

Wirksamkeit und Änderung von Bebauungsplänen, für die nach früherem Recht keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestand

Lechleitner, Marc

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lechleitner, M. (2020). *Wirksamkeit und Änderung von Bebauungsplänen, für die nach früherem Recht keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestand*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/4). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66281-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Wirksamkeit und Änderung von Bebauungsplänen, für die nach früherem Recht keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestand

Bearbeiter: Marc Lechleitner

Datum: 23. Januar 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	2
B.	Stellungnahme	2
I.	Rechtlicher Rahmen	2
II.	Wirksamkeit nicht UP-pflichtiger Bebauungspläne.....	4
III.	Änderung nicht UP-pflichtiger Bebauungspläne.....	5
1.	Grundsatz der UP-Pflicht für Änderungen von Bebauungsplänen.....	5
2.	Ausnahmen	6
a)	Änderung eines Bebauungsplans im vereinfachten Verfahren	6
b)	Änderung eines Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren	7
IV.	Ergebnis.....	7

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst ist um rechtliche Beurteilung von Fragen zur Wirksamkeit und Änderung von Bebauungsplänen, die im Zeitpunkt ihrer Aufstellung keiner Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung unterlegen haben, gebeten worden. Im Einzelnen wurde gefragt, ob ein solcher Bebauungsplan ohne Umweltprüfung zur Anwendung kommen kann, ob Änderungen des Bebauungsplanes eine Umweltprüfung erfordern und ob sich die ggf. erforderliche Prüfung auf den Gesamtplan oder nur auf die Änderungen bezieht.

B. Stellungnahme

I. Rechtlicher Rahmen

Die maßgeblichen Regelungen zur Umweltprüfung für Bebauungspläne finden sich im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und im Baugesetzbuch (BauGB). Das UVPG setzt den Rahmen für alle bundesgesetzlich durchzuführenden Umweltprüfungen. Es regelt zwei Arten der Umweltprüfung (UP): die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) für „Vorhaben“, also insbesondere für die Errichtung bestimmter Anlagen, und die „Strategi-

sche Umweltprüfung“ (SUP) für „Pläne und Programme“.¹ Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die Zulassungsentscheidungen dienen (§ 4 UVPG). Die Strategische Umweltprüfung ist unselbständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen (§ 33 UVPG).

Bebauungspläne sind verbindliche Bauleitpläne (§ 1 Abs. 2 BauGB).² Sie werden von den Gemeinden aufgestellt und als Satzung beschlossen (§ 2 Abs. 1 und § 10 Abs. 1 BauGB). Die Bebauungspläne nehmen nach dem UVPG eine Doppelrolle ein: Zum einen sind sie „Pläne“, für die nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anl. 5 Ziff. 1.8 UVPG eine Strategische Umweltprüfung vorzunehmen ist. Zum anderen können sie auch Zulassungsentscheidungen für Vorhaben sein, für die die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Denn Zulassungsentscheidungen i.S.d. UVPG sind nach § 2 Abs. 6 UVPG nicht nur die „klassischen“ Genehmigungen der Vorhaben, sondern auch Beschlüsse über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von bestimmten UVP-pflichtigen Vorhaben begründet werden soll, sowie Beschlüsse über Bebauungspläne, die Planfeststellungsbeschlüsse für UVP-pflichtige Vorhaben ersetzen.

Sowohl die Umweltverträglichkeitsprüfung als auch die Strategische Umweltprüfung werden nach der Spezialregelung für Bauleitpläne in § 50 UVPG gemäß den Vorschriften des BauGB für die Umweltprüfung durchgeführt.

Das BauGB verfolgt einen integrativen Ansatz³ und sieht in § 2 Abs. 4 BauGB eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung für alle Bauleitpläne vor, unabhängig davon, ob nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine Strategische Umweltprüfung verpflichtend ist.

¹ Die Begriffe „Umweltprüfungen“, „Vorhaben“ und „Pläne und Programme“ sind in § 2 Abs. 4, Abs. 7 und Abs. 10 UVPG definiert.

² Ein weiterer gemeindlicher Bauleitplan ist der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan (§ 1 Abs. 2 BauGB).

³ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch*, 14. Aufl. 2019, § 2 Rn. 6.

Die genannten Regelungen setzen zwei EU-Richtlinien in nationales Recht um, die UVP-Richtlinie⁴ und die Plan-UP-Richtlinie.⁵

II. Wirksamkeit nicht UP-pflichtiger Bebauungspläne

Bebauungspläne, für die während des gesamten Aufstellungsverfahrens bis zum Satzungsbeschluss weder die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung noch die Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestand, bleiben wirksam. Denn es handelt sich um Verfahrensregelungen, die den Zweck haben, eine inhaltlich sachgerechte Entscheidung zu gewährleisten. So dient die Umweltprüfung für Bebauungspläne der Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Einstellung und Abwägung der Umweltbelange, führt aber nicht zu zusätzlichen inhaltlichen Anforderungen.⁶ Ist die Sachentscheidung (hier der Satzungsbeschluss) gefallen, haben etwaige später eingeführte strengere Verfahrensvorgaben keinen Einfluss auf die sachliche Richtigkeit und Rechtmäßigkeit der Sachentscheidung. Dementsprechend sehen und sahen die maßgeblichen Übergangsvorschriften des UVPG, des BauGB und der Plan-UP-Richtlinie allenfalls die Verpflichtung vor, bereits begonnene Verfahren nach den neuen Regelungen zu Ende zu führen.⁷ Die Erstreckung neuer, strengerer Verfahrensregelungen auf bereits abgeschlossene Verfahren ist diesen Übergangsregelungen hingegen fremd. Zudem regelt § 233 Abs. 3 BauGB allgemein, dass auf der Grundlage bisheriger Fassungen des BauGB wirksame Satzungen fortgelten.⁸

Ein Bebauungsplan, für den bis zum Satzungsbeschluss keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bestand, kann demzufolge zur Anwendung kommen.

⁴ Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dez. 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26 vom 28. Jan. 2012, S. 1, zuletzt geänd. durch Richtlinie 2014/52/EU, ABl. L 124 vom 25. April 2014, S. 1.

⁵ Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 vom 21. Juli 2001, S. 30.

⁶ Vgl. *Battis* (Fn. 3), § 2 Rn. 6; BVerwG, Urteil vom 25. Jan. 1996, Az. 4 C 5/95, juris, Rn. 16 ff.

⁷ Siehe § 74 Abs. 2, 3, 4, 8 und 9 UVPG, §§ 233 Abs. 1, 244 Abs. 1 und 2 BauGB, Art. 13 Abs. 3 Plan-UP-Richtlinie; ggf. sind auch Überleitungsregelungen zu berücksichtigen, die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Bebauungsplans galten, vgl. dazu, insb. zu § 245c BauGB 2001 und § 25 UVPG 2001, *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Stand 135 EL Sept. 2019, § 244 Rn. 7 ff.

⁸ Vgl. *Söfker* (Fn. 7), § 233 Rn. 66 ff., insb. zur Fortgeltung von Plänen des ehemaligen DDR-Rechts unter Rn. 97 ff.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass etwaige erhöhte *inhaltliche* Anforderungen an die Bebauungspläne nach dem jeweiligen Sachrecht ggf. auch auf Bebauungspläne erstreckt werden können, die zum Zeitpunkt der Änderung der inhaltlichen Vorgaben bereits erlassen worden sind.

Zudem ist zu beachten, dass ggf. das konkrete (Bau-)Vorhaben UVP-pflichtig ist. Ist für den zugrunde liegenden Bebauungsplan keine Umweltprüfung durchgeführt worden, muss die Umweltverträglichkeitsprüfung im nachfolgenden Zulassungsverfahren umfassend durchgeführt werden, denn in diesem Fall entfällt für die Umweltverträglichkeitsprüfung des Vorhabens die Privilegierung nach § 50 Abs. 3 UVPG. Diese Vorschrift sieht vor, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung im nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden soll, wenn die Umweltverträglichkeitsprüfung zuvor in einem Aufstellungsverfahren für einen Bebauungsplan durchgeführt worden ist.

III. Änderung nicht UP-pflichtiger Bebauungspläne

1. Grundsatz der UP-Pflicht für Änderungen von Bebauungsplänen

Nach § 1 Abs. 8 BauGB gelten die Vorschriften des BauGB über die Aufstellung von Bauleitplänen auch für die Änderung der Bauleitpläne. Daher gilt für die Änderung eines Bebauungsplans u.a. die Vorschrift des § 2 Abs. 4 BauGB, die die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung für Bebauungspläne vorsieht. Änderungen von nicht UP-pflichtigen Bebauungsplänen sind daher grundsätzlich UP-pflichtig. Gleiches ergibt sich aus § 2 Abs. 6 Nr. 3, § 33 und § 50 Abs. 1 und 2 UVPG, die jeweils die Änderung eines (Bebauungs-)Plans der Aufstellung des Planes gleichstellen.⁹

Die Umweltprüfung bezieht sich als Verfahrenshandlung zur Vorbereitung der inhaltlichen Entscheidung auf die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen bei Durchführung des Plans, im Falle von Änderungen des Plans also auf die Auswirkungen bei Durchführung der beabsichtigten inhaltlichen Planänderungen. Soweit die Änderungen keine Auswirkungen auf nicht von der Änderung betroffene Plangebiete oder Planbestandteile haben, müssen diese nicht betroffenen Planinhalte bei der Umweltprüfung nicht berücksichtigt werden. Sollen Bebauungspläne geändert werden, die nach früherem Recht nicht

⁹ Dies entspricht Art. 2 Buchst. a) der Plan-UP-Richtlinie, wonach der Begriff „Pläne und Programme“ auch die Änderungen der Pläne und Programme einschließt.

UP-pflichtig waren, muss demzufolge keine Umweltprüfung für den gesamten Bebauungsplan durchgeführt werden, sondern eine Umweltprüfung, die sich auf die Planänderungen bezieht.

2. Ausnahmen

Ausnahmen von der UP-Pflicht sind in den §§ 13, 13a und 13b BauGB geregelt. Auf die nach diesen Vorschriften geltenden Ausnahmen wird auch in § 50 Abs. 2 UVPG ausdrücklich hingewiesen.¹⁰

a) Änderung eines Bebauungsplans im vereinfachten Verfahren

Nach § 13 BauGB kann die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen das vereinfachte Verfahren anwenden. Im vereinfachten Verfahren wird nach § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB von der Umweltprüfung abgesehen.

Das vereinfachte Verfahren ist nach § 13 Abs. 1 BauGB im hier interessierenden Zusammenhang insbesondere zulässig, wenn die Änderung des Bebauungsplans die Grundzüge der Planung nicht berührt.¹¹

Eine Änderung berührt die Grundzüge der Planung nicht, wenn nach den konkreten Umständen des Einzelfalls der planerische Grundgedanke, also das der Planung zugrunde liegende städtebauliche Leitbild, erhalten bleibt und eine Änderung von minderm Gewicht vorliegt, die noch von dem im jeweiligen Plan zum Ausdruck gekommenen planerischen Willen der Gemeinde umfasst ist.¹²

Sind Grundätze der Planung nicht berührt, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Abs. 1 BauGB für die Änderungen gleichwohl nicht angewendet werden, wenn mit den Änderungen die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben vorbereitet oder begründet wird oder wenn Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele und des

¹⁰ Die allgemeine Ausnahme von der UP-Pflicht nach § 37 UVPG für Pläne und Programme, die nur geringfügig geändert werden oder die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, ist daneben nicht anwendbar (§ 37 Satz 2 UVPG); vgl. *Peters/Balla/Hesselbarth*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Aufl. 2019, § 37 Rn. 2.

¹¹ Umfasst sind zudem die Fälle, in denen durch die Aufstellung eines Bebauungsplans für den Innenbereich (§ 34 BauGB) der sich aus der vorhandenen Eigenart der näheren Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert wird und dass der Bebauungsplan lediglich bestimmte Festsetzungen (§ 9 Abs. 2a oder Abs. 2b BauGB) enthält.

¹² Vgl. *Mitschang*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Baugesetzbuch, 14. Auflage 2019, § 13 Rn. 10.

Schutzzwecks der Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes¹³ bestehen.

b) Änderung eines Bebauungsplans im beschleunigten Verfahren

Im beschleunigten Verfahren können nach § 13a BauGB bestimmte Bebauungspläne der Innenstadtentwicklung aufgestellt werden. Im beschleunigten Verfahren findet nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB keine Umweltprüfung statt. Gem. § 13a Abs. 4 BauGB gilt dies auch für die Änderungen entsprechender Bebauungspläne.

Nach § 13b BauGB schließlich können auch Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren einbezogen werden. Dies ist allerdings nur noch möglich, wenn das Aufstellungsverfahren bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet wurde; der Satzungsbeschluss ist bis zum 31. Dezember 2021 zu fassen.

IV. Ergebnis

Bebauungspläne, die nach früherem Recht nicht UP-pflichtig waren, sind anwendbar. Sollen diese Bebauungspläne geändert werden, ist eine auf die Änderungen bezogene Umweltprüfung durchzuführen, es sei denn, die Voraussetzungen für das vereinfachte oder das beschleunigte Verfahren liegen vor.

¹³ FFH-Gebiete und Europäische Vogelschutzgebiete, vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG.