

Bernhard Stüer

Umweltprüfung in der Bauleitplanung – Erfahrungen und offene Punkte

Environmental Assessment in Local Planning – Experiences and Open Questions

Zusammenfassung

Nachdem die Umweltprüfung durch das EAG Bau 2004 zum regelmäßigen Bestandteil der Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen geworden ist, soll sie durch die BauGB-Novelle 2007 wieder auf ihren europarechtlich erforderlichen Kernbestand zurückgeführt werden. Bauleitpläne, die der Innenentwicklung dienen, sollen in einem beschleunigten Planverfahren ohne Umweltprüfung (UP) aufgestellt werden können. Dazu wird in Anlehnung an das Artikelgesetz 2001 ein „Ampelmodell“ UP-freier Bebauungspläne (bis zu 20.000 m² Grundfläche), vorprüfungspflichtiger Bebauungspläne (zwischen 20.000 m² und 70.000 m² Grundfläche) und UP-pflichtiger Bebauungspläne (über 70.000 m² Grundfläche) eingeführt. Zugleich wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung für Bebauungspläne bis zu 20.000 m² Grundfläche gestrichen. Ob mit dieser „Rolle rückwärts“ in der UP und in der Berücksichtigung naturschützender Belange allerdings zugleich auch die Anforderungen des Abwägungsgebots verringert werden, ist noch keinesfalls ausgemacht. Zusammen mit der Einschränkung der Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren auf die im förmlichen Beteiligungsverfahren geltend gemachten Belange könnte allerdings die gerichtliche Fehlerkontrolle auf ein sachgerechtes Maß zurückgeschnitten werden. Neben einem gerüttelten Maß von Arbeitersparnis in den Amtsstuben der Gemeinden könnte vor allem darin ein wichtiger Ertrag der Novelle liegen.

Abstract

The EAG 2004 has made environmental assessment a regular part of the preparation and amendment of local plans. However, the amendments to the Federal Building Code 2007 will bring the provisions on environmental assessment back to European minimum standards. Local plans for the development of inner city areas shall be prepared in an accelerated procedure without environmental assessment under certain circumstances. Furthermore, the impact mitigation principle will not apply to local plans smaller than 20000 m². However, it is not clear yet, whether this step back in environmental assessment and the consideration of nature conservation issues also means a reduction of efforts of the legal obligation to consider all relevant matters in decision making. A further consequence of the proposed amendments could be that local plans cannot as easily be repealed by the courts. This, together with the saving of labour at local authorities could be a benefit of the proposed amendments to the Federal Building Code.

Umweltprüfung als Bestandteil der Bauleitplanung

Nachdem bereits durch das Artikelgesetz 2001 Bebauungspläne mit umweltrelevanten Vorhaben nach der Anlage 1 zum UVP-G und damit grob geschätzt etwa 20 % der Bebauungspläne UVP-pflichtig geworden sind, hat das EAG Bau 2004 die Umweltprüfung zum regelmäßigen Bestandteil der Bauleitplanung erhoben. Die Aufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen unterliegt daher im Regelfall der Umweltprüfung, wodurch zugleich die SUP-Richtlinie umgesetzt worden und die Umweltprüfungspflicht auf ebenfalls grob eingeschätzt etwa 90 % der Pläne hochgeschwungen ist. Nach der seit dem Jahre 2001 begonnenen Anlaufphase hat sich die Umweltprüfung inzwischen in

den planenden Städten und Gemeinden als fester Bestandteil der Bauleitplanung etabliert. Das Umstellungserfordernis für alte Pläne ist Mitte des Jahres 2006 abgelaufen, sodass nunmehr von einem einheitlichen rechtlichen Standard der Umweltprüfung in der Bauleitplanung auszugehen ist. Die planenden Kommunen sind gut beraten, wenn sie den Kriterienkatalog der Anlage zum BauGB abarbeiten und den Umweltbericht nach diesem Schema gliedern.

Umweltprüfung und Abwägung

Zugleich hat die Umstellung auf die Umweltprüfung die verfahrensmäßigen Standards der Bauleitplanung erhöht. Das Abwägungsmaterial ist um die zu berücksichtigenden Umweltbelange angereichert worden. Umweltbelange müs-

sen ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Die verfahrensmäßigen Anforderungen schärfen dabei den Blick dafür, dass die betroffenen Umweltbelange in der Abwägung nicht einfach untergehen dürfen, sondern nach einer sachgerechten Abwägung im Sinne einer ordnungsgemäßen Abarbeitung verlangen. Zugleich soll damit nach den Intentionen der SUP-Richtlinie ein aus der Sicht der Umweltbelange besseres Ergebnis erreicht werden (Art. 1 SUP-Richtlinie). „Bessere Ergebnisse durch bessere Verfahren“, dieses Motto steht hinter den europarechtlichen Vorgaben. Für das deutsche Planungsrecht war ein solches Verständnis zunächst etwas ungewohnt. Denn Verfahren der Planaufstellung und inhaltliche Anforderungen an die Planung werden traditionell deut-

lich getrennt und in der Praxis sogar nicht selten als Gegensätze verstanden. Das Europarecht will durch die verfahrensrechtliche Vorgabe einer Umweltprüfung sicherstellen, dass vermittelt auch über den Grundsatz der Nachhaltigkeit zugleich auch in der Sache bessere Planungsergebnisse erzielt werden können.

Nachhaltigkeitsgedanke verlangt nach Kompensationsprüfung

Sollen Umweltbelange überwunden werden, so ist als verfahrensrechtlicher Schritt im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens die Prüfung angesagt, ob den zu überwindenden Belangen durch eine Kompensation in anderer Weise ein sachgerechter Ausgleich gewährt werden kann. Die zurückzustellenden Belange dürfen daher nicht einfach weggewogen werden, sondern verlangen bildlich gesprochen eine den Kompensationsgedanken berücksichtigende „nachhaltige Trauerarbeit“ (Krautzberger & Stürer 2004b: 914, 2004a: 781; Stürer 2005b: 508). Es reicht daher nicht aus, den zu überwindenden Belangen einfach eine große Krokodilsträne nachzuweinen, sie aber im Ergebnis ohne Kompensationsprüfung einfach zu verbrennen. Im Zusammenhang mit dem Nachhaltigkeitsgedanken muss vielmehr eine Prüfung erfolgen, ob den zu überwindenden Belangen in anderer Weise eine Kompensation zuteil werden kann. Das wird auch in der Anlage zu § 2 BauGB als Prüfprogramm so gesehen und ist auch in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach § 1a (3) BauGB bereits angelegt.

Fehler in der Umweltprüfung nur bei Auswirkungen auf das Ergebnis beachtlich

Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage des rechtlichen Stellenwerts der Umweltprüfung für die Wirksamkeit der Bauleitpläne. Nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerwG¹ sind Fehler in der Umweltprüfung nur dann beachtlich, wenn sie sich auf das Ergebnis der Planung ausgewirkt haben (Kausalitätserfordernis). Das Verfahren wird daher einschließlich seiner europarechtlichen Vorgaben nicht als Selbstzweck verstanden. Die Unvollständigkeit des Umweltberichts ist nur dann bedeutsam, wenn die Defizite so erheblich sind, dass sie sich auf die Gesamtentscheidung auswirken. Je größer die Lücken in der Darstellung und Bewertung von Umweltbelangen allerdings sind, umso näher liegt

die Vermutung, dass sich die Fehler auf das Planungsergebnis ausgewirkt haben. Die Regelungen zur Umweltprüfung werden daher in der Tendenz wohl dazu führen, dass die Begründungstexte gelegentlich etwas ausufernder werden. Auch kommt auf die beratenden Fachbüros neue Arbeit zu. Über diese aus der Sicht der Verfahrensbeschleunigung gelegentlich eher kontraproduktive Entwicklung darf man sich dann auch vor dem Hintergrund der Forderungen nach einem Bürokratieabbau und nach vereinfachten Verfahren nicht beschweren.

Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das EAG Bau 2004 ist allerdings über den europarechtlichen Rahmen der SUP-Richtlinie deutlich hinausgegangen. Während die Richtlinie nur Pläne und Programme erfasst, die den Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben nach der UVP-Richtlinie setzen, werden vom EAG Bau 2004 grundsätzlich alle Bauleitpläne erfasst, die aufgestellt oder geändert werden, auch wenn durch die Planung keine UVP-pflichtigen Vorhaben ausgewiesen werden sollen. Auf die Umweltprüfung kann nach der bisherigen Gesetzeslage nur bei vereinfachten Änderungen der Bauleitplanung oder bei der Aufstellung Bestand wahrernder Bebauungspläne im Innenbereich nach Maßgabe des § 13 BauGB verzichtet werden. Der Anwendungsbereich dieser Vorschrift ist vergleichsweise eng.

BauGB-Novelle 2007

Inzwischen liegt ein von der Bundesregierung am 9.8.2006 beschlossener Gesetzentwurf zur Erleichterung der Innenentwicklung der Städte² vor, mit dem zentrale Anliegen der städtebaulichen Entwicklung aufgegriffen werden sollen. Die verfahrensrechtlichen Anforderungen sollen zugunsten der Innenentwicklung erleichtert werden. Bei Bebauungsplänen, die der Innenentwicklung dienen, kann unter Nutzung des vereinfachten Planaufstellungsverfahrens auf eine Umweltprüfung verzichtet werden, wenn der Schwellenwert von 20.000 m² zulässiger Grundfläche nicht überschritten wird oder in einem Bereich von bis zu 70.000 m² Grundfläche eine Vorprüfung nach Maßgabe der neuen Anlage 2 zum BauGB ergibt, dass Umweltbelange nicht erheblich beeinträchtigt sind. Hierzu hält die Anlage 2 zum BauGB Kriterien bereit. Das bereits aus dem Artikelgesetz bekannte „Ampelmodell“ (Vor-

haben unterhalb des Prüfwerts sind allgemein ohne Umweltprüfung zulässig [„grün“], Vorhaben im Prüfbereich erfordern eine Einzelfallprüfung [„gelb“] und stets UVP-pflichtige Vorhaben [„rot“]) feiert daher mit der BauGB-Novelle 2007 fröhliche Urstände.

Verzicht auf die Umweltprüfung bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung

Im beschleunigten Verfahren kann auf eine vorgezogene Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sowie eine Umweltprüfung verzichtet werden. Im Rahmen der förmlichen Verfahren nach § 3 (2) BauGB reicht eine Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit aus. Auch kann der Bebauungsplan von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichen. Der Flächennutzungsplan ist anschließend lediglich zu berichtigen. Das vereinfachte Verfahren kann allerdings nicht angewendet werden, wenn ein UVP-pflichtiges Vorhaben ausgewiesen werden soll oder Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung von Habitaten von gemeinschaftlicher Bedeutung oder von Vogelschutzgebieten bestehen.

Zurückschneiden der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans der Innenentwicklung kann in den dargestellten Grenzen nicht nur auf eine Umweltprüfung verzichtet werden. Bebauungspläne bis zu einer Grenze von 20.000 m² Grundfläche unterliegen auch nicht den naturschutzrechtlichen Kompensationserfordernissen in § 1a BauGB. Die Durchführung des vereinfachten Verfahrens ist entsprechend bekannt zu machen. Im Falle eines Vorprüfungserfordernisses muss sich die Bekanntmachung auch auf das Ergebnis der Vorprüfung beziehen. Zugleich ist eine Art Fiktion für das Genehmigungsverfahren vorgesehen (BMVBS 2006). Wird ein Genehmigungsantrag für ein Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für die Innenentwicklung nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Genehmigungsbehörde von dieser abgelehnt, darf die Genehmigung nicht aus planungsrechtlichen Gründen versagt werden. Auch das Einvernehmen der Gemeinde gilt bei Abweichungen nach § 31 BauGB als erteilt, wenn es nicht innerhalb eines Monats verweigert wird (BMVBS 2006). Eine vom Ansatz gleiche Regelung war mit einer Dreimonatsfrist

bereits in § 5 (3) BauGB-MaßnG enthalten.

Wahrung des europarechtlich eingeräumten Gestaltungsspielraums

Die beabsichtigten Neuregelungen wahren den europarechtlich vorgegebenen Rahmen. Die SUP-Richtlinie unterwirft Pläne und Programme nur einer Umweltprüfung, wenn sie einen Rahmen für UVP-pflichtige Vorhaben setzen. Ist ein Vorhaben nicht UVP-pflichtig, entfällt damit auch die europarechtliche Verpflichtung zur Umweltprüfung für die vorgelagerten Pläne und Programme und damit auch für die Bauleitpläne. Dabei hat der Mitgliedstaat nach der UVP-Änderungsrichtlinie 1999 einen Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Schwellenwerte, ab denen ein Vorprüfungsverfahren durchzuführen ist und bei dessen Überschreitung zwingend eine UVP erforderlich wird. Im Rahmen der Zielsetzungen der UVP-Richtlinie kann der nationale Gesetzgeber daher einen Konkretisierungsbonus für sich nutzen. Insoweit bietet das Europarecht durchaus einen Rahmen, den der deutsche Gesetzgeber im Interesse der vereinfachten Planung zugunsten der Innenentwicklung nutzen kann. Dieser gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ist allerdings dort überschritten, wo die Zielsetzungen der UVP-Richtlinie nicht mehr gewahrt wären (vgl. dazu das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Nichtumsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie). Dieser Rahmen dürfte aber mit den im Gesetzentwurf vorgesehenen Schwellenwerten eingehalten sein.

Auch das behutsame Zurückschneiden der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für Bebauungspläne der Innenentwicklung bei Plänen mit einer Grundfläche von bis zu 20.000 m² wirft keine europarechtlichen Fragestellungen auf. Denn die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist europarechtlich nicht vorgeschrieben und eine deutsche Besonderheit, die aus dieser Sicht formal jederzeit insgesamt abgeschafft werden könnte. Die Streichung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für Bebauungspläne der Innenentwicklung mit einer Grundfläche von bis zu 20.000 m² könnte gar ein erster Schritt dazu sein, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung insgesamt zurückzuschneiden, wird bereits hinter vorgehaltener Hand in

Fachkreisen vermutet. Derartige Streichüberlegungen könnten bis in die Reformvorstellungen zu einem einheitlichen Umweltgesetzbuch durchschlagen, dessen zügige Verabschiedung durch die zum 1.9.2006 in Kraft getretene Föderalismusreform mit den entsprechenden Grundgesetzänderungen neue Nahrung erhalten hat. Wenn die Umweltseite nicht ganz genau aufpasst, könnte die zunächst in den Bereichen Abfall, Immissionsschutz, Wasserhaushalt und Energiewirtschaft vorgesehene Vorhabengenehmigung des neuen Umweltgesetzbuchs gegen eine skelettierte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung eingetauscht werden. Europarechtlich wäre das bei Wahrung der europarechtlichen Anforderungen der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie und den sich daraus ergebenden roten Ampeln, die allerdings erst auf „grün“ geschaltet werden müssen, kein Problem.

Verkürzung der Normenkontrolle (Antragsbefugnis – Jahresfrist)

Zugleich wird durch die BauGB-Novelle 2007 die Normenkontrolle auf eine Antragsfrist von einem Jahr verkürzt und die Präklusionsregelung erweitert. Der Normenkontrollantrag ist unzulässig, soweit Einwendungen geltend gemacht werden, die der Antragsteller im Rahmen der öffentlichen Auslegung (§ 3 (2) BauGB) oder im Rahmen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit (§ 13 (2) Nr. 2 BauGB und § 13a (2) Nr. 1 BauGB) nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können, und wenn auf diese Rechtsfolge im Rahmen der Beteiligung hingewiesen worden ist (§ 47 (2a) VwGO-E). Dies gilt übrigens nicht nur für die Normenkontrolle von Bebauungsplänen, sondern für alle anderen Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO ebenso. Bei der materiellen Planprüfung verbleibt es jedoch bei dem bisherigen umfassenden gerichtlichen Kontrollsystem. Durch eine ergänzende Unbeachtlichkeitsregelung soll sichergestellt werden, dass Fehler bei der Vorprüfung oder bei der UVP bei der Ausweisung UVP-pflichtiger Vorhaben unbeachtlich sind, wenn das Prüfungsergebnis zwar falsch, aber nachvollziehbar ist.

Die neuen Vorschriften, die für Vorhaben der Innenentwicklung durchaus zu einer „Rolle rückwärts“ in der Umweltprüfung führen, weisen aus der Sicht der gemeindlichen Planungspraxis durchaus in eine richtige Richtung,

wenngleich sie gewiss von den Verfechtern einer umfassenden Umweltprüfung raumrelevanter Planungen abgelehnt werden. Der europarechtliche Rahmen lässt einen entsprechenden Spielraum der Verfahrensvereinfachung, der auch im Sinne der Verfahrensbeschleunigung genutzt werden kann. Zugleich könnte hierdurch in der Tendenz eine Konzentration der Bauleitplanung auf die Innenentwicklung und die Nachverdichtung erreicht werden, was auch aus städtebaulicher Sicht begrüßenswert erscheint und dem Gedanken eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden Rechnung trägt.

Umweltprüfung und Abwägungsstandards

Allerdings ist noch offen, ob durch die formale Streichung der Umweltprüfung für Bebauungspläne der Innenentwicklung in der Sache tatsächlich ein niedriger Standard der Berücksichtigung von Umweltbelangen ermöglicht wird. Es könnte vielmehr einiges dafür sprechen, dass über das Abwägungsgebot die verfahrensrechtlichen und materiellen Standards der Bauleitplanung auch dann einzuhalten sind, wenn die Zusammenstellung der abwägungserheblichen Belange nicht unter dem Etikett der „Umweltprüfung“ erfolgt, sondern es sich um die tradierte Form der Abwägung handelt. Denn unabhängig von einer förmlichen Umweltprüfung sind die nach Lage der Dinge in die Abwägung einzustellenden Belange Gegenstand der planerischen Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, der Gewichtung der Belange und der planerischen Ausgleichsentscheidung³. Dasselbe dürfte für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gelten (§ 1a (3) BauGB). Selbst wenn sie gestrichen würde, müssten die umweltschützenden Belange in die Abwägung eingestellt und vor dem Hintergrund auch des Nachhaltigkeitsgedankens in die Prüfung einmünden, ob den zu überwindenden Belangen in anderer Weise etwa durch Kompensation Rechnung getragen werden kann. Auch von diesem zusätzlichen Prüfungsschritt, der inzwischen wohl zum Standard der Bauleitplanung avanciert ist, wird das Planverfahren auch bei einer Streichung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht befreit. Denn mit dem formalen Verzicht auf die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung können nicht zugleich auch die Anforderungen an das Abwägungsgebot gestrichen werden.

Vom Grundsatz der Planerhaltung zum Grundsatz der Normerhaltung

Das Städtebaurecht würde sich durch die beabsichtigte Novelle nach den bereits durchgeführten elf Änderungen des BBauG 1960 wieder einmal auf hohem Niveau konsolidieren. Die Erfahrung der vergangenen 30 Jahre haben allerdings gezeigt, dass sich die nächste Novelle im Städtebau zumeist bereits ankündigt, bevor die aktuellen Reformpläne des Gesetzgebers im Gesetzblatt erschienen sind. Hier wäre vielleicht der Grundsatz der Normerhaltung („die Praxis braucht nach gesetzlichen Neuregelungen erst einmal eine Verschnaufpause“) neben den Grundsatz der Planerhaltung zu stellen (Stüer 1997: 1201).

Anmerkungen

1 BVerwGE 100, 237 – Eifelautobahn; Urt. v. 18.11.2004 - DVBl. 2005, 386 – Diez
2 www.bmvbs.bund.de
3 BVerwGE 34, 301; BVerwGE 59, 87

Literatur

Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau) vom 24.06.2004, BGBl. I: 1359.
Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 02.08.2001, BGBl. I (40): 1950.
Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnG) vom 28.04.1993, BGBl. I: 622.
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): 30.
Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG L (175): 40, zuletzt geändert am 26.05.2003, ABl. EG L (156): 17.
Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung vom 19.03.1991, BGBl. I: 686, zuletzt geändert am 21.12.2006, BGBl. I: 3316.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, (Hrsg.) (2006): Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, Stand: 26.05.2006, Berlin.

Krautzberger, M. & Stüer, B. (2004a): Städtebaurecht 2004: Was hat sich verändert? Deutsches Verwaltungsblatt 119 (13): 781-790.

Krautzberger, M. & Stüer, B. (2004b): Städtebaurecht 2004: Umweltprüfung und Abwägung. Vom schlichten Wegwägen zum Grundsatz der nachhaltigen Trauerarbeit. Deutsches Verwaltungsblatt 119 (15): 914-924.

Stüer, B. (1997): Städtebaurecht 1998. Deutsches Verwaltungsblatt 112 (20): 1201-1210.

Stüer, B. (2005a): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Planung, Genehmigung, Rechtsschutz, 3. Auflage, München.

Stüer, B. (2005b): Der Nachhaltigkeitsgedanke als Kompensationselement in der planerischen Ausgleichsentscheidung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 24 (5): 508-514.

Stüer, B. (2006a): Der Bebauungsplan: Städtebaurecht in der Praxis, 3. Auflage, München.

Stüer, B. (2006b): Handbuch des öffentlichen Baurechts, Kapitel B: Der Bebauungsplan, München.

Rechtsanwalt und Notar
Prof. Dr. Bernhard Stüer
Richter am BGH-Senat
für Anwaltssachen,
Schützenstraße 21,
48143 Münster,
Telefon (02 51) 4 35 23,
E-Mail: stueer@t-online.de

Foto: J. Scholz

