgerichts. Sie können nur Erfolg haben, wenn das Gericht gegen gesetzliche Beweisregeln, allgemeine Erfahrungssätze oder die Denkgesetze verstößt (BVerwG, Urt. v. 27.11.2014 – 7 C 12.13 – NVwZ 2015, 675 Rdnr. 41). Hierzu fehlt jede Darlegung. Auf einen Gehörsverstoß lassen die Angriffe der Antragsteller nicht schließen. [...]

[53] **bb)** Die Gehörsrüge der Antragsteller bleibt schließlich auch hinsichtlich des Dunklen Wiesenknopf-Ameisenbläulings ohne Erfolg. [...]

[57] **5.** Im Einklang mit Bundesrecht hat das Oberverwaltungsgericht schließlich auch einen Verstoß gegen das Gebot gerechter Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) verneint.

[58] **a)** Für eine Verkennung der Anforderungen des Abwägungsgebots an die Alternativenprüfung bestehen vorliegend keine Anhaltspunkte. [...]

[60] Fehl geht auch die Kritik der Antragsteller, aus § 78 Abs. 2 Nr. 1 WHG ergebe sich vorliegend eine Planungs-schranke, weil hiernach die Ausweisung von Baugebieten im festgesetzten Überschwemmungsgebiet nur zugelassen werden dürfe, wenn keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden könnten. Das Oberverwaltungsgericht hat insoweit auf die Tatbestandswirkung des wasserrechtlichen Ausnahmebescheides

vom 27.01.2012 abgestellt. Die Voraussetzungen der Abweichung waren deshalb nicht mehr zu prüfen (BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14.01 – BVerwGE 117, 351 <354 f.> Rdnr. 14).

Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 08.03.2017 – BVerwG 4 CN 1.16 – Bebauungsplan Freimersheimer Mühle

(Bebauungsplan in drei Durchgängen). Es gibt Bebauungspläne, die schaffen es erst beim dritten Anlauf. Der dem Normenkontrollverfahren zugrundeliegende Bebauungsplan hatte so ungewöhnliche Startbedingungen. So beschloss die Ortsgemeinde Freimersheim im Juni 2010 den vorhabenbezogenen Bebauungsplan »Freimersheimer Mühle«, um dadurch die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erweiterung des dort ansässigen Mühlenbetriebes zu schaffen. Das Plangebiet umfasste neben dem Wohngrundstück der Antragsteller auch Teile des FFH-Gebietes »Modenbachniederung« – eines europäischen Naturschutzgebietes – sowie Teilflächen eines festgesetzten Überschwemmungsgebietes. Das OVG Rh.-Pf. erklärte den Bebauungsplan für unwirksam, weil nicht ausreichend ermittelt worden sei, ob die vorgesehene Verrohrung und Überbauung des im FFH-Gebiet verlaufenden Mühlbachs die Ziele des Naturschutzgebietes erheblich beeinträchtigt. Außerdem seien die Lärmschutzbelange der Antragsteller nicht ordnungsgemäß abgewogen worden, weil der Abwägung fehlerhaft das geringere Lärmschutzniveau einer »faktischen Betriebswohnung« zugrunde gelegt worden sei, obwohl deren Wohnhaus keinerlei Bezug mehr zur Mühle habe.

Zur Heilung der Mängel des Bebauungsplanes führte die Ortsgemeinde ein ergänzendes Verfahren durch und beschloss im März 2012 einen inhaltlich im Wesentlichen unveränderten, aber in der Begründung ergänzten vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Auf den erneuten Antrag der Antragsteller erklärte das OVG auch diesen für unwirksam, weil es an den gesetzlichen Voraussetzungen für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan gefehlt habe, insbesondere kein Durchführungsvertrag mit dem Vorhabenträger geschlossen worden sei.

Im Januar 2013 beschloss die Ortsgemeinde einen neuen, nicht vorhabenbezogenen Bebauungsplan, der in weitgehender inhaltlicher Übereinstimmung mit den vorherigen Bebauungsplänen Gewerbegebiete festsetzt und nunmehr das Wohnhaus der Antragsteller als eine Bestandsschutz genießende allgemeine Wohnnutzung einstuft. Die von den Antragstellern auch hiergegen erhobenen Normenkontrollanträge lehnte das Oberverwaltungsgericht durch ein nunmehr vom BVerwG bestätigtes Urteil ab. So ist der Bebauungsplan nach zweimaligem Fehlstart doch noch einigermaßen elegant über die juristische Bühne gegangen. »Ein guter Abgang zielt die Übung«, wissen wir bereits vom Turnvater Jahn.

(Nachträgliche Änderungen des Umweltberichts führen nicht zum Erfordernis einer erneuten Offenlage). In die amtliche Sammlung hat es das Urteil wohl vor allem wegen der Aussage geschafft, dass nur eine nachträgliche Änderung des Bebauungsplanentwurfs selbst, nicht jedoch des Umweltberichts als Teil der Bebauungsplanbegründung zu einer erneuten Offenlage verpflichtet. Mit der Offenlage der Planunterlagen ist das Planaufstellungsverfahren nicht abgeschlossen. Die eingebrachten Stellungnahmen werden zumeist in

sog. Abwägungstabellen verarbeitet. Weitere Gesichtspunkte können zu einer Änderung oder Abweichung der bisherigen Planinhalte führen. Es kann sich aber auch als erforderlich erweisen, die Begründung des Plans zu ergänzen und insbesondere den Umweltbericht als Teil der Begründung zu überarbeiten. Dies alles führt zu der Frage, ob durch eine erneute Offenlage alles sozusagen wieder von vorn beginnen muss. Diese Fragen stellen sich nicht nur vor dem Hintergrund des deutschen Rechts, sondern auch aus der unionsrechtlichen Sicht. Muss bei jeder Änderung oder Ergänzung der offengelegten Unterlagen mit einer erneuten Offenlage eine Wiederholungsschleife eingelegt werden, könnte es sich vielleicht für die planende Gemeinde besser empfehlen, die Planunterlagen nicht zu ergänzen und nach dem aus Repetitorzeiten bekannten Ratschlag »Mut zur Lücke« den Einwendungen einfach mit vielsagendem Stillschweigen zu begegnen?

(Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans). Wird der Bauleitplan selbst geändert, muss eine erneute Offenlage nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB nur dann erfolgen, wenn die Grundzüge des Plans berührt werden. Ist dies nicht der Fall, kann die Einholung der Stellungnahmen auf die von der Änderung oder Ergänzung betroffene Öffentlichkeit sowie die berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange beschränkt werden (§ 4a Abs. 3 Satz 4 BauGB). Für das Fachplanungsrecht hält § 73 Abs. 8 VwVfG eine vergleichbare Regelung bereit. Soll danach ein ausgelegter Plan geändert werden und werden dadurch der Aufgabenbereich einer Behörde oder einer Vereinigung nach § 73 Abs. 4 Satz 5 oder Belange Dritter erstmals oder stärker als bisher berührt, so ist diesen die Änderung mitzuteilen und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme und Einwendungen innerhalb von zwei Wochen zu geben. Bei Änderungen des Plans sind daher nur denjenigen erneut zu beteiligen, deren Belange erstmals oder stärker als bisher betroffen sind. Eine erneute Offenlage muss auch im ergänzenden Verfahren nicht erfolgen, wenn der festgestellte Plan nur unwesentlich geändert werden soll (§ 76 Abs. 2 VwVfG) (BVerwG, Urt. v. 19.02.2017 – 7 A 2.15 – DVBl 2017, 1029 – Elbvertiefung).

(Änderungen der Planbegründung). Wird der Plan nicht selbst, sondern nur dessen Begründung geändert, gelten diese Anforderungen nicht. Eine erneute Beteiligungsnotwendigkeit ergibt sich nur dann, wenn die Begründung in ihren Grundzügen geändert wird und dadurch in einem völlig anderen Lichte erscheinen. Übliche Ergänzungen, die durch die Reaktion auf in der Öffentlichkeitsbeteiligung erhobene Einwendungen veranlasst sind, führen nicht zu einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung. Das gilt auch für Änderungen des Plans, mit denen Stellungnahmen der Einwendungsführer Rechnung getragen wird. Durch die Trennung von Regelungen des Plans einerseits und der dafür gegebenen Begründung andererseits hat das BVerwG für die Praxis eine wichtige Klarstellung gegeben. Die Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren und die Reaktion darauf in einer ergänzenden oder modifizierten Planbegründung führen nicht zu einer geradezu nie enden wollenden Schleife wechselseitiger Beteiligungs- und Stellungnahmemöglichkeiten. Vielmehr ist grundsätzlich nur ein einmaliger Schlagabtausch zwischen Behörde, Öffentlichkeit und Planbetroffenen erforderlich. Das gilt sowohl für das Bauplanungs- als auch für das Fachplanungsrecht und hat nach deutschem Recht eine lange Tradition.

(Wesentlich neue Umweltbetroffenheiten). Das BVerwG hat dazu im Urteil zur Stromtrasse Ganderkesee (BVerwG, Urt. v. 06.04.201 – 4 A 2.16 – DVBl 2017, 1039 ff.) ausgeführt: »Nach der Rechtsprechung des 9. Senats (BVerwG, Urteile vom 28.04.2016 – 9 A 9.15 – BVerwGE 155, 91 Rn. 34 und vom 10.11.2016 – 9 A 18.15 – Rn. 25) muss die Öffentlichkeit unabhängig davon nach § 9 Abs. 1 UVPG dann neu beteiligt werden, wenn im ergänzenden Verfahren eine nach Gegenstand, Systematik und Ermittlungstiefe neue oder über die bisherigen Untersuchungen wesentlich hinausgehende Prüfung von Umweltbetroffenheiten vorgenommen wird. Dies beurteilt sich danach, ob bereits die ursprünglichen Unterlagen die nach § 6 Abs. 3 Satz 3 UVPG nötige Anstoßwirkung entfalten oder ob eine solche erstmalig von den neuen Unterlagen ausgeht. Die Anstoßwirkung soll den Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung sicherstellen, durch Einbeziehung von Meinungsäußerungen und Bedenken der Öffentlichkeit zu Umweltbelangen den behördlichen Entscheidungsprozess besser und transparenter zu gestalten (vgl. BVerwG, Urteil vom 28.04.2016 – 9 A 9.15 – BVerwGE 155, 91 Rn. 34). Sie setzt voraus, dass die Unterlagen potenziell Betroffenen und den anerkannten Vereinigungen die Beurteilung ermöglichen, ob und in welchem Umfang ihre Belange oder ihre satzungsgemäßen Interessen von den Umweltauswirkungen betroffen werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 31.07.2012 – 4 A 7001.11 u.a. – BVerwGE 144, 44 Rn. 41).«

Das Gericht setzt damit eine Rechtsprechung fort, die bereits aus der Münchener Flughafenplanung bekannt ist. Werden im weiteren Verfahren Gutachten eingeholt, so können sie ggf. in die Erörterung eingeführt werden, sodass eine erneute Planoffenlage nicht erforderlich ist (BVerwG, Urt. v. 05.12.1986 – 4 C 13.85 – BVerwGE 75, 214 = DVBl 1987, 573 – München II).

(Keine Endlosschleife der Öffentlichkeitsbeteiligung). Die eigentliche Aussage des BVerwG-Normenkontrollurteils liegt nun darin, dass eine solche einmalige Beteiligung nicht nur nach dem nationalen Recht ausreicht, sondern auch den unionsrechtlichen Vorgaben entspricht. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der geänderte Umweltbericht lediglich eine Neubewertung bereits vorhandener Sachinformationen enthält. Eine solche Klarstellung ist für die Praxis von großem Wert. Denn eine nachträgliche Änderung oder Ergänzung des Umweltberichts darf nicht jeweils zu einer erneuten Beteiligungsnotwendigkeit führen.

Das ist nur dann erforderlich, wenn sich wesentlich neue Aspekte ergeben, zu denen die betroffene Öffentlichkeit noch nicht hat Stellung nehmen können. So ist zur Behebung eines Fehlers nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses im ergänzenden Verfahren (§ 75 Abs. 1a VwVfG) eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 9 Abs. 1 UVPG durchzuführen, wenn eine nach Gegenstand, Systematik und Ermittlungstiefe neue oder über die bisherigen Untersuchungen wesentlich hinausgehende Prüfung der Umweltbetroffenheiten stattfindet, die ihren Niederschlag in einer neuen entscheidungserheblichen Unterlage über die Umweltauswirkungen des Vorhabens findet (§ 6 Abs. 1 Satz 1 UVPG) findet (BVerwG, Urt. v. 28.04.2016 – 9 A 9.5 – BVerwGE 155, 91 – Elbquerung) – ansonsten nicht.

(Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung). Zum FFH-Gebietsschutz knüpft das Gericht an seine bisherigen Rechtsgrundsätze an (BVerwG, Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20.05 – BVerwGE 128, 1 = DVBl 2007, 706, m. Anm. Stür DVBl 2007, 1147 – Hessisch Lichtenau II) und legt dabei die Maßstäbe von Lamprecht/Trautner (2007) nach Art einer Fachkonvention zugrunde (Bick/Wulfert, NVwZ 2017, 346; Stürer, DVBl 2017, 29). Gewisse Erleichterungen können sich bei der Verträglichkeitsprüfung in einem Vogelschutzgebiet ergeben, weil es hier nicht um den Schutz der Lebensraumtypen selbst, sondern in ihrer Funktion als Lebensraumgrundlage für die jeweiligen Vögel geht (BVerwG, Urt. v. 24.11.2011 – 9 A 23.11 – BVerwGE 141, 171 = DVBl 2012, 443 m. Anm. Stürer/Bergt, 449 – Weserquerung – A 28).

So gibt das Urteil für die Praxis wertvolle Klarstellungen und verhindert vor allem, dass die Beteiligungsverfahren in der Bau- und Fachplanung in einer Endlosschleife niemals einen Abschluss finden.

Prof. Dr. Bernhard Stürer (Münster/Osnabrück)

Formell illegaler Radwegebau im FFH-Gebiet

§ 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 UmwRG; § 42 Abs. 2 VwGO; Art. 11 UVP-RL; Art. 6 FFH-RL; § 3 Abs. 2, § 34 BNatSchG; § 3 Abs. 1 Nr. 4, § 39 Abs. 1 Satz 2 SächsStrG; § 3 Abs. 1 Nr. 2 SächsUVPG

1. Die Verbandsklagebefugnis einer anerkannten Umweltvereinigung (§ 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 UmwRG) umfasst die Klage auf behördliches Einschreiten gegen ein ohne die erforderliche Zulassungsentscheidung errichtetes und betriebenes Vorhaben.

2. Das Ermessen der Naturschutzbehörde, gem. § 3 Abs. 2 BNatSchG die Nutzung eines in einem FFH-Gebiet ohne die erforderliche Planfeststellung ausgebauten Radweges zu unterbinden, ist regelmäßig zu einer Rechtspflicht verdichtet, wenn die weitere Nutzung bis zum Abschluss des nachträglich durchzuführenden Planfeststellungsverfahrens über die baubedingten Störungen hinaus erhebliche Beeinträchtigungen konkret befürchten lässt.

BVerwG, Urt. v. 01.06.2017 – 9 C 2.16 – formell illegaler Radweg im FFH-Gebiet

(VG Chemnitz, Urt. v. 29.01.2014 – 2 K 701/13 –; OVG Sachsen, Urt. v. 22.07.2015 – 1 A 509/14 – SächsVBl 2016, 115)

Gründe:

[...]

[10] **II.** Die zulässige Revision des Bkl. ist teilweise begründet. Das Berufungsurteil steht nicht in jeder Hinsicht mit Bundesrecht in Einklang (§ 137 Abs. 1 VwGO) und erweist sich insoweit auch nicht im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Da ergänzende Feststellungen getroffen werden müssen, ist das Urteil gem. § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung