

Rechtliche Einführung: Monitoring in der Bauleitplanung

Prof. Dr. Gerhard Roller

1 Hintergrund und Zweck der Regelung

Das sogenannte „Monitoring“ steht in engem Zusammenhang mit der Umweltprüfung. Beide Instrumente wurden im Jahr 2004 durch das „Europarechts-Anpassungsgesetz Bau“¹ eingeführt, mit dem die europäische Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung² umgesetzt wurde. Insofern beruht das Monitoring auf einer zwingenden EU-Vorgabe. Die entscheidende Umsetzungsnorm, um die es im Folgenden geht, findet sich in § 4c BauGB. Die Vorschrift wurde 2006 nur redaktionell angepasst (statt „Anlage“ heißt es jetzt: Anlage 1).

Hintergrund der Vorschrift ist die Richtlinie zur Plan-UP, insbesondere deren Art. 10. Die Richtlinie enthält eine klare Rechtspflicht der Mitgliedstaaten, eine entsprechende Überwachung vorzusehen, enthält aber keine Angaben, wie diese Überwachung konkret auszugestalten ist. Man könnte also sagen, das „Ob“ der Überwachung ist vorgegeben, nicht aber das „Wie“. Insofern verbleibt den Mitgliedstaaten ein erheblicher Umsetzungsspielraum. Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie verdeutlicht dies insofern, als auch auf bereits bestehende Überwachungsmechanismen zurückgegriffen werden kann.

Der deutsche Gesetzgeber hat nun diese grundsätzlich bestehenden Gestaltungsspielraum, den die Richtlinie eröffnet, nicht etwa selbst genutzt um auf Bundesebene entsprechende Vorgaben im Gesetz zu verankern, sondern hat diesen Spielraum in vollem Umfang an die Gemeinden weitergegeben.³ Den Gemeinden bleibt es somit als Träger der Planungshoheit vorbehalten, „über Zeitpunkt, Inhalt und Verfahren des Monitoring entsprechend den Bedürfnissen der jeweiligen Planungskonzepte {zu} entscheiden“ wie es in der amtlichen Begründung heißt.⁴ Mit dieser Kompetenzzuweisung sind freilich durchaus praktische Probleme verbunden, denn zu Recht wird darauf hingewiesen, dass Überwachungszuständigkeiten in der Regel von staatlichen Vollzugsbehörden, auf der unteren Ebene von den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden, wahrgenommen werden.⁵ Kleinere, kreisangehörige Gemeinden dürften mit derart weitreichenden Aufgaben häufig überfordert sein.

2 Zeitliche und räumliche Geltung, betroffene Pläne

Die Vorschriften über das Monitoring gelten nach der für das EAG Bau geltenden Überleitungsvorschrift des § 244 Abs. 3 BauGB nur für Bebauungspläne, die nach dem

¹ Gesetz vom 24. 6. 2004 (BGBl. I S. 1359), in Kraft seit 20.7.2004.

² RL 2001/42/EG vom 27.6.2001, vgl. auch *Roller/Hietel*, Umweltschutz in der Bauleitplanung, 2005, S. 12, 20-23.

³ So ausdrücklich die amtliche Begründung zum EAG Bau: BT-Dr. 15/2250, S. 31.

⁴ BT-Dr. 15/2250, S. 31.

⁵ *Rautenberg*: Monitoring im Baugesetzbuch, NVwZ 2005, 1009.

Inkrafttreten des Gesetzes, also dem 20.7.2004 aufgestellt wurden. Es gibt also keine gesetzliche Pflicht, das Monitoring auf bereits vor diesem Zeitpunkt verabschiedete Pläne anzuwenden.

Betroffen sind alle Bauleitpläne, also nicht nur Bebauungs- sondern auch Flächennutzungspläne. Eine Umweltprüfung ist sowohl bei der Aufstellung, als auch bei Aufhebung oder Änderung von Plänen durchzuführen. Ausgenommen von der Umweltprüfung – und damit auch von dem Monitoring – sind Pläne nach § 13a BauGB die der Innenentwicklung dienen. Nicht erfasst sind darüber hinaus Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 und 35 Abs. 6 S. 4 Nr. 2 und 3 BauGB sowie Sanierungs- und Entwicklungssatzungen.⁶

Hinsichtlich der Dauer der Überwachung enthält die Vorschrift keine Vorgaben, auch insoweit liegt es an den Gemeinden, einen entsprechenden Zeitplan aufzustellen.⁷ In der Regel ist hier jedoch von einem längeren Zeitraum auszugehen, wobei eine schrittweise Vorgehensweise mit dem Vollzug des Bebauungsplans sinnvoll ist.⁸

3 Gegenstand des Monitoring: erhebliche Umweltauswirkungen

Monitoring heißt im deutschen Überwachung. Es geht also darum, die Umweltauswirkungen zur überwachen, die im Vollzug der Bauleitpläne eintreten können. Überwacht werden müssen nur diejenigen Auswirkungen, die durch den Vollzug der Pläne verursacht werden, es muss mithin ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Planvollzug (also letztlich der Bautätigkeit) und den Umweltauswirkungen bestehen.

Gegenstand des Monitoring sind jedoch nur die „erheblichen“ Umweltauswirkungen. Diese inzwischen in vielerlei rechtlichen Kontexten eingeführte Handlungsschwelle ist naturgemäß unscharf und bedarf der Konkretisierung. Weder in der Richtlinie noch im Gesetz findet sich insoweit eine Konkretisierung. Die Frage ist somit in jedem Einzelfall zu beantworten,⁹ dabei kommt zunächst einmal den Gemeinden ein entsprechender Beurteilungsspielraum zu. Die Umweltbelange, die grundsätzlich zu berücksichtigen sind, sind umfangreich und ergeben sich auch § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB, der die Umweltbelange detailliert benennt. Ob im konkreten Fall ein Schutzgut *erheblich* betroffen ist, muss letztlich anhand der Schutzmaßstäbe des materiellen Fachrechts beantwortet werden, da das Baugesetzbuch selbst, ebenso wie die Richtlinie, keine materiellen Maßstäbe enthält. Entsprechendes gilt für die Bewertungsfragen, ob Umweltauswirkungen vorliegen, generell.

Bei den Schutzgütern ist darauf hinzuweisen, dass der *Klimaschutz* in den letzten Änderungen des Baugesetzbuches, beginnend mit dem EAG Bau eine kontinuierliche Aufwertung erfahren hat, zuletzt durch das Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011.¹⁰ So ist gem. der Neufassung des § 1a Abs. 5 BauGB den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch

⁶ Schrödter, Umweltprüfung in der Bauleitplanung, LKV 2008, 110.

⁷ Vgl. Ministerium der Finanzen, *Hinweise* zum Vollzug des Baugesetzbuchs, Ministerialblatt der Landesregierung von Rheinland-Pfalz v. 22.9.2004, S. 314 (Nr. 2.6.1.).

⁸ Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 4c Rn. 5.

⁹ Vgl. die Hinweise (oben Fn. 7).

¹⁰ BGBl. I 2011 v. 29.7.2011 S. 1509.

Maßnahmen die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung zu tragen, wobei dieser Grundsatz im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist. Es ist also ganz offenkundig, dass der *globale Klimawandel* damit ein abwägungserheblicher Belang ist und nicht mehr nur, wie dies lange Zeit vertreten wurde, das „örtliche Kleinklima“ zu berücksichtigen ist.¹¹ Das Schutzgut Klima sollte daher, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist, auch beim Monitoring eine besondere Beachtung erfahren.

Die Gemeinden müssen allerdings nicht alle denkbaren Umweltauswirkungen überwachen, sondern können in Ausübung ihres Ermessens Schwerpunkte setzen.

Ein weiterer Diskussionspunkt, der für die Praxis relevant sein dürfte, ist die Frage, ob sich die Überwachung auf „unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen“ zu beschränken hat, und was damit genau gemeint ist. Da die Überwachungsmaßnahmen bereits im Umweltbericht beschrieben werden sollen, können hier wohl nicht völlig unbekannte Auswirkungen gemeint sein, da man Unbekanntes schwerlich durch konkrete Maßnahmen überwachen kann. Ein Monitoring „ins Blaue“ würde auch wenig Sinn machen. Sinnvollerweise ist der Anknüpfungspunkt für die Überwachung also die bereits im Rahmen der Abwägung eingestellten Umweltbelange.¹² Insbesondere bei *Prognoseentscheidungen*,¹³ die im Rahmen der Abwägung bei Umweltbelangen häufig anzustellen sind, können sich die Dinge anders als erwartet, also unvorhergesehen entwickeln und in diesen Fällen macht Monitoring auch Sinn.

Sinnvoll ist darüber hinaus, auch solche Festsetzungen zu überwachen, bei denen nach allgemeiner Erfahrung ein Vollzugsdefizit zu befürchten ist.¹⁴ Dies betrifft zum Beispiel Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung oder der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Solche Auswirkungen sind zwar nicht als unvorhergesehene Umweltauswirkungen anzusehen. Nach richtiger Auffassung erfasst § 4 c aber auch solche vorhersehbaren Auswirkungen¹⁵; dies ist schon nach dem Wortlaut der Vorschrift nicht ausgeschlossen, („insbesondere“).

Schließlich sollten in das Monitoring auch diejenigen Auswirkungen aufgenommen werden, die sich erst nach Verabschiedung des Bebauungsplans ergeben und daher im Rahmen der Abwägung noch keine Rolle gespielt haben.¹⁶

¹¹ Entsprechend wurde auch bei den Instrumenten des § 9 Abs. 1 die Nr. 23 b klar gestellt, dass im B-Plan auch *technische* Maßnahmen für die Erzeugung, Nutzung oder Speicherung erneuerbarer Energien festgesetzt werden können, vgl. zu den Änderungen auch: *Battis/Krautzberger/Mitschang/Reidt/Stüer*, Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden in Kraft getreten, NVwZ 2011, S. 897 ff.

¹² Zu eng daher die *Hinweise* (oben Fn. 7), die als unvorhergesehen nur solche Auswirkungen ansehen, die nicht bereits Gegenstand der Abwägung waren.

¹³ Vgl. *Schrödter*, BauGB, 7. Aufl. 2006, Rn. 8, der beispielhaft prognostizierte Lärm- oder Geruchsbelastungen aufführt.

¹⁴ *Schrödter*, BauGB, Rn. 9. Vgl. auch ders., LKV 2008, 109 (112).

¹⁵ Vgl. auch *Battis*, BauGB, Rn. 5.

¹⁶ *Schrödter* bezeichnet dies als „unechtes Monitoring“. Eine ähnliche Regelung gibt es im Gentechnikrecht. Dort ist in § 16 c GentG vorgeschrieben, dass sowohl eine fallspezifische Nachmarktbeobachtung erfolgen muss, als auch eine allgemeine Beobachtung, die Auswirkungen auf die Umwelt zu ermitteln hat, die in der Risikobewertung bei der Zulassung „nicht vorhergesehen wurden“.

4 Darstellung der Überwachungsmaßnahmen im Rahmen des Umweltberichts

4.1 Bebauungspläne

Eine wesentliche Rechtspflicht besteht darin, im Rahmen des Umweltberichts die beabsichtigten Monitoringmaßnahmen bereits darzustellen. Das Monitoring bildet zwar gewissermaßen den „Schlusspunkt des Umweltprüfungsverfahrens“,¹⁷ es beginnt aber schon bei der Planaufstellung. Fehlen Angaben zum Monitoring, so könnte der Umweltbericht in „wesentlichen Teilen“ unvollständig sein,¹⁸ was wiederum ein beachtlicher Verfahrensfehler wäre, der dazu führt, dass der Plan in einem Normenkontrollverfahren vom Oberverwaltungsgericht aufgehoben werden könnte. „In Bezug auf den Umweltbericht ist eine unvollständige Begründung nur dann unbeachtlich, wenn sich die Unvollständigkeit auf unwesentliche Punkte beschränkt (§214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Halbsatz 3 BauGB). Die Anforderungen an den Umweltbericht sind in § 2a und § 4c BauGB i.V.m. der Anlage 1 zu diesen Vorschriften festgelegt. Fehlen derartige Angaben, kann dies nach Lage des Einzelfalls zu einer wesentlichen Unvollständigkeit und damit zu einem beachtlichen Fehler führen.“¹⁹

Es empfiehlt sich also, geeignete Überwachungsmaßnahmen so präzise wie möglich im Bebauungsplan zu beschreiben.²⁰

Demgegenüber führt das Unterlassen der Durchführung des im Plan festgelegten Monitorings selbst nicht zu einer Rechtswidrigkeit des Plans und beeinträchtigt dessen Wirksamkeit nicht. Allerdings verstößt die Gemeinde in diesem Fall nicht nur gegen § 4c BauGB sondern verhält sich auch europarechtswidrig, da die Monitoringpflicht, wie dargelegt, auf der SUP Richtlinie beruht.²¹

4.2 Flächennutzungspläne

Die Pflicht zur Durchführung eines Monitoring gilt auch für Flächennutzungspläne. Hinsichtlich der Darstellung von Überwachungsmaßnahmen im Umweltbericht ist jedoch zu bedenken, dass aufgrund einer fehlenden Konkretisierung im F-Plan häufig noch keine sinnvollen, konkreten Überwachungsmaßnahmen festgelegt werden können. Die Rechtsprechung hat es deshalb auch für ausreichend erachtet, wenn Maßnahmen zur Überwachung von Ausgleichsmaßnahmen für die Genehmigung von Windenergieanlagen erst in einem späteren Bebauungsplanverfahren oder nachfolgenden Genehmigungsverfahren festgelegt werden.²² Dies gilt insbesondere dann, wenn noch nicht einmal die Anzahl und die Lage der zu errichtenden Anlagen feststeht und mithin auch der Ausgleichsbedarf noch nicht ermittelt werden kann.

¹⁷ Rautenberg, NVwZ 2005, S. 1009.

¹⁸ VGH Kassel, Urteil vom 22.04.2010 - 4 C 306/09.N, 4 C 306/09, BeckRS 2010, 48971: „Wesentlich ist eine Unvollständigkeit beispielsweise, wenn die Angaben über die geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Bauleitplans auf die Umwelt nach Nr. 3.b) der Anlage 1 zu § 2 Abs. 4, §§ 2 a und 4 c BauGB fehlen (...).“

¹⁹ OVG Lüneburg, Urt. v. 9.10.2008, ZfBR 2009, 262 (265).

²⁰ Schrödter, LKV 2008, 109 (112).

²¹ Vgl. auch Schrödter, BauGB, Rn. 19b.

²² BVerwG, Beschl. v. 30.12.2009, ZfBR 2010, 272 (273).

Auch in diesem Fall sollte allerdings zu den Überwachungsmaßnahmen etwas gesagt werden, insbesondere die Feststellung getroffen werden, dass und warum zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Überwachungsmaßnahmen getroffen werden können. Denn diese Aussage zeigt, dass der Plangeber sich des Erfordernisses der Überwachung grundsätzlich bewusst war und darüber eine Entscheidung getroffen hat.²³

Allerdings hat das OVG Lüneburg auch festgestellt, dass „etwas anderes (..) gelten (mag), wenn ohne konkrete Regelungen von Ausgleichsmaßnahmen bereits im Flächennutzungsplan im Rahmen nachfolgender Genehmigungsverfahren nicht sichergestellt werden kann, dass der Eingriff tatsächlich ausgeglichen wird.“²⁴ Bereits in der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.4.2006 hat das Gericht darauf hingewiesen, dass in bestimmten Fällen es auch im Flächennutzungsplan angezeigt sein kann, Ausgleichsflächen vorzusehen, etwa dann, wenn die Gefahr besteht, dass im Vollzug weiterer Planungen (für privilegierte Vorhaben im Außenbereich), nicht mehr genügend bzw. keine geeigneten Flächen (mehr) zur Verfügung stehen.²⁵

5 Durchführung und Rechtsfolgen des Monitorings

5.1 Durchführung durch die Gemeinden und Kooperation mit den Fachbehörden

Wie die Gemeinde das Monitoring konkret in sachlicher, zeitlicher und räumlicher²⁶ Hinsicht durchführt, obliegt ihrem Ermessen. Sie soll nach der gesetzlichen Konzeption dabei von den Umweltfachbehörden unterstützt werden, wie sich aus § 4 Abs. 3 BauGB ergibt. Die Vorschrift dient dazu, die Gemeinden zu entlasten und Doppelarbeit zu vermeiden. Insoweit ist von einer „Bringschuld“ der Fachbehörden die Rede.²⁷ Damit diese die Anforderung aus § 4 Abs. 3 erfüllen und die Gemeinden auf Umweltauswirkungen hinweisen können, müssen die Fachbehörden selbst bis zu einem gewissen

²³ So etwa in folgendem Beispiel: „Ausführungen zu Überwachungsmaßnahmen i.S. des § 4c BauGB fehlen in der Planbegründung nicht. Unter Nr. 5 des Umweltberichts (S. 45) heißt es vielmehr, dass Monitoringmaßnahmen zur Begleitung konkreter Maßnahmen zur Kompensation der zu erwartenden Eingriffe auf der Ebene des Flächennutzungsplanes nicht festgelegt werden könnten. Unter Nr. 3 des Umweltberichts wird zudem ausgeführt, dass eine genaue Festlegung von Kompensationsmaßnahmen nicht möglich und nötig sei, da die Ausweisung der Sonderbaufläche Windenergie/Gewerbliche Baufläche im Bereich „H.“ nur im Zusammenhang mit der Gesamtplanung des Gewerbegebietes nördlich der B 210 und westlich der L 812 gesehen werden könne und in Bezug auf die Sonderbaufläche Windenergie die Aussagen hinsichtlich Anzahl und Lage der Anlagen auf Ebene der Flächennutzungsplanung zu offen sei (S. 41 des Umweltberichts). Damit wird in der Planbegründung hinreichend zum Ausdruck gebracht, aus welchen Gründen auf die Darstellung konkreter Überwachungsmaßnahmen verzichtet wird. Es ist auch nicht ersichtlich, dass das Fehlen entsprechender Angaben maßgeblichen Einfluss auf die Abwägungsentscheidung gehabt haben kann“, OVG Lüneburg, ZfBR 2009, 262 (265).

²⁴ OVG Lüneburg, Urt. v. 9.10.2008, ZfBR 2009, 262.

²⁵ BVerwG, Beschluss vom 26.4.2006, ZfBR 2006, 569.

²⁶ Insoweit können auch Auswirkungen außerhalb des Plangebietes relevant sein, vgl. *Hinweise*, S. 324.

²⁷ *Battis*, BauGB, § 4 Rn. 8.

Grad die Bauleitpläne in ihrem Vollzug überwachen.²⁸ Eine enge Kooperation zwischen beiden Akteuren ist somit unverzichtbar. Dabei bezieht sich die Pflicht zur Information auch auf solche erheblichen Auswirkungen, die bereits Gegenstand der Abwägung waren (etwa bei Prognoseentscheidungen, vgl. oben 3), denn die Vorschrift beschränkt die Überwachung nicht auf unvorhergesehene Auswirkungen („insbesondere“). Da das Monitoring nach § 4 c ebenfalls nicht auf unvorhergesehene Auswirkungen beschränkt ist, wäre es systemwidrig, die Verpflichtung der Fachbehörden aus § 4 Abs. 3 hierauf zu beschränken.²⁹

5.2 Auswirkungen auf die Pläne

Eine unmittelbare Auswirkung auf bestehende Bauleitpläne hat das Monitoring nicht. Insbesondere werden Pläne nicht etwa dadurch unwirksam oder angreifbar, dass im Rahmen des Monitoring eine beachtliche Umweltauswirkung festgestellt wurde. In einem solchen Fall ist vielmehr die Gemeinde ermächtigt, entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

5.3 Abhilfemaßnahmen

Fraglich ist, inwieweit die Gemeinden *verpflichtet* sind, beim Auftreten von negativen Umweltauswirkungen entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. In der Literatur wird insoweit vertreten, dass die Gemeinden ein entsprechendes Ermessen hätten.³⁰ Dies ist zutreffend, denn die Vorschrift enthält keine ausdrückliche Verpflichtung der Gemeinden zum Tätigwerden. Das Monitoring soll nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift die Gemeinden lediglich „in die Lage versetzen“ geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Damit ist ihnen ein entsprechendes Handlungsermessen eröffnet. Allerdings kann sich eine entsprechende Rechtspflicht aus anderen Vorschriften ergeben. Bei Gefahren für die menschliche Gesundheit kann eine Ermessenreduzierung auf Null die Gemeinden oder die zuständigen Fachbehörden³¹ zum Eingreifen verpflichten.³²

Als konkrete Maßnahmen kommen für die Gemeinde nur solche in Betracht, die im Rahmen ihrer planungsrechtlichen Zuständigkeit liegen. So kann in Einzelfällen eine aufgrund § 1 Abs. 3 BauGB sich ergebende Verpflichtung zur Anpassung oder Änderung von Plänen gegeben sein,³³ etwa durch ergänzende Festsetzungen nach § 9 BauGB³⁴ oder es können Veränderungssperren erlassen werden.³⁵ Auch die Durchsetzung vertraglicher Ansprüche kann sich im Einzelfalls als geeignete Abhilfemaßnahme erweisen.³⁶

²⁸ So *Schrödter*, BauGB, Rn. 21: Die Umweltbehörden seien verpflichtet, die Pläne „... in bestimmten Abständen oder bei konkreten Anhaltspunkten auf erhebliche Umweltauswirkungen zu überprüfen...“.

²⁹ So aber *Battis*, BauGB, § 4 Rn. 8, ähnlich die *Hinweise*, S. 323.

³⁰ *Schrödter*, BauGB, Rn. 14; *Battis*, BauGB, Rn. 7; *Rautenberg*, NVwZ 2005, 1009 (1012).

³¹ *Battis*, BauGB, Rn. 7. Dies kann in Fällen, bei denen die Gemeinde selbst staatliche Verwaltungsaufgaben in Delegation wahrnimmt, auch die Gemeinde selbst sein.

³² Vgl. *Schrödter*, BauGB, Rn. 14.

³³ *Battis*, BauGB, Rn. 7.

³⁴ *Rautenberg*, NVwZ 2005, 1009 (1013).

³⁵ Beispiele bei *Schrödter*, BauGB, Rn. 15.

³⁶ *Schrödter*, BauGB, Rn. 16.

5.4 Instrumente

Die Vorschrift selbst enthält keine Instrumente der Durchsetzung entsprechender Maßnahmen. Weder werden Eingriffs- noch Betretungs- oder Duldungsrechte neu begründet. Insoweit ist also auf bereits bestehende Regelungen zurückzugreifen (etwa § 209 BauGB).

6 Fazit

Mit der Einführung der Umweltprüfung und des Monitoring für Bauleitpläne ist eine neue verbindliche Rechtspflicht der Gemeinden eingeführt worden, die bislang in der Praxis offenbar nur sehr zögerlich umgesetzt wird. Der rechtliche Gestaltungsspielraum sollte von den Gemeinden jedoch genutzt werden, um angepasste, in der Verwaltungspraxis handhabbare Überwachungsinstrumente zu entwickeln, die Nachhaltigkeit nicht nur in der Planung, sondern auch im Vollzug der Pläne gewährleisten.