

## Europäischer Gerichtshof

### Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB (nur) bei Wahrung der UVP-Pflichten europarechtskonform

Art. 3 Abs. 3, 4, Art. 5 SUP-RL; §§ 13a, 214a Abs. 2 BauGB

**Art. 3 Abs. 5 der RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL) ist in Verbindung mit ihrem Art. 3 Abs. 4 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden entgegensteht, nach der ein Verstoß gegen eine durch die Rechtsnorm zur Umsetzung der RL aufgestellte qualitative Voraussetzung, wonach es bei der Aufstellung einer besonderen Art von Bauungsplan keiner Umweltprüfung im Sinne der RL bedarf, für die Rechtswirksamkeit dieses Plans unbeachtlich ist.**

EuGH (4. Kammer), Urteil 18.04.2013 – C-463/11 –

§ 13a BauGB: Bauungsplan der Innenentwicklung (Vorabentscheidungsersuchen des VGH BW, Beschluss vom 27.07.2011 – 8 S 1712/09 – VBIBW 2012, 139).

[21] Nach Auffassung des vorliegenden Gerichts handelt es sich bei dem von der Gemeinde beschlossenen Plan mit einer überbaubaren Grundfläche von etwa 11.800 qm nicht um einen Bauungsplan »der Innenentwicklung« im Sinne von § 13a Abs. 1 BauGB, so dass es nicht zulässig gewesen sei, ihn in einem beschleunigten Verfahren ohne Umweltprüfung aufzustellen, denn die überplante Fläche gehe teilweise über den Siedlungsbereich hinaus.

[22] Der Plan sei somit aufgrund einer unzutreffenden Beurteilung der qualitativen Voraussetzung in § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB erlassen worden, wonach ein Bauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden könne. Dies sei jedoch nach § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Plans unbeachtlich.

**Gründe:** [26] **(Zur Zulässigkeit).** Die deutsche Regierung hat, ohne ausdrücklich eine Einrede der Unzulässigkeit zu erheben, Zweifel an der Erheblichkeit der Vorlagefrage für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits geäußert.

[27] In ihren Erklärungen führt die deutsche Regierung sinngemäß aus, § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB sei restriktiv auszulegen und unter Umständen wie denen des Erlasses des im Ausgangsverfahren streitigen Bauungsplans wohl nicht anwendbar.

[28] Insoweit genügt der Hinweis, dass nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Vermutung für die Entscheidungserheblichkeit der Fragen zur Auslegung des Unionsrechts spricht, die das nationale Gericht in dem rechtlichen und sachlichen Rahmen stellt, den es in eigener Verantwortung festlegt und dessen Richtigkeit der Gerichtshof nicht zu prüfen hat. Der Gerichtshof kann es nur dann ablehnen, über das Vorabentscheidungsersuchen eines nationalen Gerichts zu befinden, wenn die erbetene Auslegung des Unionsrechts offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Realität oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen

Angaben verfügt, die für eine zweckdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil vom 12.10.2010 – C-45/09 – Slg. 2010, I-9391, Rdnr. 33 – NJW 2010, 3767 – Rosenblatt und die dort angeführte Rechtsprechung).

[29] Im vorliegenden Fall betrifft die vorgelegte Frage die Auslegung von Art. 3 Abs. 4 und 5 der RL. Es ist nicht Sache des Gerichtshofs, sondern allein des vorlegenden Gerichts, sich zur Auslegung des nationalen Rechts zu äußern (Urteil vom 28.06.2012 – C-7/11 – Rdnr. 54 – Caronna) und zu entscheiden, inwieweit § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB im Ausgangsverfahren anwendbar ist. Im Übrigen gibt es in der Vorlageentscheidung keinen Anhaltspunkt dafür, dass die genannte nationale Rechtsvorschrift in dieser Rechtssache keine Anwendung finden könnte.

[31] **(Zur Begründetheit).** Vorab ist darauf hinzuweisen, dass das Hauptziel der RL nach ihrem Art. 1 darin besteht, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, bei ihrer Ausarbeitung und vor ihrer Annahme einer Umweltprüfung unterzogen werden (Urteil vom 22.09.2011 – C-295/10, Rdnr. 37 – NVwZ 2012, 291 – Valčiukienė u.a.; Urteil vom 28.02.2012 – C-41/11 – NVwZ 2012, 553, Rdnr. 40 – Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne).

[32] Wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, fällt der Bauungsplan unter Art. 3 Abs. 4 der RL oder möglicherweise unter ihren Art. 3 Abs. 3. Gemäß diesen Bestimmungen befinden die Mitgliedstaaten bei den dort genannten Plänen darüber, ob sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

[33] Nach Art. 3 Abs. 5 der RL erfolgt diese Bestimmung der Pläne, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben und somit einer Prüfung nach Maßgabe der RL bedürfen, durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze.

[34] Bei Bauungsplänen hat der deutsche Gesetzgeber diese Bestimmung durch die Festlegung vorgenommen, dass die Aufstellung solcher Pläne grundsätzlich an eine Umweltprüfung geknüpft ist, dass aber Bauungspläne der Innenentwicklung, die die in § 13a Abs. 1 BauGB festgelegten Voraussetzungen erfüllen, als besondere Art von Plänen von dieser Verpflichtung ausgenommen sind.

[35] Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass sich die Vorlagefrage, wie der Generalanwalt in Nr. 45 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, darauf bezieht, welche Konsequenz eine kombinierte Anwendung zweier nationaler Bestimmungen wie § 13a und § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB für die praktische Wirksamkeit der RL haben könnte.

[37] Hierzu ist festzustellen, dass eine Bestimmung wie § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB zur Folge hat, dass Bauungspläne, bei deren Aufstellung nach der nationalen Regelung zur Umsetzung von Art. 3 Abs. 5 der RL eine Umweltprüfung hätte durchgeführt werden müssen, auch dann rechtswirksam bleiben, wenn sie ohne die in der RL vorgesehene Umweltprüfung aufgestellt worden sind.

[38] Ein solches System läuft darauf hinaus, dass Art. 3 Abs. 1 der RL, der für Pläne im Sinne von Art. 3 Abs. 3 und

4, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, eine Umweltprüfung vorschreibt, jede praktische Wirksamkeit genommen wird.

[39] Es ist zwar denkbar, dass eine besondere Art von Plan, die die qualitative Voraussetzung des § 13a Abs. 1 BauGB erfüllt, a priori voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, da diese Voraussetzung zu gewährleisten vermag, dass ein solcher Plan den einschlägigen Kriterien des Anhangs II der RL, auf die in ihrem Art. 3 Abs. 5 Satz 2 verwiesen wird, entspricht; einer solchen Voraussetzung wird jedoch die praktische Wirksamkeit genommen, wenn sie mit einer Vorschrift wie § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB kombiniert wird.

[40] Die genannte Vorschrift des BauGB läuft nämlich dadurch, dass Bebauungspläne erhalten bleiben, die im Sinne der RL, so wie sie in nationales Recht umgesetzt worden ist, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, letztlich darauf hinaus, dass es den Gemeinden ermöglicht wird, derartige Pläne ohne Vornahme einer Umweltprüfung aufzustellen, sofern die Pläne die in § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB festgelegte quantitative Voraussetzung erfüllen und ihnen keiner der in § 13a Abs. 1 Sätze 4 und 5 BauGB genannten Ausschlussgründe entgegensteht.

[41] Unter diesen Bedingungen ist nicht rechtlich hinreichend gewährleistet, dass sich die Gemeinde in jedem Fall an die einschlägigen Kriterien des Anhangs II der RL hält; ihre Einhaltung wollte der nationale Gesetzgeber aber sicherstellen, wie die Aufnahme des Begriffs der Innenentwicklung in die Regelung zeigt, mit der von dem ihm in Art. 3 Abs. 5 der RL eingeräumten Wertungsspielraum Gebrauch gemacht werden sollte.

[43] Im Übrigen sind nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs, wenn ein Plan im Sinne der RL vor seiner Verabschiedung einer Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß den Anforderungen der RL zu unterziehen gewesen wäre, die nationalen Gerichte, bei denen eine Klage auf Nichtigerklärung eines solchen Plans anhängig gemacht wird, verpflichtet, alle allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen, um dem Unterbleiben einer solchen Prüfung abzuwehren (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28.02.2012 – C-41/11 – NVwZ 2012, 553, Rdnr. 44 bis 46 – Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne).

[44] Demzufolge ist es im Ausgangsverfahren Sache des vorlegenden Gerichts, im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden und für ihre volle Wirksamkeit Sorge zu tragen, indem es jede Bestimmung des BauGB – namentlich § 214 Abs. 2a Nr. 1 – unangewandt lässt, die es zu einer im Widerspruch zur RL stehenden Entscheidung veranlassen würde (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 09.03.1978 – C-106/77 – Slg. 1978, 629, Rdnr. 24 – Simmenthal; Urteil vom 26.02.2013 – C-617/10 – Rdnr. 45 – Åkerberg Fransson).

**Anmerkung zu EuGH (4. Kammer), Urteil vom 18.04.2013 – C-463/11 – § 13a BauGB: Bebauungsplan der Innenentwicklung**

**(Bedeutung der Umweltprüfung).** Die Anforderungen an die Umweltprüfung sind exakt einzuhalten. Ansonsten haben Planungs- und Zulassungsbehörden ein Problem. Diese Er-

kenntnis hat seit einiger Zeit auch das Bau- und Fachplanungsrecht erreicht. Galt die Beachtung dieser europarechtlichen Anforderungen vormals noch als ein grundsätzlich straffreies Kavaliersdelikt, das erst dann geahndet werden konnte, wenn sich der Fehler auf das Ergebnis ausgewirkt hatte, so hat die Umweltprüfung inzwischen mehr und mehr ein Eigenleben entwickelt, das auch dann zu beachtlichen Wirkungen führt, wenn der formale Rechtsverstoß in der Sache nicht kausal für das Ergebnis gewesen ist (BVerwG, Urteil vom 25.01.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl 1996, 677 – Eifelautobahn A 60; Urteil vom 18.11.2004 – 4 CN 4.03 – BVerwGE 122, 207 = DVBl 2005, 386 – Diez; Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdnr. 927).

**(EuGH-Rechtsprechung).** Zur für Projekte geltenden UVP-RL (RL des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27.06.1985 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 85/337/EWG – ABl. L 175, S. 40; Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – 2011/92/EU, ABl. vom 28.01.2012 L 26, S. 1) und zur für Pläne und Programme geltenden SUP-RL (RL 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme ABl. vom 21.07.2001, Nr. L 197, S. 30) hat der EuGH inzwischen eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt. Die Begriffe der »Projekte« oder »Pläne und Programme«, die eine UVP bzw. SUP-Pflicht auslösen, sind sehr weit (EuGH, Urteil vom 15.10.2009 – C-263/08 – NVwZ 2009, 1553 – Stromleitungstunnel) und erfasst auch Änderungen von Vorhaben (EuGH, Urteil vom 28.02.2008 – C-2/07 – NuR 2008, 255 – Flughafen Lüttich-Bierset). Auch Aktionsprogramme mit Umweltauswirkungen fallen unter die SUP-RL (EuGH, Urteil vom 17.06.2010 – C-105/09 – und C-110/09 – ZUR 2010, 475 = EurUP 2010, 245 – Terre wallone und Inter-Environnement Wallonie ASBL und Wallonische Region).

Nur die Änderung oder Erweiterung eines genehmigten Projektes ist allerdings ein der UVP-RL unterfallendes Projekt, die bloße Verlängerung einer bestehenden Genehmigung oder ein Nachrüstprogramm ohne Änderung des materiellen Zustandes ohne zusätzliche erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen nicht (EuGH, Urteil vom 17.03.2011 – C-275/09 – NuR 2011, 282 – Flugplatz Brussels Hoofdstedelijk; Urteil vom 19.04.2012 – C-121/11 – NVwZ-RR 2012,692 – Cour-au-Bois Nord).

Bei Plänen für kleinräumige Gebiete auf nationaler Ebene hat der Gesetzgeber zwar einen Spielraum. Art. 3 Abs. 5 i.V. mit Art. 3 Abs. 3 SUP-RL steht nationalen Regelungen allerdings entgegen, die allgemein und ohne Einzelfallprüfung vorsehen, dass eine Prüfung nach der SUP-RL dann nicht durchgeführt werden muss, wenn sich die Pläne, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, nur auf einen Gegenstand wirtschaftlicher Betätigung beziehen. Auch eine nach der UVP-RL für bestimmte öffentliche und private Projekte durchgeführte UVP entbindet nicht von der Verpflichtung, eine nach der SUP-RL für Pläne und Programme erforderliche Umweltprüfung durchzuführen. Die Mitgliedstaaten sind dabei nicht verpflichtet, in ihren innerstaatlichen Rechtsordnungen koordinierte oder gemeinsame Verfahren

vorzusehen, die den Anforderungen der UVP-RL und der SPU-RL genügt (EuGH, Urteil vom 22.09.2011 – C-295/10 – NVwZ 2012, 291 – Intensivtierhaltung von Schweinen).

Die Prüfung der unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen eines Projektes muss dabei in vollem Umfang vor der Genehmigung durchgeführt werden. Der Mitgliedstaat kann die Verwirklichung der Ziele der UVP-RL zwar zwei verschiedenen Behörden übertragen, muss aber gewährleisten, dass die jeweiligen Befugnisse dieser Behörden und die Regeln über ihre Ausübung gewährleisten, dass eine UVP vollständig und rechtzeitig, d.h. vor Erteilung der Genehmigung im Sinne dieser RL durchgeführt wird (EuGH, Urteil vom 03.03.2011 – C-50/09 – NVwZ 2011, 929).

Den Mitgliedern der betroffenen Öffentlichkeit nach Art. 10a der UVP-RL 1997/Art. 11 UVP-RL 2011 muss ein ausreichender Rechtsschutz eröffnet sein – gleichviel, welche Rolle sie in dem Verfahren über den Genehmigungsantrag vor dieser Stelle durch ihre Beteiligung an und ihre Äußerung an diesem Verfahren spielen konnten. Diese Beteiligung hat daher keine Auswirkungen auf die Voraussetzungen für die Ausübung des Anfechtungsrechts (EuGH, Urteil vom 15.10.2009 – C-263/08 – NVwZ 2009, 1553 – Stromleitungstunnel). Auch muss die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzes bestehen (EuGH, Urteil vom 15.01.2013 – C-416/10 – NVwZ 2013, 347 – Abfalldeponie zur IVU-RL 96/61/EG).

Auch die Präklusionsregelungen des deutschen Rechts (vgl. § 73 Abs. 4 Satz 3 VwVfG) stehen damit auf der Kippe. Nach Auffassung der EU-Kommission kann die Beteiligung der Öffentlichkeit am Verwaltungsverfahren nicht als ein vorgezogener Rechtsschutz angesehen werden. Vielmehr sind das Verwaltungsverfahren und das anschließende gerichtliche Überprüfungsverfahren zwei eigenständige voneinander getrennte Verfahren, die nicht miteinander verbunden werden können. Der gerichtliche Überprüfungsumfang kann daher nicht auf Einwendungen beschränkt werden, die bereits innerhalb der Einwendungsfrist im Verwaltungsverfahren eingebracht worden sind (EU-Kommission, Mit Gründen versehene Stellungnahme vom 26.04.2013 im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, Nr. 2007/4267).

Die Kommission geht sogar noch einen Schritt weiter: Sind die Zulässigkeitsbedingungen des § 42 VwGO erfüllt, darf die gerichtliche Prüfung nicht auf die Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, beschränkt werden, sondern muss die Einhaltung aller verfahrens- und materiell rechtlicher Vorschriften umfassen. § 113 Abs. 1 VwGO ist daher nach Auffassung der Kommission nicht mit Artikel 11 der RL 2011/92/EU und Artikel 25 der RL 2010/75/EU vereinbar, soweit diese Bestimmung die gerichtliche Überprüfung angefochtener Entscheidungen auf die Einhaltung von Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen, beschränkt. Das würde für alle UVP-pflichtigen Vorhaben, aber auch für alle Bauleitpläne gelten, die nach dem BauGB einer Umweltprüfung unterliegen. Die Anfechtungsklage nach § 42 VwGO würde hierdurch in der Reichweite der UVP-RL und damit für UVP-pflichtige Vorhaben unter Aufgabe der Schutznormtheorie in der Begründetheitsprüfung zur Popularklage. Bei einem ausreichenden Interesse stünden Entscheidungen zu UVP-pflichtigen Vorhaben dann in der gesamten Bandbreite europarechtlicher Vorgaben – ja möglicherweise auch der

nationalen Regelungen – auf dem gerichtlichen Prüfstand. Und auch ein (lediglich) durch Verkehrslärm Betroffener könnte sich dann am Ende auf die Nichteinhaltung europäischer und vielleicht sogar deutscher umweltrechtlicher Vorgaben berufen.

Auch Verbände müssen einen ausreichenden Rechtsschutz haben. Art. 10a UVP-RL 1997/Art. 11 UVP-RL 2011 steht daher Rechtsvorschriften entgegen, die anerkannten Umweltverbänden nicht die Möglichkeit zuerkennt, im Rahmen eines Rechtsbehelfs gegen eine Entscheidung, mit der Projekte mit möglicherweise erheblichen Umweltauswirkungen genehmigt werden, vor Gericht die Verletzung einer Vorschrift geltend zu machen, die aus dem Unionsrecht hervorgegangen ist und den Umweltschutz bezweckt, weil diese Vorschrift nur die Interessen der Allgemeinheit und nicht die Rechtsgüter einzelner schützt (EuGH, Urteil vom 12.05.2011 – C-115/09 – DVBl 2011, 757 – Lünen-Trianel).

Die Öffentlichkeitsbeteiligung und der Zugang zu Gerichten muss auch gewährleistet werden, wenn das Projekt durch einen Gesetzgebungsakt genehmigt worden ist. Wird hierdurch lediglich ein Verwaltungsakt ratifiziert und beschränkt sich das Gesetz darauf, zwingende Gründe des Allgemeininteresses anzuführen, ohne dass zuvor ein die Sachfragen betreffendes Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wird, das es erlaubt, diese Voraussetzungen zu erfüllen, genügt dies nicht, um ein Projekt vom Geltungsbereich der UVP-Pflicht und der Öffentlichkeitsbeteiligung auszuschließen. Die Frage, ob der Gesetzgebungsakt die in Art. 1 Abs. 5 UVP-RL festgelegten Voraussetzungen erfüllt, muss nach den nationalen Verfahrensvorschriften einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle vorgelegt werden können.

Falls gegen eine solche Maßnahme kein Rechtsbehelf von der Art und dem Umfang der Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL möglich ist, obliegt es jedem Gericht, die vorgenannte Prüfung durchzuführen und ggf. daraus die Konsequenz zu ziehen, indem es diesen Gesetzgebungsakt unangewendet lässt (EuGH, Urteil vom 18.10.2011 – C-128/09 – NVwZ 2011, 1506 –; Urteil vom 16.02.2012 – C-182/10 – NVwZ 2012, 617 – Flughäfen Lüttich-Bierset und Charleroi-Brüssel Süd und Eisenbahnstrecke Brüssel-Charleroi; zu den Heilungsmöglichkeiten einer unterlassenen Öffentlichkeitsbeteiligung EuGH, Urteil vom 11.09.2012 – C-43/10 – NVwZ-RR 2013, 18 – Umleitung des Flusses Acheloos in den Fluss Pineios).

Diese Erkenntnisse aus der EuGH-Rechtsprechung zur UVP- und SUP-RL machen sich nun auch bei der Aufstellung von Bauleitplänen breit und haben hier durchaus handfeste Konsequenzen. Sind die Anforderungen an eine Umweltprüfung nicht eingehalten, muss der Bauleitplan wohl in einem Reparaturverfahren erst einmal eine Ehrenrunde drehen, bevor er wirksam werden kann.

**(Fachplanungsrecht).** Bereits im Fachplanungsrecht war der Spielraum zugestandener Fehler bei der UVP in letzter Zeit geringer geworden. Wird etwa eine Vorprüfung nicht ordnungsgemäß durchgeführt, ist die Zulassungsentscheidung fehlerbehaftet, was von den Verbänden und den in ihren Interessen Betroffenen gerügt werden kann (zur Abgrenzung des

Personenkreises BVerwG, Urteil vom 20.12.2011 – 9 A 31.10 – BUND mit einer ausreichenden Betroffenheit der Umweltverbände einerseits und – 9 A 30.10 – mit einer nicht ausreichenden Betroffenheit andererseits – Regenrückhaltebecken im Einzugsgebiet einer Wassergewinnungsanlage; zur Klagemöglichkeit auf Einhaltung einer UVP-Prüfungspflicht auch EuGH, Urteil vom 07.01.2004 – C-201/02 – DVBl 2004, 370 – Delena Wells; Stüer/Hönig DVBl 2004, 481). Offen ist noch die Frage, in welchem Umfang eine unzureichend durchgeführte UVP zur Rechtswidrigkeit der Zulassungsentscheidung auch dann führt, wenn sich eine Kausalität des Fehlers nicht sicher feststellen lässt (BVerwG, Beschluss vom 10.01.2012 – 7 C 20.11 – Wasserrückhaltebecken Waldsee/Altrip/Neuhof; Stüer/Bergt, DVBl 2012, 443).

Die EU-Kommission vertritt dazu im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland zur UVP-RL (2011/92/EU) die Auffassung, dass eine Verwaltungsentscheidung, die auf einer nicht oder fehlerhaft durchgeführten UVP beruht, auch dann aufgehoben werden muss, wenn der Fehler nicht kausal für das Ergebnis war. So sei auch dann zu verfahren, wenn nicht die konkrete Möglichkeit bestehe, dass die angefochtene Entscheidung ohne den Verfahrensmangel anders ausgefallen wäre und auch nicht eine dem Kläger zustehende materielle Rechtsposition betroffen sei. Derartige Beschränkungen der gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten stünden dem Ziel der UVP-RL entgegen, durch entsprechende Verfahrensregelungen sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit über das geplante Projekt informiert werde und Gelegenheit erhalte, sich an den Entscheidungsverfahren zu beteiligen.

Das Erfordernis, einen Kausalzusammenhang nachzuweisen, ist danach nicht vereinbar mit der Verpflichtung nach Art. 11 der RL 2011/92/EU, die Überprüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen sicherzustellen. Ferner ist die EU-Kommission der Auffassung, dass die Praxis der deutschen Gerichte, die Beweislast für die Kausalität dem Kläger aufzuerlegen, einen wirksamen Zugang zu einer gerichtlichen Überprüfung von UVP-Entscheidungen nicht gewährleistet. Auch § 46 VwVfG und die dazu von der deutschen Rechtsprechung entwickelten Rahmenbedingungen, wonach Verwaltungsentscheidungen nur bei dem Nachweis einer entsprechenden Kausalität der Verfahrensfehler aufgehoben werden müssten (BVerwG, Urteil vom 24.11.2011 – 9 A 23.11 – BVerwGE 141, 171 = DVBl 2012, 443 m. Anm. Stüer/Bergt, 449 Weserquerung; Urteil vom 31.07.2012 – 4 A 7001.11 u.a. – NVwZ 2013, 297 – Flughafen Berlin-Brandenburg-International) stimme mit Art. 11 der RL 2011/92/EU nicht überein (EU-Kommission, Mit Gründen versehene Stellungnahme vom 26.04.2013 im Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, Nr. 2007/4267).

**(Bauleitplanung).** Der EuGH hat nun auch für die Bauleitpläne nachgelegt und die gesetzlichen Neuregelungen der Umweltprüfung im EAG Bau (Gesetz zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien vom 24.06.2004, BGBl. I 1359) zum allgemeinen Standard erklärt. Wer als Träger der Bauleitplanung dahinter zurückbleibt, hat im Spiel um einen sachgerechten Bebauungsplan schlechte Karten. Die Gemeinde kann sich nicht (mehr) auf die weniger weitgehenden Regelungen der UVP-Umsetzung im Artikel-G 2001 berufen,

sondern ist an die weitreichenderen Anforderungen gebunden, die im Jahre 2004 durch das EAG Bau eingeführt worden sind.

**(Vorgaben der UVP- und SUP-RL und deren Umsetzung durch das ArtG 2001 und das EAG Bau 2004).** Durch die UVP-RL 1985 war eine Projekt-UVP eingeführt worden, die aufgrund einer geänderten Fassung aus dem Jahre 1997 (RL 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der RL 85/337/EWG über die UVP bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABL. EG Nr. L 73, S. 5) durch das ArtG 2001 (Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001, BGBl. I, 1950) – wenn auch verspätet – u. a. auch in das BauGB umgesetzt worden war. UVP-pflichtig waren damals allerdings nur solche Bebauungspläne, die Vorhaben nach der Anlage 1 insbesondere Nr. 18 des UVPG zum Inhalt hatten.

Durch das EAG Bau 2004 wurden unabhängig von diesen Planinhalten alle Bauleitpläne einer generellen Umweltprüfung unterstellt und damit die Zügel deutlich enger angezogen. Getröstet wurden die planenden Gemeinden allerdings mit der hoffnungsvollen Erwartung, dass die Umweltprüfung sozusagen auf »Wachtmeisterebene« nur ordentlich eingeübt werden müsse und hierdurch ihren Schrecken verliere. Denn die obligatorische Umweltprüfung sei vergleichbar mit der Arbeit eines Gerichtsvollziehers, der bei entsprechender Routine Pfändungen zur Freude der ihn beauftragenden Gläubiger im Minutentakt vornehme, entsprechende Siegel an die Pfandstücke anbringe und sich auch durch widerspenstige Schuldner nicht wirklich schrecken lasse. So sollte es auch mit der Umweltprüfung geschehen können, die sozusagen als Fließbandarbeit zur Routine städtebaulicher Planungsprozesse werde. Wer durch eine Vielzahl von Fällen Übung hat, arbeitet professionell, präzise und schnell, wurde sozusagen unwiderleglich vermutet.

**(§ 13a BauGB).** Zur Stärkung der Innenentwicklung wurden in der Novelle 2007 (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung vom 21.12.2007, BGBl. I 3316) die Daumenschrauben der Umweltprüfung allerdings wieder gelockert. Wenn die planende Gemeinde das bauliche Geschehen auf die Innenentwicklung konzentriert und den Flächenverbrauch einschränkt, dann sollte die Kommune durch eine Verfahrensvereinfachung belohnt und nicht mehr zu einer Umweltprüfung verpflichtet werden, war das neue Leitmotiv. Wer durch städtebauliche Maßnahmen die Innenentwicklung fördert, hat sozusagen ausgesorgt und ist von der Umweltprüfung freigestellt. Vor allem wollte der Gesetzgeber – endlich einmal – einen wirksamen Beitrag dazu leisten, den immer noch rapide um sich greifenden Flächenverbrauch zu verringern und den Blick stattdessen auf die Stärkung der Innenentwicklung zu richten. Was die Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 1 BauGB mit ihrer reinen Appellfunktion über Jahrzehnte nicht geschafft hatte, das war dem Gesetzgeber durch diese »Rolle rückwärts« im Handumdrehen gelungen (Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl. 2009, Rdn. 137; Krautzberger/Stüer, DVBl 2007, 160).

Denn die Freistellung von der Umweltprüfung, die mit dem Bebauungsplan der Innenentwicklung verbunden war, kam

bei den planenden Städten und Gemeinden erwartungsgemäß geradezu ausgezeichnet an. Der Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB entwickelte sich in vielen Gemeinden nicht selten sogar zum Hauptinstrument der Bauleitplanung und war damit so etwas wie früher § 33 BauGB in den neuen Ländern, der die Zulassung von Vorhaben bei Planreife ermöglicht. Die Gemeinde fasste nach der Wende einen Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans, machte eine schlanke Öffentlichkeitsbeteiligung, die Genehmigung des Vorhabens wurde erteilt und der Plan verschwand auf Nimmerwiedersehen in der Schublade.

Auch der Bebauungsplan der Innenentwicklung konnte in vielen Städten und Gemeinden auf einen solchen »Siegesszug« zurückblicken. Befreit von den Fesseln einer langwierigen Umweltprüfung und frei von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in § 1a Abs. 3 BauGB konnten Bebauungspläne in einem beschleunigten Verfahren aufgestellt und umgesetzt werden. »Weihnachtsmann im Sinne des Gesetzes ist auch der Osterhase«. Mit dieser aus der Schokoladenverordnung bekannten Wunderformel (BVerfG, Beschluss vom 16.01.1980 – 1 BvR 249/79 – BVerfGE 53, 135 = DVBl 1980, 637 – Schokoladenosterhase; vorgehend BGH, Urteil vom 19.01.1979 – I ZR 151/76 – MDR 1979, 555 – Fettlaser) war auch durch einen entsprechenden Verweis in § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB auf § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung kurzer Hand außer Kraft gesetzt. Das war schon gesetzgeberisches Hochreck. Denn so weitgehende Freistellungen einfach durch einen kleinen Querverweis im städtebaulichen Paragrafenwald zu verstecken, das zeugt durchaus von hoher, geradezu vorzeigbarer Gesetzgebungskunst.

An die Folgewirkungen der im Jahre 2004 vorgenommenen Erweiterung der Umweltprüfungspflicht auf grundsätzlich alle Bauleitpläne hat man allerdings damals noch nicht gedacht. Die Zeit war dazu wohl auch noch nicht reif. Durch das EAG Bau hatte der Gesetzgeber einen neuen Standard für Planungen von kleinräumigen Gebieten definiert. Die planenden Städte und Gemeinden konnten sich nach der im Jahre 2007 vorgenommenen Kurskorrektur hiervon nur befreien, wenn sie durch einen Bebauungsplan der Innenentwicklung diese zusätzlichen umweltrechtlichen Anforderungen wieder von sich abstreifen konnten.

Ähnlich wie das BVerwG einer unzulässigen Ausdehnung der Planreife vor einigen Jahren einen Riegel vorgeschoben hat (BVerwG, Urteil vom 01.08.2002 – 4 C 5.01 – BVerwGE 117, 25 = DVBl 2003, 62 – FOC Zweibrücken), ist nunmehr auch der EuGH auf den Plan getreten, um Missbräuchen des § 13a BauGB entgegenzutreten und auf die Einhaltung der Voraussetzungen des Bebauungsplans der Innenentwicklung zu achten.

**(UVP-Vorgaben sind einzuhalten).** Die Grenzen dieser Möglichkeiten hat nunmehr der EuGH aufgezeigt. Er hat zwar den Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a BauGB für europarechtskonform erklärt und damit auch in seinem breiten Anwendungsbereich für nach der Anlage 1 zum UVPG nicht umweltprüfungspflichtige Vorhaben bestätigt. Zugleich hat das Gericht allerdings verlangt, dass die Vorgaben des deutschen Gesetzgebers, die planende Gemeinde von der Umweltprüfung zu befreien, eingehalten werden.

Sind die Voraussetzungen des § 13a BauGB nicht gegeben, darf auch auf eine Umweltprüfung nicht verzichtet werden, lautet die Botschaft aus Luxemburg.

Eine allgemeine Freistellung hiervon, wie sie in § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB erfolgt ist, widerspricht diesem Gebot und scheidet daher an dem Anwendungsvorrang des Europarechts. Dem hat der Gesetzgeber inzwischen Rechnung getragen und § 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB in der Schlussrunde der Beratungen der BauGB-Novelle 2013 aufgehoben (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 24.04.2013, Drucks. 17/13272). Mit dem Richterspruch aus Luxemburg wackelt zugleich auch § 214 Abs. 2a Nr. 3 BauGB, wonach eine Vorprüfung als ordnungsgemäß durchgeführt »gilt«, »wenn sie entsprechend den Vorgaben des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB durchgeführt worden ist und ihr Ergebnis nachvollziehbar ist«. Vergleichbaren Bedenken dürfte § 214 Abs. 2a Nr. 4 BauGB unterliegen, wonach die Beurteilung, dass ein Ausschlussgrund nach § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB nicht vorliegt, als zutreffend gilt, wenn das Ergebnis nachvollziehbar ist und durch den Bebauungsplan nicht die Zulässigkeit von Vorhaben der Spalte 1 der Anlage 1 zum UVPG begründet wird. Auch derartige Fiktionen nach dem »Osterhasenprinzip« dürften wohl im europäischen Umweltrecht in Zukunft einen schweren Stand haben. Denn man muss wohl schon etwas länger ausholen, um nachvollziehbar nachweisen zu können, dass 3 und 4 nicht 7, sondern 8 sind. Das gilt nicht nur für die Algebra und Analytik, bei der ein solches Ergebnis im Lichte der Zahlentheorie in aller Regel eher als falsch zu beurteilen wäre, sondern selbst für die Infinitesimalrechnung, bei der die Lösung 7 jedenfalls im Lichte der angestrebten Unendlichkeitsberechnungen noch genauer erscheint.

**(Bedeutung des EuGH-Urteils).** Die planenden Gemeinden haben daher in der praktischen Konsequenz aus diesem Richterspruch sicherzustellen, dass sich der Bebauungsplan nach § 13a BauGB räumlich auf Vorhaben der Innenentwicklung beschränkt und Außenbereichsflächen allenfalls zur Abrundung einbezieht. Ob damit auch Planungsvorhaben, die einen »Außenbereich im Innenbereich« (BVerwG, Beschluss vom 15.09.2005 – 4 BN 37.05 – ZfBR 2006, 54 = BauR 2006, 348; Urteil vom 01.12.1972 – 4 C 6.71 – BVerwGE 41, 227 = DVBl 1993, 641 – Baulücke) zum Gegenstand haben, nicht mehr in einem vereinfachten Verfahren nach § 13a BauGB möglich sind, hängt von der Beurteilung der Frage ab, ob auch solche Flächen zu einer Nachverdichtung oder zu anderen Maßnahmen der Innenentwicklung rechnen. Zudem könnte es sich für die Gemeinden empfehlen, bei Planungen mit einer überbauten Grundfläche ab 20 000 qm nicht den wohl etwas unsicher gewordenen Weg einer Vorprüfung zu beschreiten, sondern gleich im Normalverfahren mit Umweltprüfung an den Start zu gehen.

Auch für die anderen Schnittstellen zwischen umweltprüfungspflichtigen Plänen und davon freigestellten Plänen hat das EuGH-Urteil Bedeutung. Von einer vereinfachten Änderung nach § 13 BauGB sollte daher in aller Regel abgesehen werden, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit dafür besteht, dass UVP-pflichtige oder auch nur UVP-vorprüfungspflichtige Vorhaben Gegenstand der Planung sind.

**(Konzept des § 13a BauGB bestätigt).** Für die Beobachter der Szene ist die wichtigste Botschaft allerdings, dass das

Grundkonzept des § 13a BauGB bestätigt worden ist und keine juristischen Schrammen erhalten hat. Das konnte nach einigen Unkenrufen im Vorfeld der Luxemburger Entscheidung keinesfalls als sicher gelten. So hatte Generalanwalt Melchior Wathelet in seinen Schlussanträge vom 19.12.2012 erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des gesetzgeberischen Schachzuges angemeldet, durch den Bebauungsplan der Innenentwicklung ganze Teile der städtebaulichen Planung, die seit dem EAG Bau 2004 der Umweltprüfungspflicht unterlagen, im Nachhinein wieder frei zu stellen.

Denn wesentliches Ziel der Plan-UP-RL bzw. SUP-RL ist es, Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung zu unterziehen. Vor diesem Hintergrund ist für die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen im Regelverfahren eine Pflicht zur Umweltprüfung eingeführt worden. Von dieser Pflicht wurden allerdings durch die BauGB-Novelle 2007 Bebauungspläne der Innenentwicklung ausgenommen, wenn sie die Schwellenwerte für eine Vorprüfung (20 000 qm Grundfläche) oder eine UVP-Vollprüfung (70 000 qm) nicht erreichen.

Ob ein derart großzügiger Umgang mit der Planung von Städtebauprojekten zulässig war, konnte durchaus fraglich sein. Zwar sind in § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB Vorhaben, für die eine UVP-Pflicht besteht, von der Anwendung des vereinfachten Verfahrens ausgenommen. Dazu gehören auch alle Projekte, die wie etwa Hotelbauten (300 Betten [x]/200 Betten [a]), Freizeitparks (10 ha [x]/4 ha [a]), Industriezonen (100 000 qm [x]/20 000 qm [a]), Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe (5 000 qm [x]/1 250 qm [a]) oder Städtebauprojekte (100 000 qm [x]/20 000 qm [a]) nach der Anlage 1 Nr. 18 zum UVPG umweltprüfungspflichtig [x] sind bzw. einer allgemeinen Vorprüfung [a] unterliegen.

Der den Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 5 SUP-RL eingeräumte Wertungsspielraum bei der Beurteilung, ob bestimmte Arten von Plänen voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, wird »durch die Verpflichtung nach Art. 3 Abs. 3 i.V. mit Art. 3 Abs. 2 SUP-RL eingeschränkt, Pläne, bei denen insbesondere aufgrund ihrer Merkmale, ihrer Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer UVP zu unterziehen« (so EuGH, Urteil vom 22.09.2011 – C-296/10 – Rdnr. 46 – Valčiukienė). Der Mitgliedstaat darf daher eine ganze Kategorie von Plänen einer Umweltprüfung nur dann entziehen, wenn aufgrund von einschlägigen Kriterien etwa im Hinblick auf deren Gegenstand, den Umfang des Gebietes, auf das sich die Pläne beziehen, oder die Belastbarkeit der betroffenen Landschaften mit erheblichen Umweltauswirkungen nicht zu rechnen ist.

Der EuGH hat sich diesen Bedenken aus der Sicht eines schonenderen Flächenverbrauchs und auch der Perspektive der planenden Städte und Gemeinden gottlob nicht angeschlossen, sondern das Grundkonzept des § 13a BauGB mit der Vermutung abgesehen, es könne durchaus Planvorhaben geben, die sozusagen »a priori« keine erheblichen Umweltauswirkungen haben. Das hat der EuGH wohl auch für das Grundkonzept des § 13a BauGB angenommen, sodass die Regelung vielleicht sogar haarscharf an einer Europarechts-

widrigkeit vorbeigeschrappt ist. Aber auch hier gilt die Erfahrung der Fußballlegende Adi Preißler, einem der drei gefürchteten »Alfredos«, der in Fortentwicklung der Erkenntnisse des Dichturfürsten Johann Wolfgang von Goethe vor allem in kritischen Lagen nicht selten vor sich hermurmelte: »Grau ist alle Theorie – entscheidend ist auf'm Platz«.

**(Gesetzliche Vorgaben sind zu beachten).** Den Richterspruch des EuGH können die planenden Städte und Gemeinden durchaus verkraften. Er verpflichtet sie auf der einen Seite, den vom Gesetzgeber durch das EAG Bau und die BauGB-Novelle 2007 eingeführten Standard einzuhalten und von den gesetzlichen Vorgaben einer Umweltprüfung nur dann abzuweichen, wenn die Voraussetzungen des Bebauungsplans der Innenentwicklung oder einer vereinfachten Änderung des Bebauungsplans nach § 13 BauGB gegeben sind. Die Gerichte können daher den planenden Städten und Gemeinden etwas effektiver als bisher auf die Finger sehen und prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Freistellung von der Pflicht zur Umweltprüfung gegeben sind. Das gilt übrigens auch für alle anderen Bereiche, in denen der Gesetzgeber Pläne und Programme aber auch die Zulassung von Vorhaben einer Pflicht zur Umweltprüfung bzw. UVP unterworfen hat.

Erweitert der Gesetzgeber dabei den Rahmen der Umweltprüfung bzw. der UVP über die europarechtlich angeordneten Mindestanforderungen hinaus, so unterliegen auch diese Bereiche dem Schutz der UVP-RL und der SUP-RL in dem Sinne, dass die Einhaltung der Vorgaben des nationalen Gesetzgebers gerichtlich kontrolliert werden kann – ja aus europarechtlicher Sicht zum verpflichtenden gerichtlichen Prüfprogramm gehört. Und auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in § 1a Abs. 3 BauGB ist mittelbar gestärkt worden. Denn wo der Anwendungsbereich des § 13a BauGB endet, greifen auch die naturschutzrechtlichen Kompensationserfordernisse wieder ein.

Auf der anderen Seite sind den planenden Städten und Gemeinden allerdings ausreichende Spielräume eröffnet, sich auf diese europarechtlich vorgegebene Situation durchaus bequem einzurichten. Nur grobe Schnitzer in der Bewertung der Umweltbelange gehen in Zukunft wohl nicht mehr ganz so glimpflich aus wie bisher. Für sie kann auch durch großzügig gefasste Unbeachtlichkeitsklauseln keine Absolution von den europarechtlichen Verpflichtungen erteilt werden. Und auch der von Franz von Assisi mit dem Segen von Papst Honorius III. gewährte Portiunkulaablass, wonach dem Bußfertigen zeitliche Strafen für Sünden vergeben werden konnten – und zwar auch für solche, die er noch gar nicht begangen hatte, hilft bei einem Verstoß gegen Umweltprüfungspflichten nicht mehr so richtig weiter. Denn Europarechtliche Vorgaben sind einzuhalten. Da kennen die Europäische Union und der EuGH kein Pardon.

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stier,  
 Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Richter am  
 BGH-Senat für Anwaltsachen, Münster/Osnabrück  
 und Dr. Bernhard Garbrock, Steinfurt