
Die Klagemöglichkeit von Umweltverbänden gegen Bebauungspläne nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz, Teil II

von Andreas Lukas,
stellv. Vorsitzender NABU Rheinland-Pfalz

Urheberrechtlich geschütztes Material!

Dieser Aufsatz erschien in: Recht der Natur-Schnellbrief 166 (Mai/Juni 2011) S. 26 ff.
[ISSN: 0946-1671]

Wie in Teil I dieses Beitrages ausgeführt, besteht aufgrund des unmittelbar anzuwendenden Art. 10 a UVP-Richtlinie sowie § 2 UmwRG für anerkannte Umweltschutzverbände die Möglichkeit, durch einen Normenkontrollantrag (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) einen Bebauungsplan wegen Verstoßes gegen Umweltvorschriften gerichtlich überprüfen zu lassen. Während im ersten Teil die Zulässigkeitskriterien behandelt worden sind, folgt nun die Besprechung der Voraussetzungen für die **Begründetheit einer „Umweltverbandsklage“ gegen Bebauungspläne.**

1. Kein Ausschluss von Einwendungen aufgrund materieller Präklusion

Wegen § 2 Abs. 3 UmwRG finden solche Einwendungen der Umweltverbände keine Beachtung bei der Begründetheitsprüfung des Normenkontrollantrages, die nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend genau geltend gemacht worden sind. Das bedeutet, der Naturschutzverein kann nur jene Umweltbelange geltend machen, die auch von seiner Stellungnahme im Planungsverfahren inhaltlich anhaltspunktmäßig abgedeckt sind. Deshalb hängt der Erfolg einer Umweltverbandsklage entscheidend von der Qualität der Stellungnahme ab. Nach der Rechtsprechung zum Konkretisierungsgrad der Einwendungen sind zumindest Angaben dazu erforderlich, welches Schutzgut der Umwelt durch ein Vorhaben betroffen wird und welche Beeinträchtigungen ihm drohen.¹

Einzigste Ausnahme hiervon stellt gemäß § 2 Abs. 3 UmwRG dar, dass dem Umweltschutzverband die Erhebung der Einwendung nicht möglich war. Beispiel:

- Durch ein Vorhaben wird – wie sich durch weitere Untersuchungen im Laufe des Verfahrens herausstellt – die Wildkatze beeinträchtigt. Allerdings lagen im Zeitpunkt der Stellungnahme des Umweltschutzverbandes keine Daten von Behörden oder Privaten vor, die auf das Vorkommen dieser Art hätten schließen lassen. Auch die von dem Vorhabenträger veranlasste (unzureichende) Artenschutz-Prüfung hatte die Wildkatze nicht weiter untersucht. Folglich kann der klagende Naturschutzverein, obwohl er die Beeinträchtigung der Wildkatze in seiner Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht genannt hatte, dennoch rügen, dass Vorhaben verstoße gegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG (Schutz von besonders geschützten Arten gegen Zugriffe).

Eine spätere Präzisierung von erhobenen Einwendungen ist zwar zulässig, hingegen können spätere Ergänzungen laut der obergerichtlichen Rechtsprechung eine bislang unsubstantiierte Einwendung nicht nachträglich zulässig machen.² Beispiel:

- Der Umweltschutzverband rügt hinsichtlich der Artenschutzprüfung nur ganz pauschal: „Die vorgelegten Unterlagen haben erhebliche inhaltliche Mängel.“ Substantiiert wäre die Einwendung hingegen gewesen, hätte man geschrieben: „Für das Plangebiet steht nach der vorgenommenen Strukturkartierung nicht fest, welche geschützten Arten dort überhaupt vorkommen (möglich: Feldschwirl, Mönchgrasmücke, Klappergrasmücke, Rebhuhn,

¹ Vgl. BVerwG, NVwZ 2004, S. 861; NVwZ 2005, S. 943.

² BVerwG, NVwZ 1995, S. 905 ff.

Feldlerche, Neuntöter, Wildkatze), wo ihre Lebensstätten sind und in welcher Anzahl die Individuen jeweils auftreten.“

2. Vorliegen eines Verstoßes gegen Umweltschutzvorschriften

Gemäß § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 UmwRG ist Bedingung für den Erfolg des Normenkontrollantrages eines anerkannten Umweltschutzverbandes, dass Festsetzungen des Bebauungsplanes gegen Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen, verstoßen.

Wie bereits in Teil I dargestellt, hängt die Zulässigkeit und Begründetheit einer Umweltverbandsklage – entgegen dem Wortlaut des § 2 UmwRG – NICHT davon ab, dass (nur) solche Umweltschutzvorschriften geltend gemacht werden, die zugleich Rechte Einzelner begründen.³ Das folgt aus der unmittelbaren Anwendung des Art. 10 a UVP-Richtlinie. Diese verbreitete Rechtsauffassung hat der Europäische Gerichtshof inzwischen mit seinem Urteil vom 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09 (Kohlekraftwerk Lünen) bestätigt.⁴

Bleibt also nur die Frage, welche Inhalte vom Begriff des „Umweltschutzes“ im Sinne des § 2 UmwRG umfasst werden. Mit dieser Frage befasst sich eine aktuelle Entscheidung des OVG Niedersachsen⁵. Das Gericht führt aus:

„Europarechtlich ergeben sich Auslegungshinweise aus dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Kom (2003) 624)). ... Art. 2 Abs. 1 g) soll danach lauten: „Umweltrecht bedeutet eine Rechtsvorschrift, ... deren Ziel der Schutz oder die Verbesserung der Umwelt einschließlich der menschlichen Gesundheit und des Schutzes der rationellen Nutzung der natürlichen Ressourcen [ist] ...“

So kommt das Gericht zu dem Ergebnis, den „Hochwasserschutz zum Umweltschutz i. S. d. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes zu rechnen“, „denn ein gerade durch die bauliche Nutzung von Überschwemmungsgebieten erst verursachtes Hochwasser kann auch das Gewässer selbst sowie Pflanzen und Tiere in dessen vom Hochwasser betroffenen Umgebung schädigen.“ Daraus folgt, dass Rechtsvorschriften auch dann Umweltrecht i. S. d. § 2 UmwRG darstellen, wenn deren Hauptzweck zwar nicht der Umweltschutz darstellt, sie aber andererseits in den Bestimmungen (Wortlautauslegung) oder den amtlichen Erläuterungen hierzu (Auslegung nach Sinn und Zweck) „auch auf die Umwelt als Schutzobjekt“ Bezug nehmen – wie das OVG Niedersachsen ausführt.

Im Hinblick auf die Aufstellung neuer Bebauungspläne sind daher – neben den eindeutig als Umweltschutzrecht zu klassifizierenden Normen wie etwa das Artenschutzrecht im BNatSchG – insbesondere auch folgende baurechtlichen Regelungen als Umweltrecht i. S. d. § 2 UmwRG anzusehen, so dass Umweltverbände deren Verstoß rügen können:

- Vorschriften, die dem Schutz vor Hochwasser dienen – auch wenn sie das insb. zum Schutz der Gebäude intendieren.
- § 1 Abs. 4 bis 7 BauGB (also u.a. die Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung sowie das Abwägungsgebot!). **Formulierungsvorschlag für die Einwendung, um die Präklusion (s.o.) zu vermeiden:** Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. § 1 Abs. 5 und 6 BauGB enthalten die Gesichtspunkte, Interessen und Belange, die im Rahmen des Planungsvorgangs beachtlich sind (sog. Planungsrichtlinien). Auch wenn dem Planungsträger ein Gestaltungsspielraum zuzugestehen ist, so bleibt im Hinblick auf die Unterlagen zum Planvorentwurf völlig

³ Vgl. hinsichtlich der Argumente Teil I dieses Aufsatzes, in: Recht der Natur-Schnellbrief Nr. 165, S. 17 f.

⁴ Vgl. dazu die Besprechung des Urteils von RA Dirk Teßmer, der dieses Urteil für den BUND mit erstritten hat, in dieser Ausgabe des Recht der Natur-Schnellbriefes.

⁵ OVG Niedersachsen, ZfBR 2011, S. 157 ff. Die wesentlichen Ausführungen sind auch abgedruckt, in: Recht der Natur-Schnellbrief Nr. 165, S. 22 ff.

schleierhaft, wie diese gegenläufigen Belange und Interessen planerisch bewältigt werden sollen: Die Belange des Umweltschutzes (§ 1 Abs. 5 Nr. 7a BauGB) sollen durch die Planung völlig unzureichend ermittelt werden: [Defizite der Planungsunterlagen anführen.] So lässt sich bereits heute absehen, dass der Bebauungsplan „[Name einfügen]“ sowohl an Abwägungsfehleinstellungen als auch an Abwägungsfehlgewichtungen leiden wird, was zu seiner Rechtswidrigkeit führt.

- § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB (Entwicklungsgebot des Bebauungsplanes aus dem Flächennutzungsplan), weil die Flächenplanung und Bodennutzung dem Schutz der rationellen Nutzung natürlicher Ressourcen dient.⁶ **Formulierungsvorschlag für die Einwendung, um die Präklusion (s.o.) zu vermeiden:** Die Planung verstößt gegen § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB, wonach ein Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist. In dem Flächennutzungsplan „[Name einfügen]“ heißt es im Erläuterungsbericht auf S. X explizit in Bezug auf die Fläche [Name der beeinträchtigten Fläche einfügen]: [Argumente für die Bedeutung des Areals für den Naturschutz aus dem Flächennutzungsplan bzw. dem Erläuterungsbericht dazu anführen. Dazu zählt auch die Erholungsfunktion, weil auch die menschliche Gesundheit zum Umweltschutz i. S. d. § 2 UmwRG zählt (s.o.)!]. Im Hinblick darauf, dass [Alternativen nennen], wodurch diese Beeinträchtigung von Natur, Landschaft, Biotopkomplex und Erholungsfunktion vermieden würde, wird die Bedeutung der in der Flächennutzungsplanung dargestellten Wertigkeit der Fläche nicht ausreichend berücksichtigt. Von einer Entwicklung des Bebauungsplanes aus dem Flächennutzungsplan kann also hier keine Rede sein, missachtet die Bebauungsplanung doch ausgerechnet eine explizite Darstellung im Flächennutzungsplan für dieses Areal.

3. Das Bestehen einer Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht (UVP) nach UVPG

Gemäß § 2 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 UmwRG ist eine weitere Bedingung für die Begründetheit des Normenkontrollantrages eines anerkannten Umweltschutzverbandes, dass „die Festsetzungen des Bebauungsplanes, ... die Zulässigkeit eines UVP-pflichtigen Vorhabens begründen“. Während Bebauungspläne gemäß § 2 Abs. 4 BauGB in der Regel einer Pflicht zur Umweltprüfung unterliegen, muss sich demgegenüber für die Begründetheit der Umweltverbandsklage gegen den Bebauungsplan die UVP-Pflicht also gesondert aus dem UVPG (oder Landesrecht) ergeben!

Daraus ergibt sich für private Vorhabenträger und öffentliche Planungsträger ein Schlupfloch, das gerne genutzt wird – auch um die Rechtsschutzmöglichkeit anerkannter Umweltverbände auszuhebeln. Das soll folgendes Beispiel aus der Praxis zeigen:

- Eine Stadt möchte mit einem vorhabenbezogenem Bebauungsplan ein neues Gewerbegebiet im bisherigen Außenbereich ausweisen. Das Gebiet ist insgesamt 25 ha groß. Hier kommt eine UVP-Pflicht nach §§ 2 Abs. 3 Nr. 3, 3 Abs. 1 UVPG i.V.m. Ziffer. 18.7.1 Anlage 1 UVPG in Betracht.⁷ Danach bedarf ein Bebauungsplan für ein Städtebauprojekt für bauliche Anlagen im Außenbereich mit einer festgesetzten Größe ab 100.000 m² einer UVP. Unter den Begriff des Städtebauprojektes i.S.v. Ziffer. 18.7.1 Anlage 1 UVPG fallen gemäß dessen Zweck als Auffangtatbestand für alle Arten von baurechtlichen Vorhaben auch die Ausweisung von Gewerbegebieten.⁸ Um den Rechtsschutz der Verbände auszuhebeln, weist die Gemeinde in einem ersten Bebauungsplan jedoch nur eine erste Teilfläche, die nur 9,8 ha groß und damit nicht UVP-pflichtig ist, für ein bestimmtes Bauvorhaben aus.

⁶ Vgl. *OVG Niedersachsen*, ZfBR 2011, S. 158.

⁷ Vgl. zur Ermittlung der UVP-Pflicht die Beschreibung in Teil I dieses Aufsatzes, in: *Recht der Natur-Schnellbrief* Nr. 165, S. 17.

⁸ *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, ⁴2009, Rn. 1419.

Was kann man aktiven Naturschützern in einem solchen Fall raten? Pauschale Ratschläge erweisen sich hier als sehr schwierig. Es kommt auf den einzelnen, konkreten Sachverhalt an: So könnte sich eine Pflicht zur Durchführung einer UVP erstens noch aus dem Ergebnis der in aller Regel notwendigen Vorprüfung ergeben. Je nach Planungsinhalt (z.B. sehr großflächige Logistikhalle) könnte man ferner argumentieren, dass die Vorgehensweise in Abschnitten ihre Grenze im Sinn und Zweck der Gesamt-Bauleitplanung – der Konfliktbewältigung – findet. D.h., dass das Plangebiet in Bauabschnitte so abzugrenzen ist, dass die der Bauleitplanung zuzurechnenden Konflikte auch im Baugebiet bewältigt werden können und, dass der 9,8 ha große Abschnitt nicht geeignet ist, die Konflikte, die bei der beabsichtigten Gesamtbebauung auftreten, zu bewältigen. Daraus ergibt sich in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) und dem Umgehungsverbot als Teil des Gebotes effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG), dass also nur eine gesamte Überbauungsplanung für die Gesamtfläche das baurechtliche Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) erfüllen würde, was wiederum, wegen der Größe von 220.000m² zu einer UVP-Pflicht nach §§ 2 Abs. 3 Nr. 3, 3 Abs. 1 UVPG i.V.m. Ziffer. 18.7.1 Anlage 1 UVPG führen würde – und damit zur Begründetheit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. Wenn sich ein Umweltverband mit einer solche Umgehung konfrontiert sieht, sollte er deshalb frühzeitig den Umweltjuristen seines Vertrauens/den IDUR um eine Einschätzung des Einzelfalles bitten.

Fazit

Für anerkannte Umweltschutzverbände besteht aufgrund von Art. 10a UVP-Richtlinie sowie § 2 Abs. 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) nun die Möglichkeit, durch einen Normenkontrollantrag einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan gerichtlich überprüfen zu lassen, wenn dieser gegen Umweltschutzvorschriften verstößt. Das bedeutet eine Privilegierung der Naturschutzverbände gegenüber Privatkägern, weil letztere gemäß § 47 Abs. 2 VwGO neben der objektiven Verletzung von (Umweltschutz-)Vorschriften zusätzlich geltend machen müssen, dass die Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechts bestünde. Dadurch wird die Kompetenz der Naturschutzverbände als Akteure des Umweltrechtes weiter gestärkt. Betrachtet man das in der Gesamtschau mit den anderen Befugnissen (etwa: naturschutzrechtliche Vereinsklage, Antragsberechtigung für die Sanierung von Umweltschäden nach Umweltschadengesetz) so kommt den anerkannten Umweltverbänden – insbesondere den Landesverbänden und Landesnaturschutzvereinen – immer stärker die Rolle zu, dem Umweltschutzrecht zur Durchsetzung zu verhelfen. Sie sind nicht mehr nur „Anwälte der Natur“, sondern auch „Patronen des Umweltrechtsvollzugs“.