

Umweltauswirkungen von Bebauungsplänen

Beim Monitoring liegt noch vieles im Argen

Inhaltsverzeichnis

1. LNV nimmt Defizite wahr.....	1
2. §4c BauGB als Rechtsgrundlagen des Monitorings	1
3. Was bedeutet die Monitoringpflicht konkret?	2
4. Monitoring auch für Ausgleichsmaßnahmen	3
5. Überwachung grünordnerischer Auflagen	3
6. Was tun bei Defiziten? Kann ein Verband bei Defiziten vor Gericht gehen?.....	4
7. Ist ein Bebauungsplan mit Aussicht auf Erfolg anfechtbar, wenn ... das Monitoring vernachlässigt wird?	5
8. Fazit	5

1. LNV nimmt Defizite wahr

Der LNV hat in den letzten Jahren registriert, dass viele Gemeinden bei Bebauungsplänen die Verpflichtung zur Umweltüberwachung nicht sehr ernst nehmen und/oder nicht umsetzen. Die Umweltberichte einer Vielzahl bestehender Pläne beschreiben die geplanten Überwachungsmaßnahmen - wenn überhaupt - dann nur unzureichend. Ob sich diese Praxis zukünftig zum Besseren ändert, weil seit 2017 auch das Überwachungskonzept für die festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen des Bebauungsplans beschrieben werden muss und Ausgleichsmaßnahmen der Überwachungspflicht unterliegen, bleibt abzuwarten. Dies wird sicher auch davon abhängen, welche rechtlichen Konsequenzen ein insoweit fehlerhafter Umweltbericht hat.

Der LNV hat ein Rechtsgutachten beim Informationsdienst Umweltrecht (IDUR) in Auftrag gegeben, um genauer beurteilen zu können, welche Verpflichtungen im Rahmen des Monitorings bestehen und welche Möglichkeiten es zur Durch-

setzung einer ordnungsgemäßen Umweltüberwachung gibt. Die Aussagen dieses Gutachtens, erstellt durch Rechtsanwalt Patrick Habor, Göttingen, sind Grundlage dieses LNV-Infos.

2. § 4c BauGB Rechtsgrundlagen des Monitorings

Die Vorschrift des § 4 c BauGB dient der Umsetzung von Artikel 10 der Plan-UVP-Richtlinie der EU (2001/42/EG). Die Richtlinie besagt:

Überwachung

(1) Die Mitgliedstaaten überwachen die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt, um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

(2) Zur Erfüllung der Anforderungen nach Absatz 1 können, soweit angebracht, bestehende Überwachungsmechanismen angewandt werden, um Doppelarbeit bei der Überwachung zu vermeiden.

Im Jahr 2017 fand eine Erweiterung des § 4 c BauGB statt, um Artikel 8 a Abs. 4 der UVP-Änderungsrichtlinie der EU (2011/92/EU) umzusetzen. Dieser lautet:

(4) Im Einklang mit den Anforderungen gemäß Absatz 1 Buchstabe b stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Aspekte des Projekts und/oder die Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden, verhindert, verringert und soweit möglich ausgeglichen

werden sollen, vom Projektträger umgesetzt werden, und legen die Verfahren zur Überwachung erheblicher nachteiliger Auswirkungen auf die Umwelt fest.

Die Art der zu überwachenden Parameter und die Dauer der Überwachung müssen der Art, dem Standort und dem Umfang des Projekts sowie dem Ausmaß seiner Auswirkungen auf die Umwelt angemessen sein.

Geeignete Überwachungsmechanismen, die aufgrund anderer Unionsgesetzgebung als dieser Richtlinie und nationaler Gesetzgebung bestehen, können angewandt werden, um Doppelgleisigkeiten bei der Überwachung zu vermeiden.

§ 4c BauGB als verbindliche Rechtsvorschrift lautet nunmehr:

§ 4 c Überwachung

Die Gemeinden überwachen die erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen; **Gegenstand der Überwachung ist auch die Durchführung von Darstellungen oder Festsetzungen nach § 1a Absatz 3 Satz 2 und von Maßnahmen nach §1a Abs.3 Satz 4.** Sie nutzen dabei die im Umweltbericht nach Nummer 3 Buchstabe b der Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch angegebenen Überwachungsmaßnahmen und die Informationen der Behörden nach § 4 Abs. 3.

Hervorgehoben (fett) ist die Ergänzung aus dem Jahr 2017. Kommunen sind danach also verpflichtet, die Umweltauswirkungen eines Bebauungsplanes zu überwachen (sogenanntes Monitoring), um nachteilige Auswirkungen zu erkennen und ihnen abhelfen zu können. Für alle Bauleitpläne, für die die Behördenbeteiligung/Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach dem 13.05.2017 eingeleitet wurde, gilt dies auch für planexterne Ausgleichsmaßnahmen, auch solche, die über ein Ökokonto laufen.

Bebauungspläne im vereinfachten Verfahren (§ 13 BauGB) und damit auch die Pläne nach § 13b BauGB sind von der Monitoringpflicht ausgenommen.

3. Was bedeutet die Monitoringpflicht konkret?

Die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen stellt nach Auffassung der EU-Kommission einen integralen Bestandteil der Umweltprüfung dar. Die Monitoringpflicht begründet allerdings keine permanente Umweltprüfung im Rahmen der Bauleitplanung. Sie stellt auch keine allgemeine Vollzugskontrolle des überwachten Bauleitplanes dar.

Die Rechtsprechung hat bisher die Anforderungen an den Inhalt des Umweltberichtes und damit den Rahmen der Umweltüberwachung nicht definiert.

Ein Monitoringkonzept ist **im Rahmen des Umweltberichtes** des Bebauungsplanes darzustellen. Es kann über den Bebauungsplan **nicht festgesetzt** werden. Eine Beschreibung der vorgesehenen Überwachung ist erforderlich. Ihr kommt über § 4 c BauGB eingeschränkte Rechtsverbindlichkeit zu. Das im Umweltbericht festgelegte **Monitoring** muss so konkret bestimmt sein, dass die Öffentlichkeit und die Verwaltung erkennen können, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen. Die Modalitäten einer Überwachung sollten möglichst genau beschrieben werden. So sollte bezogen auf die jeweils anzuführenden **Schutzgüter** (z. B. Mensch, Natur/ Landschaft, Kultur) der konkrete Gegenstand des Monitorings benannt werden. Es sollte eine Begründung für den jeweiligen Monitoringbaustein angeführt und festgelegt werden, ob die Überwachung durch den Plangeber (Kommune) oder eine zu bestimmende Behörde erfolgen soll. Die konkrete Überwachungsmaßnahme sollte jeweils ebenso benannt werden wie der Zeitpunkt, zu dem die Überwachung stattzufinden hat. Zwar ist nicht explizit verlangt, zudem auch mögliche Abhilfemaßnahmen zu beschreiben. Soweit dies möglich ist, dient auch eine solche Darstellung aber der Präzisierung.

Die Gemeinde kann **Dritte** (z. B. Investoren) vertraglich an die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen und an bestimmte Überwachungsmaßnahmen binden. Sie kann diese Überwachung dann auch durchsetzen. Auch in einem solchen Fall ist es zweckmäßig, diese Form des Monitorings im Umweltbericht zu beschreiben.

Dort, wo aufgrund der bestehenden Überwachungssysteme der Fachbehörden Erkenntnisse erwartet werden dürfen und beizubringen sind, bedarf es nach dem Sinn und Zweck der Vorschrift nicht noch eines ergänzenden, eigenen Überwachens durch die Gemeinde. In diesen Fällen sollte ein Konzept der Überwachung beschrieben werden, in dem die Informationen der Fachbehörden als eine Grundlage des Monitorings Berücksichtigung finden.

Der **Zeitpunkt**, zu dem die Überwachung durchzuführen ist, ist nicht gesetzlich geregelt. Sie muss aber jedenfalls dann erfolgen, wenn die Maßnahmen, die der Bauleitplan ermöglicht hat, umgesetzt sind, das Baugebiet also (überwiegend) bebaut ist. Ein Ende der Überwachungspflicht bestimmt der Gesetzgeber nicht und zollt so dem Umstand Rechnung, dass typischerweise unvorhergesehene Umweltauswirkungen einer Planung auch Jahre nach Vollzug des Bauleitplans auftreten können.

Steht die Effektivität und das Funktionieren einer Überwachung im Vordergrund und findet keine Überwachung durch die Fachbehörden statt, so spricht einiges dafür, dass dann die Gemeinde sogar eine Verpflichtung zu eigenem Tätigwerden trifft, wenn dies der Umweltbericht so nicht beschreibt. Auch wenn sich bei/nach Vollzug der Planung völlig unerwartete Umweltauswirkungen zeigen, die im Planaufstellungsverfahren nicht erkannt wurden und die damit auch nicht im Monitoringkonzept des Umweltberichtes Berücksichtigung gefunden haben, wäre eine Beschränkung auf den Wortlaut des Umweltberichtes und das dort beschriebene Konzept wenig zielführend. Die Beschreibung im Umweltbericht hat nach der Rechtsprechung dienende, damit aber wohl keine abschließende Funktion.

4. Monitoring auch für Ausgleichsmaßnahmen

Der Aufnahme der Überwachung von Ausgleichsmaßnahmen in den § 4 c BauGB begründet neue Rechtspflichten. Vor der Baurechtsnovelle 2017 haben die entsprechenden Maßnahmen nicht zu den erheblichen Umweltauswirkungen gehört, sondern waren der Kompensation nachteiliger Um-

weltauswirkungen zuzurechnen.

Die Gemeinde ist schon bei Aufstellung des Bauleitplans gehalten, die Monitoringmaßnahmen im Umweltbericht zu beschreiben, die sich auf die Überwachung des Ausgleichs über baurechtliche Öko-Konten beziehen. Hierzu gehört notwendig eine geeignete Kontrolle der Umsetzung, der dauerhaften Existenz und der Funktionsfähigkeit.

Wenn eine Kommune als Plangeber erkennt, dass Ausgleichsmaßnahmen nicht oder nicht wirksam durchgeführt wurden, ist sie zur Abhilfe angehalten. Soweit Umsetzung und Unterhalt der Maßnahme bei Dritten liegen, kann sie von diesen Abhilfe einfordern.

Nicht selten kommt es vor, dass die Gemeinde sich selbst verpflichtet hat, Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen, diese aber dann nicht umsetzt oder sich nicht um deren dauerhafte Funktionsfähigkeit kümmert. Offen ist, ob Naturschutzbehörden in solchen Fällen Anordnungen zur Durchsetzung gegenüber der Gemeinde treffen können. Dienen die Festsetzungen des Bebauungsplans zumindest auch unmittelbar dem materiellen Naturschutzrecht (z.B. als Vermeidungsmaßnahme in Umsetzung der Zugriffsverbote des § 44 BNatSchG), könnte als Rechtsgrundlage für Maßnahmen zur Durchsetzung der Ausgleichsmaßnahmen § 3 Abs. 2 BNatSchG in Frage kommen. Danach **überwacht** die zuständige Behörde die Einhaltung der naturschutzrechtlichen Vorschriften und trifft nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen.

5. Überwachung grünordnerischer Auflagen

Die Überwachungspflicht der Kommunen bezieht sich grundsätzlich auf alle erheblichen Umweltauswirkungen. Die Gemeinde hat bei der Planaufstellung zu ermitteln, welche Umweltbelange abwägungsrelevant sind. Die Gemeinde muss im Rahmen des Aufstellungsverfahrens auch bestimmen, auf welche Belange die Planung Auswirkungen haben kann. Offensichtliche Summationen der Planung auf einzelne Umweltbelange im Rahmen einer fehlerfreien Abwägung dürfen nicht ausgeblendet werden und sollten damit im Umweltbericht Erwähnung gefunden haben.

Gegenstand der Überwachung ist nach dem seit Mai 2017 geltenden Recht auch die Durchführung der Festsetzungen im Bebauungsplan, die Gegenstand der städtebaulichen Eingriffsregelung sind. Zu den verschiedenen Festsetzungen, die nach dem (abschließenden) Katalog des BauGB in diesem Zusammenhang zur Verfügung stehen, gehören die Festsetzungen öffentlicher und privater Grünflächen, die Festsetzung von Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft. Auf der letztgenannten Rechtsgrundlage beruhen u. a. die Festsetzungen zur wasserdurchlässigen Befestigung von Stellplätzen, zur Dachbegrünung, Pflanzgebote und allgemein alle grünordnerischen Festsetzungen, die der Vermeidung, Verminderung oder dem Ausgleich von Eingriffen dienen.

Die Gemeinde muss also mit ihren **aktuellen** Bebauungsplänen Umweltberichte vorlegen, die ein Konzept auch für die Überwachung der grünordnerischen Maßnahmen beschreiben. Bei Plänen, die noch in Anwendung der **früheren Fassung** des § 4 c BauGB aufgestellt wurden (also vor 2017), gibt es allerdings keine Rechtsgrundlage für eine Überwachungsverpflichtung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen.

Überwacht werden soll in Geltung des § 4 c BauGB in der aktuellen Fassung auch die **tatsächliche Ausföhrung** der Ausgleichsmaßnahmen, zu denen die grünordnerischen Maßnahmen gehören. Insofern kommt der Überwachung durchaus eine Funktion als **Vollzugskontrolle** der Planung zu. Treten Vollzugsdefizite auf, so kann freilich die Gemeinde selbst keine Nachbesserungen oder Sanktionen gegenüber den Bauherren durchsetzen. Vielmehr sind hier die zuständigen Baurechtsbehörden gefordert. Viele größere Kommunen sind allerdings gleichzeitig Baurechtsbehörde, so dass sie selbst tätig werden können und müssen.

6. Was tun bei Defiziten? Kann ein Verband bei Defiziten vor Gericht gehen?

Die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Überwachungspflicht und einer Abhilfe erkannter (unvorhergesehener) Umweltbeeinträchtigungen ist mangels Präzedenzfälle noch offen.

Wie dargestellt besteht grundsätzlich eine

Verpflichtung der Kommunen, eine **Überwachung durchzuführen**. Hinsichtlich der **Abhilfemaßnahmen** muss zumindest **fehlerfreies Ermessen** ausgeübt werden. Das Ermessen, Abhilfemaßnahmen zu bewirken, hängt von Maß des erkannten Verstoßes bzw. der Umweltbeeinträchtigung ab. Treten entgegen der Prognose „stärkere“ Umweltauswirkungen ein, begründet dies grundsätzlich die Notwendigkeit von Abhilfemaßnahmen.

Wenn sie von unzulänglicher Überwachung oder gar von unvorhergesehenen Umweltbeeinträchtigungen Kenntnis erlangen, können die Umweltverbände wie alle Bürger die Gemeinde **außergerichtlich** darauf hinweisen, dass ein Monitoring erfolgen muss und dass gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen notwendig sind.

Um einen Anspruch auf Monitoring oder auf Abhilfe gerichtlich durchsetzen zu können, muss für den anerkannten Umweltverband der **Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (UmwRG)** eröffnet sein. Ziel des Umweltverbands in einem **gerichtlichen Verfahren** wäre es in einer solchen Situation, einen Anspruch auf bestimmtes Tätigwerden, welches bisher unterlassen wurde, durchzusetzen. Auch für solche Verfahren findet das UmwRG Anwendung. Der Verband kann nach den gesetzlichen Vorgaben unterbliebene **Verwaltungsakte** einfordern, die sich auf Überwachungs- und Aufsichtsmaßnahmen beziehen.

Wenn die Gemeinde Abhilfemaßnahmen gegenüber Dritten unmittelbar anordnen kann, weil sie beispielsweise Baurechtsbehörde ist, kann für diese Anordnung die Qualität eines Verwaltungsaktes gegeben sein. Unklar ist der wohl häufigere Fall, indem die Gemeinde ihrer Überwachungspflicht nicht über den **Erlaß von Verwaltungsakten** nachkommen soll. Die Durchführung des Monitorings dürfte in der Regel nicht über Verwaltungsakte erfolgen. Hierzu stellen sich Fragen, die noch in Anwendung der Vorgaben des Europarechts zu beantworten sein werden. Die Aarhus-Konvention Art 9 Abs 3 verlangt,

„dass Mitglieder der Öffentlichkeit [...] Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und

Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.

Solange aber das UmwRG nicht durch ein Gericht als europarechtswidrig klassifiziert ist, kann ein Umweltverband nicht gegen die Unterlassung des Monitorings oder von Abhilfemaßnahmen vorgehen. Um also eine unterbliebene Überwachung nach § 4 c BauGB zu bewirken, müssten die anerkannten Verbände vor dem Hintergrund der möglicherweise nicht ausreichenden Umsetzung der Vorgaben der Union in nationales Recht sehr hohe, wenn auch nicht unüberwindbare Hürden überwinden.

Bei Ermessensentscheidungen wird zudem eine erfolgreich einklagbare **Handlungspflicht** nur bestehen, wenn eine **Ermessungsreduzierung auf Null** begründet werden kann.

Grundsätzlich dasselbe gilt für die „Überwachung der Überwachung“ durch die Kommunalaufsicht. Sie ist als Rechtsaufsicht gehalten, durch geeignete Mittel wie die Anordnung und nötigenfalls auch das Recht der Ersatzvornahmen die Durchführung der Überwachungsmaßnahmen zu bewirken. Kommt die Kommunalaufsicht allerdings ihrer Pflicht nicht nach, so kann wiederum derzeit ein Umweltverband nicht dagegen vorgehen, solange die Kommunalaufsicht nicht im Wege eines Verwaltungsaktes handeln müsste.

7. Ist ein Bebauungsplan mit Aussicht auf Erfolg anfechtbar, wenn bei seiner Aufstellung das Monitoring vernachlässigt wird?

Mit der Änderung des § 4 c BauGB in 2017 laufen aktuelle Pläne, die der Verpflichtung nicht nachkommen, im Umweltbericht ein Monitoringkonzept nicht oder nicht in gebotener Art und Weise zu beschreiben, durchaus Gefahr, im Wege der Normenkontrolle für unwirksam erklärt zu werden. Umweltverbände können u. a. zur Klärung dieser Frage zulässig eine Normenkontrolle nach § 47 VwGO beantragen.

Fehlt im Umweltbericht eines Bebauungsplans die nach den Nrn. 2c und 3b der Anlage 1 zum BauGB

notwendige Abarbeitung der Umweltüberwachung, beurteilt sich die Folge nach dem § 214 Abs. 1 Nr. 3 BauGB. Begründungsfehler im Umweltbericht stellen grundsätzlich beachtliche Verfahrensfehler dar. Allerdings sind Verletzungen der Vorschriften über die Begründung dann unbeachtlich, wenn diese lediglich unvollständig sind. Speziell für die Vorschriften in Bezug auf Umweltberichte gilt, dass eine Verletzung dann unbeachtlich ist, wenn die Begründung nur in unwesentlichen Punkten unvollständig ist.

Ausgleichsmaßnahmen und die ebenfalls umfassten Verminderungs- und Vermeidungsmaßnahmen sind Voraussetzung für die Rechtskonformität eines Bebauungsplanes. Das Fehlen von Ausführungen zu den Überwachungsmaßnahmen im Umweltbericht dürfte jedenfalls seit der Erweiterung des Kataloges der zu überwachenden Maßnahmen als ein beachtlicher Verfahrensfehler anzusehen sein.

Sehr kurz gefasste Formulierungen im Umweltbericht wie „Die Gemeinde überwacht die Auswirkungen des Bebauungsplanes auf die Umwelt.“ oder „Die Naturschutzbehörde überwacht die Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen“ dürften nach aktueller Rechtslage nicht mehr ausreichen. Rechtsprechung der Normenkontrollgerichte dazu gibt es allerdings noch nicht. Die anerkannten Verbände müssen, wenn sie einen Bebauungsplan (auch aus anderen Gründen) anfechten wollen, rechtzeitig innerhalb der Frist von einem Jahr den möglichen Verfahrensfehler fehlender Ausführungen zu den Monitoringmaßnahmen im Umweltbericht rügen. Ein Bebauungsplan, der im Umweltbericht sein Monitoringkonzept nicht oder nicht ausreichend beschreibt, kann sich dann also u. U. im Rahmen einer gerichtlichen Kontrolle als ungültig erweisen.

8. Fazit

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Überwachung der umweltbezogenen Vorgaben eines Bebauungsplans sind seit 2017 weiter gefasst. Sie bedürfen in den verschiedenen Konstellationen, in denen diese vollzogen werden sollen, dennoch weiterhin der Verbesserung. Vor allem die anerkannten Umweltverbände können im Rahmen

ihrer Funktion als Sachwalter der Rechte der Umwelt einen Beitrag dazu leisten, dass zukünftig durch die Rechtsprechung der rechtlichen Rahmen genauer bestimmt wird, in dem sich die Inhalte eines Bebauungsplans und die Umsetzung der Vorgaben dieses Plans bewegen müssen. Die Verbände können den Gerichtsweg bestreiten, damit die Umweltüberwachung über § 4 c BauGB nicht der Papiertiger bleibt, der er heute vielerorts noch ist.

Stuttgart, 03.10.2020

gez. Dr. Gerhard Bronner

Tel.: 0711 – 24 89 55-20

E-Mail: info@lnv-bw.de

P.S. Für Hinweise und Verbesserungsvorschläge ist die LNV-Geschäftsstelle stets dankbar.

www.lnv-bw.de