
Klagerechte gegen Bebauungspläne

mit vorsichtigem Ausblick auf die UmwRG-Novelle

und was sich durch die BauGB-Novelle ändert

- Tobias Kroll -

(Rechtsanwalt)

Frankfurt, 22. April 2017



Informationsdienst Umweltrecht (IDUR)

www.idur.de

Hinweis für die nachfolgenden Folien

Die nachfolgende Darstellung gibt einen Überblick über die zum Zeitpunkt des Vortrages (22.04.2017) geltende Rechtslage.

Die Darstellung ist weder abschließend noch vollständig, sondern legt Schwerpunkte auf bestimmte Themenfelder.

Durch die Novellierung des UmwRG wird es voraussichtlich zu einigen Änderungen und Erweiterungen kommen. Da zum Zeitpunkt des Vortrages die Novellierung des UmwRG noch nicht abgeschlossen war, kann es zu Änderungen geben über den in diesen Folien angegebenen Fundstellen und Rechtswirkungen kommen.

Was ist ein Bebauungsplan?

Aufgabe der Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 1 BauGB die Bestimmung der baulichen und sonstigen Nutzbarkeit von Grundstücken.

Die Bestimmung der baulichen und sonstigen Nutzbarkeit von Grundstücken durch Bauleitplanung obliegt nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB allein der Gemeinde.

Der Bebauungsplan ist eine Satzung, also eine Rechtsnorm. Jeder Eigentümer bzw. Nutzungsberechtigte eines Grundstückes ist im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bei der Nutzung seines Grundstücks an die dort getroffenen Regelungen gebunden.

Kernstück des Bebauungsplans ist der regelnde Teil, der die städtebauliche Ordnung bestimmt. Der regelnde Teil besteht aus

- dem Plan selbst, also der zeichnerischen Festsetzung und Ausweisungen in einem Plan mit ggfs. zusätzlichen Eintragungen (etwa Nutzungsschablonen, Dachneigungen und ähnliches) und
- den textlichen Festsetzungen, die die zeichnerische Darstellung weiter konkretisieren und die bauliche und sonstige Nutzbarkeit somit flächenbezogen konkret bestimmen.

Plan und textliche Festsetzungen können in einer Urkunde zusammengefasst sein oder auf verschiedenen (mit einander verbundenen) Papieren existieren.

Was ist ein Bebauungsplan?



A. PLANUNGSRECHTLICHE FESTSETZUNGEN

Festsetzungen gemäß § 9 (1) BauGB

Die folgenden bauplanungsrechtlichen Festsetzungen gelten in Verbindung mit den zeichnerischen und textlichen Festsetzungen des zeichnerischen Teils.

1. Art der baulichen Nutzung

(§ 9 (1) Nr. 1 BauGB i. V. m. §§ 1 - 11 BauNVO)

(1) Reines Wohngebiet

2. Maß der baulichen Nutzung

(§ 9 (1) Nr. 1 BauGB i. V. m. §§ 16 ff. BauNVO)

(1) Grundflächenzahl (GRZ) in den Gebieten

W 1 und 2: 0,30

W 3 und 4: 0,35

W 5: 0,4

(2) Gemäß § 19 (4) BauNVO kann die festgesetzte maximale Grundfläche in dem mit W 4 bezeichneten Gebiet ausnahmsweise bis zu einer GRZ von 0,5 für die Anlage von Tiefgaragen überschritten werden.

(3) Der Bezugspunkt der Geländeoberfläche wird nachfolgend unter dem Punkt Höhenlage definiert.

(4) Die maximale Höhe der talseitigen Außenwand (bis zum Anschnitt mit den Dachflächen) beträgt in den Gebieten:

W 1: höchstens 7,0 m

W 2 - 5: höchstens 7,5 m

Die maximale Gebäudehöhe beträgt in den Gebieten:

Was ist ein Bebauungsplan?

Mit dem regelnden Teil des Bebauungsplans werden regelmäßig die vormals bestehenden „ursprünglichen“ Verhältnisse in dem Planbereich geändert. Diese Änderung muss in Einklang mit höherrangigem Recht stehen.

Dabei geht es um Auswirkungen (etwa Immissionen, Eingriffe in Natur und Landschaft) innerhalb und ggfs. außerhalb des Plangebiets. Diese sind am Maßstab des geltenden Rechts zu prüfen. Das geschieht in der Begründung und im Regelfall im Umweltbericht.

Ein Verstoß gegen zwingende Regelungen des Naturschutzrechts (= Vorschriften des Arten- oder Habitatschutzes, gesetzlicher Biotopschutz, NSG-VO ...) würde einem Bebauungsplan die sog. städtebauliche Erforderlichkeit entziehen.

Mit Belangen, für die keine zwingenden Vorschriften zu beachten sind, kann im Rahmen der Abwägung umgegangen werden. Diese Belange sind fach- und sachgerecht zu ermitteln, zu bewerten und zu gewichten. Gleichwohl können Sie gegenüber anderen Belangen, insbesondere dem Belang einer (bestimmten) Bebauung zurückgestellt werden, wenn das Gebot der gerechten Abwägung beachtet wird.

Darüber hinaus sind die Vorgaben übergeordneter Planungen (Landesentwicklungsprogramm, Raumordnungsplan und Flächennutzungsplan) zu berücksichtigen oder sogar zu beachten (etwa Ziele der Raumordnung).

Gerichtliche Kontrolle

Rechtsbehelf gegen eine Satzung ist die Normenkontrolle gem. § 47 VwGO.

Zuständiges Gericht ist das Obergerverwaltungsgericht bzw. der Verwaltungsgerichtshof. Dort besteht Anwaltszwang!

Mit der Normenkontrolle wird überprüft, ob der Bebauungsplan mit dem höherrangigen Recht in Einklang steht, insbesondere,

- ob er verfahrensrechtlich ordnungsgemäß zustande gekommen ist,
- ob alle zwingenden Rechtsvorschriften und Verbotsnormen beachtet worden sind und
- ob das Gebot gerechter Abwägung beachtet worden ist.

Es findet also ein echte objektive Kontrolle der Satzung statt. In der gerichtlichen Praxis wird bis auf Ausfertigungsfehler regelmäßig nur das überprüft, was von einem Antragsteller in einem Normenkontrollantrag thematisiert worden ist.

Eine Rechtsnorm ist solange wirksam, bis sie bestandskräftig für unwirksam erklärt worden ist. Der Vollzug der Rechtsnorm, also die Erteilung von Genehmigung durch Genehmigungsbehörden, lässt sich nur durch einen Antrag auf einstweilige Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO verhindern, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist..

Gerichtliche Kontrolle Voraussetzungen

Frist:

Einreichung innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplanes

Antragsbefugnis gem. § 47 Abs. 2 VwGO allgemein:

Geltendmachung, dass der Bebauungsplan oder seine Anwendung die antragstellende Person unmittelbar oder in absehbarer Zeit in ihren Rechten verletzt

Problem für Umweltverband: in aller Regel keine eigenen Rechte betroffen!

Aber in den Fällen des § 2 Abs. 1 UmwRG kann auch ein Normenkontrollantrag eingelegt werden, wenn geltend gemacht werden kann, dass der Bebauungsplan Rechtsvorschriften, die dem Umweltschutz dienen und für die Entscheidung von Bedeutung sein können, widerspricht!

Dabei muss es um ein Vorhaben i.S.d. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG gehen.

Das sind Bebauungspläne gegenwärtig nur, wenn für diese eine UVP-Pflicht i.S.d. UPVG bestehen kann. Diese sind in Nr. 18 Anlage 1 zum UVPG abschließend aufgeführt.

Gerichtliche Kontrolle Voraussetzungen

Unbeachtlich geworden ist § 47 Abs. 2a VwGO und § 2 Abs. 3 UmwRG:

Der Normenkontrollantrag ist unzulässig, wenn die Antrag stellende Person nur Einwendungen geltend macht, die sie im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 3 Abs. 2, 13 Abs. 2 Nr. 2 oder § 13a Abs. 2 Nr. 1 BauGB nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können, wenn auf diese Rechtsfolge im Rahmen der Beteiligung hingewiesen worden ist (§ 47 Abs. 2a VwGO). Noch schärfer ist die Präklusionsregelung des § 2 Abs. 3 UmwRG, die für anerkannte Vereinigung galt. Danach ist jede Einwendung ausgeschlossen, die nicht rechtzeitig geltend gemacht wurde, aber hätte geltend gemacht werden können.

Nach der Rechtsprechung des EuGH (C-137/14) stehen Vorschriften, die besondere Bedingungen aufstellen, die an das Verhalten im Verwaltungsverfahren anknüpfen, und die gerichtliche Kontrolle einschränken, im Widerspruch zu Art. 11 Abs. 1 UVP-RL. Eine Beschränkung des gerichtlichen Prüfungsumfangs durch das Verhalten im Verwaltungsverfahren ist vom Unionsrecht nicht vorgesehen und verstößt gegen den Grundsatz der umfassenden materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Kontrolle. Daher ist § 47 Abs. 2a VwGO in Verfahren, die in den Anwendungsbereich der UVP-RL fallen, nicht anwendbar (VGH Mannheim, 11 S 1255/14).

Die UmwRG-Novelle (BT-Drs. 18/9526) sieht dementsprechend die Streichung dieser Regelungen vor.

Gerichtliche Kontrolle

Fallstrick - Missbrauchseinrede

Die UmwRG-Novelle (BT-Drs. 18/9526) sieht allerdings vor, dass Einwendungen, die eine anerkannte Vereinigung erstmals im Rechtsbehelfsverfahren erhebt, unberücksichtigt bleiben, wenn die erstmalige Geltendmachung im Rechtsbehelfsverfahren missbräuchlich oder unredlich ist.

Angesichts dieser absehbaren Regelung, nach der eine nicht im Einwendungsverfahren vorgebrachte Einwendung im Normenkontrollverfahren als missbräuchlich oder unredlich gewertet werden kann, sollte wie bisher die Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung für Einwendungen in hinreichender, regelmäßig in möglichst umfassender Form genutzt werden!

In der Phase der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB, so eine stattfindet, braucht es nach gegenwärtiger Rechtslage hingegen ohne Beeinträchtigung in einem späteren Normenkontrollverfahren keine Einwendung.

Gerichtliche Kontrolle

Fallstrick - Rechtsschutzbedürfnis

Besonderes Augenmerk ist bei Normenkontrollanträgen auch auf das Rechtsschutzinteresse bzw. Rechtsschutzbedürfnis zu legen.

Einem Normenkontrollantrag gegen Festsetzungen eines Bebauungsplans fehlt in der Regel das Rechtsschutzbedürfnis, wenn die antragstellende Person ihre Rechtsstellung durch einen erfolgreichen Angriff des Bebauungsplans nicht verbessern kann.

Eine solche Situation ist dann gegeben, wenn der Bebauungsplan bereits durch Erteilung einer nicht mehr oder grundsätzlich nicht anfechtbaren Genehmigung vollzogen worden ist (OVG Lüneburg, 12 KN 187/15), z.B.:

- im Fall der bestandskräftigen Genehmigung von Windenergieanlagen, der baurechtliche Genehmigungsfähigkeit durch einen Bauleitplan vorbereitet worden ist
- im Fall einer naturschutzrechtlichen Ausnahme vom gesetzlichen Biotopschutz, mit der nach landesrechtlichen Bestimmungen zugleich die Rodung eines überplanten Waldstückes ermöglicht wird.

Im ersten Fall hätte man durch Klage gegen die Genehmigung der WEA die Bestandskraft hindern und damit das Rechtsschutzbedürfnis wahren können. Eine Klage allein gegen eine Ausnahme vom gesetzlichen Biotopschutz (zweiter Fall) wäre nach gegenwärtiger Rechtslage sehr sicher nicht möglich. Nach der UmwRG-Novelle (BT-Drs. 18/9526) sollte sich das ändern.

Gerichtliche Kontrolle Rügen anerkannter Vereinigungen

Für anerkannte Vereinigungen wird die Rügemöglichkeit nach § 2 Abs. 5 UmwRG allerdings gegenüber der Regelung des § 47 VwGO eingeschränkt:

- Rügebefugt ist eine anerkannte Vereinigung danach nur, soweit die Festsetzungen des Bebauungsplans gegen Rechtsvorschriften verstoßen, die dem Umweltschutz dienen, und der Verstoß Belange des Umweltschutzes berührt, die zu den Zielen gehören, die die Vereinigung nach ihrer Satzung fördert.

Darüber was Vorschriften, die dem Umweltschutz dienen, sind, kann man trefflich streiten.

Eine allzu enge Auslegung der Norm würde Zweifeln an deren Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht begegnen, da sie im Widerspruch zu dem auch in Art. 11 Abs. 3 Sätze 2 und 3 der UVP-Richtlinie verankerten Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie stehen dürfte, anerkannten Umweltverbänden die gleichen Rechte wie privaten Bürgern zu verschaffen, so das OVG RLP (8 C 10233/14.OVG). Nach Auffassung des OVG NRW (2 D 4/14.NE) ist der Begriff des Umweltrechts sehr weit zu definieren.

Im Richtlinienentwurf gibt es keinerlei Einschränkung für die Rügefähigkeit von Rechtsverstößen.

Nach der UmwRG-Novelle (BT-Drs. 18/9526) ist diese Einschränkung bei UVP-pflichtigen Bebauungsplänen nicht mehr vorgesehen.

Gerichtliche Kontrolle Rügen anerkannter Vereinigungen

- Bei Bebauungsplänen muss zudem eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen.

Diese Vorgabe ist insbesondere bei den Fällen problematisch, bei denen nach Anlagen 1 zum UVPG keine zwingende UVP-Pflicht besteht, sondern nur eine Vorprüfungspflicht.

In Bebauungsplanverfahren wird oft keine UVP-Vorprüfung vorgenommen, weil nach den Vorschriften des BauGB grundsätzlich immer eine Umweltprüfung mit abschließendem Umweltbericht durchzuführen ist, die auch die Anforderungen einer UVP erfüllen müssen.

Aus dem Umstand, dass eine derartige Prüfung vorgenommen wird, kann aber nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass der Bebauungsplan auch sicher ein UVP-pflichtiges Vorhaben betrifft. Letzteres ist aber für die Frage einer erfolgsversprechenden Rügemöglichkeit von Rechtsverstößen nach gegenwärtiger Rechtslage erforderlich.

Im Rahmen der Einwendung sollte daher auch die UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens angesprochen werden, sofern sie nach Anlage 1 zum UVPG in Betracht kommt. So kann man die planende Gemeinde immerhin zu einer Einschätzung drängen. Das dürfte für eine gerichtliche Auseinandersetzung eher hilfreich als nachteilig sein.

Gerichtliche Kontrolle

Fallstrick – Tatbestandswirkung anderer Genehmigungen

Bei Bebauungsplänen im Außenbereich kommt es immer wieder vor, dass Ziele der Raumordnung nicht beachtet werden können, dass zwingende Vorschriften des Naturschutz oder auch des Wasserrechts einem Bebauungsplan entgegenstehen.

Nach dem Fachrecht, gibt es für nahezu jedes Verbot eine Ausnahmemöglichkeit. Sofern absehbar ist, dass eine Ausnahme oder eine Befreiung von einem Verbot konkret erteilt werden kann (Ausnahme- oder Befreiungslage), steht das jeweilige Verbot dem Bebauungsplan nicht mehr zwingend entgegen.

Nicht selten kommt es im Vorfeld des Bebauungsplans bereits dazu, dass für erkennbar entgegenstehende Verbote eine Ausnahme oder Befreiung erteilt wird, etwa eine Ausnahme vom gesetzlichen Biotopschutz, vom Artenschutz oder von einer NSG-Verordnung, Ausnahme vom Verbot, im festgesetzten Überschwemmungsgebiet zu bauen, oder bei entgegenstehenden Zielen die Erteilung einer Zielabweichung.

Diese Entscheidungen stehen zwar mit einem Bebauungsplan in Zusammenhang, sie sind aber eigenständige Verwaltungsakte einer Behörde. Die sog. Tatbestandswirkung dieser Entscheidungen ist grundsätzlich von allen Staatsorganen zu beachten und bei ihren Entscheidungen als gegeben zugrunde zu legen ist, also auch von den Normenkontrollgerichten in der Normenkontrolle (st. Rspr.). Das gilt nicht bei Nichtigkeit der Entscheidung oder wenn ein separater Rechtsbehelf gegen die jeweilige Entscheidung zulässiger Weise eingereicht worden ist. Letzteres geht gegenwärtig oft nicht! Durch die UmwRG-Novelle (BT-Drs. 18/9526) sollte sich das ändern.

Und die BauGB-Novelle?

Die BauGB-Novelle dient zunächst der Anpassung des Städtebaurechts an die Vorgaben der Richtlinie 2014/52/EU (überarbeitete UVP-Richtlinie). Die Änderungen des BauGB zur Anpassung sind relativ überschaubar. Zu den wichtigsten Änderungen zählen:

- eine Mindestdauer der Öffentlichkeitsbeteiligung von 30 Tagen (wirkt sich bei Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Februar aus),
- die Veröffentlichung von Bebauungsplänen im Internet (Soll-Regelung),
- die Anforderungen, die an die Bestandteile des Umweltberichts zu stellen sind; wird in Anlage 1 sehr umfassend und detailliert geregelt,

Um das Zusammenleben in der Stadt zu stärken, wird in der BauNVO eine neue Baugebietskategorie eingeführt, sog. „Urbane Gebiete (MU)“, § 6a BauNVO. Damit soll den Kommunen in stark verdichteten städtischen Gebieten mehr Flexibilität eingeräumt werden. Hier ist eine stärkere bauliche Ausnutzung von Grundstücken möglich und, durch parallele Änderung der TA Lärm, eine etwas niedrigere Lärmschutzniveau.

Und die BauGB-Novelle?

Die Anpassung des Baugesetzbuchs an die Richtlinie 2014/52/EU wurde angesichts der Probleme bei der Bereitstellung von Wohnraum darüber hinaus zum Anlass genommen werden, für befristete Zeiträume den Wohnungsbau in bestimmten Bereichen zu erleichtern:

- bei Wohnbauvorhaben im unbeplanten Innenbereich, die der Kategorie des § 6a BauNVO entsprechen, wird auf die Anwendung des § 34 Abs. 2 BauGB bis zum 30.06.2019 (§ 245c Abs. 3 BauGB) verzichtet.
- nach § 13b BauGB kann bis zum 31.12.2019 für Bebauungspläne mit einer Grundfläche von bis zu 10.000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen, im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden können (§ 13 BauGB).

Grundfläche ist ein Begriff aus der BauNVO (§ 19). Für reine oder allgemeine Wohngebiete wird als Grundflächezahl grundsätzlich ein Höchstwert von 0,4 vorgegeben (§ 17 BauNVO). Das bedeutet, dass die Grundstückfläche maximal mit dem Faktor 0,4 bebaut werden darf. Nach dieser Maßgabe kann das Plangebiet durchaus 25.000 m² betragen. Die Festsetzung einer geringeren Grundflächenzahl und weitere Maßnahmen können dazu führen, dass die Planfläche noch größer wird, solange 10.000 m² Grundfläche eingehalten werden.

Wirkungen des beschleunigten Verfahrens

Die Wirkungen der Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens sind merklich:

- der Bebauungsplan kann bei Abweichungen von Darstellungen des Flächennutzungsplans vor der Änderung oder Ergänzung des FNP aufgestellt werden.
- Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, gelten als im Sinne des § 1a Abs. 3 Satz 6 BauGB vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig. > Trotz Eingriff, kein Ausgleich erforderlich!
- es wird abgesehen von der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB, von dem Umweltbericht nach § 2a BauGB, von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, und von der zusammenfassenden Erklärung nach § 10 Abs. 4 BauGB.
- die Öffentlichkeitsbeteiligung kann insbesondere hinsichtlich der Dauer der Beteiligung eingeschränkt werden und auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung kann gänzlich verzichtet werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
