

---

# **Umweltschutz in der Bauleitplanung**

## **Anforderungen an die Planungs- und Abwägungsentscheidung**

**- Tobias Kroll -**  
(Rechtsanwalt)

---

**Impulsvortrag zum gleichnamigen Seminar**  
**Frankfurt, 26. März 2011**



**Informationsdienst Umweltrecht (IDUR)**  
**[www.idur.de](http://www.idur.de)**

### ■ Gliederung

- Bauleitplanung – Was ist das?
  - Das Recht und die Pflicht zur Planung
  - Pflichten bei der Planung
    - Vollzugsfähigkeit der Planung (Artenschutz, Gebietsschutz)
    - Zielanpassungsgebot
    - Abwägungsgebot (Eingriffsregelung)
  - Naturschutzfachliche Prüfung
-

### ■ Bauleitplanung – Was ist das?

- ist ein Instrument zur Ordnung der Bodennutzung in Art, Form und Umfang, vgl. Typen der BauNVO und Festsetzungen nach § 9 BauGB
- steht als Recht zunächst ausschließlich der Gemeinde zur Bestimmung der Bodennutzung im Gemeindegebiet zu (kann aber auf Planungsverbände übertragen werden)
- ist abstrakt Ausdruck der in Art. 28 Abs. 2 GG verankerten Planungshoheit der Gemeinden und konkret Ausdruck des politischen Willens des jeweiligen Gemeinderates
- schafft einen Interessenausgleich zwischen Baufreiheit der Grundstückseigentümer und Interessen der Allgemeinheit bzw.
- konkretisiert die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und schränkt die Baufreiheit ein

### ■ Das Recht (!) und die Pflicht (?) der Gemeinde zur Planung

„Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Ordnung erforderlich ist.“ (§ 1 Abs. 3 BauGB)

#### Recht (!):

Eigener Entwurf und eigene Gestaltung der städtebaulichen Ordnung nach dem politischem Willen des Gemeinderates

#### Pflicht (?):

Anspruch auf Planung besteht grds. nicht (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB),  
Ausnahme: UVP-pflichtige nach Nr. 18 Anlage 1 UVPG?

Erforderlichkeit: Planung muss „vernünftigerweise geboten“ sein;  
Weiter Spielraum für die Gemeinde, unterstreicht das  
Recht und nicht die Pflicht

### ■ Pflichten bei der Bauleitplanung im Überblick

- Es darf nichts geplant werden, was aufgrund anderweitiger Vorschriften nicht vollzugsfähig ist (Rechtsprechung), Bsp.: entgegenstehende Verbote des Artenschutzes o. NSG-VO jeweils ohne Befreiungslage
  - Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB), Bsp.: „Regionaler Grünzug; Vorranggebiet Hochwasser“  
Umkehrschluss: Grundsätze können überwunden werden!
  - Gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander (§ 1 Abs. 7 BauGB), insbesondere der in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB erwähnten Belange
-

### ■ Vollzugsfähigkeit der Planung – allgemein negative Abgrenzung

„ Ein Bebauungsplan, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen, ist ... unwirksam.“

(zuletzt OVG B-B, U.v. 26.11.2010, OVG 2 A 32.08, Rn. 31 nach juris, vgl. auch BVerwG, U.v. 21.03.2002, 4 CN 14.99)

Wenn ein Bebauungsplan aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt, vermag er nicht mehr die Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung zu erfüllen. Er verstößt dann gegen das Gebot der Erforderlichkeit, ihm fehlt der gestaltende Auftrag.

Gründe für die Vollzugsunfähigkeit und damit Unwirksamkeit (Bsp.):

- Fehlende Finanzierung
- Verfehlung genehmigungsrechtlicher Anforderungen etwa nach BImSchG
- Verstoß gg. artenschutzrechtliche Verbote ohne „Befreiungslage“
- Verstoß gg. Gebietsschutz ohne „Befreiungslage“

### ■ Vollzugsfähigkeit der Planung – artenschutzrechtliche „Befreiungslage“

- Die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG gelten unmittelbar und zwingend. Problematisch ist rechtlich im Falle der Bauleitplanung, dass nicht der Bebauungsplan oder einzelne seiner Festsetzungen, sondern erst deren Verwirklichung den untersagten Eingriff darstellen.
- Gerade bei Bauleitplanungen im Außenbereich spielen die Zugriffsverbote sehr oft eine Rolle; nahezu immer für Vögel, zumeist auch für einige andere Tierarten, seltener für Pflanzenarten.
- Oft lässt sich über nähere Hinweise für die Durchführung von Eingriffen, der eigentliche Verbotstatbestand „umgehen“ bzw. kann über nachfolgenden Genehmigungen der Verstoß gegen ein Verbot vermieden werden.
- Ist der Verstoß gegen ein Verbot dagegen unausweichlich, so ist eine Prognose erforderlich, ob die Verwirklichung des Bebauungsplans durch Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme oder Befreiung ermöglicht werden kann.  
(zuletzt OVG B-B, U.v. 26.11.2010, OVG 2 A 32.08, Rn. 32 nach juris, vgl. auch BVerwG, B.v. 25.08.1997, 4 NB 12.97).

### ■ **Vollzugsfähigkeit der Planung – Gebietsschutzrechtliche „Befreiungslage“**

- Nach BNatSchG besonders geschützte Flächen wie NSG oder LSG enthalten regelmäßig das Verbot baulicher Veränderungen und in das Schutzgebiet eingreifender sonstiger Nutzungen. Natura-2000-Gebiete dürfen nicht erheblich beeinträchtigt werden (§ 1a Abs. 4 BauGB). Auch diese Verbote gelten unmittelbar und zwingend.
- Im Falle von NSG und LSG bedarf es daher ebenfalls der Prognose, ob die Verwirklichung des Bebauungsplans durch Erteilung einer Befreiung der zuständigen Naturschutzbehörde ermöglicht werden kann.

Als Sonderfall ist hier die der Bauleitplanung vorausseilende Befreiung zu sehen. Diese entfaltet Tatbestandswirkung und ist im Falle der Bestandskraft ohnehin bindend.

- Im Falle der erheblichen Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebietes muss die Gemeinde zur Begründung der Planverwirklichung selbst eine Ausnahmeprüfung vornehmen und ggfs. die Stellungnahme der EU-Kommission einholen.

### ■ Ziellanpassungsgebot, § 1 Abs. 4 BauGB

„Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“

- Gemeinden müssen bei Ihrer Planung zwingend die in Raumordnungsplänen (Landesentwicklungsplan, Regionale Raumordnungspläne) enthaltenen als Ziele der Raumordnung formulierten Bestimmungen beachten.  
Bsp: „Regionaler Grünzug; Vorranggebiet Hochwasserschutz“
- Ziele können im Rahmen der Abwägung nicht überwunden werden. Stehen der Bauleitplanung raumordnerische Ziele entgegen, bedarf es entweder einer Zielabweichung oder einer Änderung des Raumordnungsplans.
- Umkehrschluss: Grundzüge der Raumordnung sind abwägungsfähig.

### ■ Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB – Das Wesen der Abwägung

„Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“

- Als Abwägung bezeichnet man sowohl den Vorgang, bei dem die durch eine Bauleitplanung berührten Belange ermittelt, bewertet und gewichtet werden, als auch das Ergebnis dieses Vorgangs, wie es seinen Ausdruck in den zeichnerischen und textlichen Festlegungen des Bebauungsplans wiederfindet und durch die Begründung des Bebauungsplans erläutert wird.
- Die Abwägung ist angesichts der Vielgestaltigkeit der zu berücksichtigenden Belange (vgl. § 1 Abs. 5 und den Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB) ein aufwendiger Prozess und eine komplexe Entscheidung. Eine einfache wenn-dann-Relation lässt sich nicht bilden.
- Aus diesem Befund und aus der den Gemeinden obliegenden Planungshoheit resultiert ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Abwägungsspielraum bzw. Gestaltungsfreiraum.

### ■ Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB – gerechte Ausübung

Gerecht durchgeführt bzw. nicht verletzt ist das Abwägungsgebot,

- wenn eine Abwägung stattfindet,
- wenn in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie (erkennbar) eingestellt werden muss,
- wenn die Bedeutung der betroffenen Belange erkannt wird und
- wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange im Verhältnis steht.

Innerhalb des so gezogenen Rahmens steht es der zur Planung berufene Gemeinde frei in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen sich für die Bevorzugung des einen Belanges und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen Belanges zu entscheiden.

### ■ Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB – Konfliktbewältigung

Ausdruck der gerechten Abwägung ist auch das sog. Gebot der Konfliktbewältigung.

Danach darf eine Planung nicht dazu führen darf, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener/betroffener Belange im Ergebnis offen bzw. ungelöst bleiben.

Der Begriff der Konfliktbewältigung wird von der Rechtsprechung z.T. sehr weit verstanden, Bsp. Luftschadstoffe:

Es genügt nach der Rechtsprechung, wenn die Überschreitung der Grenzwerte der 39. BImSchV im Wege der Luftreinhalteplanung „rückgeführt“ werden kann.

---

### ■ Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB – Eingriffsbewältigung

„Die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz) sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 zu berücksichtigen.“ (§ 1a Abs. 3 BauGB)

- Die Eingriffsregelung des BNatSchG gilt für Bauleitpläne nicht, § 18 Abs. 2 BNatSchG; Ausnahme planfeststellungsersetzende Bebauungspläne.
- Die planende Gemeinde hat selbst die Aufgabe, die zu erwartenden Eingriffe zu ermitteln und zu bewerten und über Vermeidung, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen abwägend zu entscheiden. Ein striktes Rechtsfolgenprogramm wie in der Eingriffsregelung des BNatSchG existiert nicht.

### ■ Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB – Eingriffsbewältigung

- In welchem Umfang und durch welche Maßnahmen eine Kompensation bzw. Eingriffsbewältigung erfolgen kann und muss, bestimmt sich nach den Anforderungen des Einzelfalls und der vorzufindenden konkreten planerischen Situation.
- Zulässig ist eine Kompensation durch
  - Darstellung und Festsetzung im Bebauungsplan, § 1a Abs. 3 Satz 2 BauGB
  - Darstellung und Festsetzung an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs möglich, § 1a Abs. 3 Satz 3 BauGB
  - Vertragliche Vereinbarungen (städtebaulicher Vertrag) oder sonstige geeignete Maßnahmen, § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB

### ■ Abwägungsgebot, § 1 Abs. 7 BauGB – Eingriffsbewältigung

- Wenn solche Kompensationsmaßnahmen möglich sind und keine unverhältnismäßigen Opfer erfordern, so sind diese auch planerisch auszuweisen.

(BVerwG, B.v. 31.01.1997, 4 NB 27/96, Rn. 26 nach juris)

Umgekehrt wird damit aber auch bei hinreichender Begründung der Gemeinde eine Kompensationsdefizit als vertretbar angesehen.

- Die „Eingriffsregelung“ nach § 1a Abs. 3 BauGB lässt auch einen gewissen Raum für die Hinnahme von Ausgleichsdefiziten wegen der Unzulänglichkeiten des rechnerischen Verfahrens zur Bewertung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und deren Ausgleich. Wo die Grenzen des Entscheidungsspielraums liegen, lasse sich nicht fallübergreifend klären.

(BVerwG, B.v. 07.11.2007, 4 BN 45/07, Rn. 6 nach juris; im Ausgangsfall wurden weniger als 10% Ausgleichsdefizit angesichts anderer gewichtiger öffentlicher Belange akzeptiert.)

### ■ Naturschutzfachliche Prüfung – „Einschätzungsprärogative“

Bei der Frage, ob etwa ein artenschutzrechtlicher Verbotstatbestand erfüllt ist bzw. wie die Ermittlung und Bewertung der tatsächlichen vorzufindende Situation von Natur und Landschaft vorzunehmen ist, steht der Behörde eine naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu.

(BVerwG, U.v. 09.07.2008, 9 A 14.07, Rn. 64 ff. nach juris m.w.N.)

Dem liegt die Erwägung zugrunde, dass es in der Fachwissenschaft regelmäßig verschiedene Ermittlungsmethoden und -verfahren gibt, die notwendigerweise zu unterschiedlichen Ergebnissen führen (können). Solange eine derartige Situation offenbart, es also keinen fachwissenschaftlichen Konsens oder gar einen allgemein anerkannten „Stand der Technik“ gibt, solange wird der jeweils entscheidenden Behörde das Vorrecht eingeräumt, aus den verschiedenen zur Verfügung stehenden Methoden und Verfahren nach eigenem Ermessen auszuwählen.

### ■ Naturschutzfachliche Prüfung – gerichtliche Kontrolle

Die gerichtliche Überprüfung ist dementsprechend eingeschränkt:

Die auf fachgutachtliche Stellungnahmen gestützten Annahmen einer Behörde unterliegen gerichtlicher Prüfung nur dahin, **ob sie im Einzelfall naturschutzfachlich vertretbar sind und nicht auf einem Bewertungsverfahren beruhen, das sich als unzulängliches oder gar ungeeignetes Mittel erweist**, um den gesetzlichen Anforderungen gerecht zu werden.

(BVerwG, Beschluss vom 28.12.2009, 9 B 26/09, Rn 18 nach juris)

Um mit Erfolg die naturfachliche Ermittlung und Bewertung angreifen zu können, ist es in einem gerichtlichen Kontrollverfahren letztlich erforderlich, substantiiert darzulegen und unter Beweis stellen zu können, dass die naturschutzfachlichen Annahmen, die der Planung zugrunde liegen, naturschutzfachlich (überhaupt) nicht vertretbar sind und dass das angewandte Ermittlungs- und Bewertungsverfahren unzulänglich und ungeeignet ist. Das ist in der Praxis regelmäßig eine hohe Anforderung.