

Dennis Graf

# Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder

Rechtliche Rahmenbedingungen der effektiven Integration der Umweltprüfung in das Planungsverfahren



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Abkürzungsverzeichnis</b>  | <b>17</b> |
| <b>1. Teil: Einleitung und Gang der Untersuchung</b>  | <b>19</b> |
| <b>2. Teil: Grundlegung</b>   | <b>26</b> |
| <i>§ 1 Stellung des Umweltschutzes in der Raumordnung und in Raumordnungsplänen nach bisher geltendem Recht</i> | 26        |
| A. Aufgabe der Raumordnung  | 27        |
| B. Grundsätze der Raumordnung   | 28        |
| C. Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung  | 30        |
| D. Ziele der Raumordnung  | 31        |
| E. Abwägungsgebot   | 32        |
| F. Beitrag der Landschaftsplanung   | 34        |
| G. FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Raumordnungsplänen   | 37        |
| <i>§ 2 Plan-UP-Richtlinie im Überblick</i>  | 38        |
| A. Entstehungsgeschichte  | 38        |
| B. Zielsetzung  | 40        |
| C. Anwendungsbereich  | 42        |
| I. Pläne und Programme i.S.d. Plan-UP-Richtlinie  | 42        |
| II. Voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen  | 43        |
| 1. Umwelt und Umweltauswirkungen  | 44        |
| 2. Erheblichkeit  | 45        |
| 3. Vorhersehbarkeit   | 47        |
| 4. Positive und negative Umweltauswirkungen   | 47        |

|   |  |    |
|---|--|----|
| III.  | Obligatorische und konditionale Prüfpflichtigkeit von Plänen und Programmen                    | 48 |
| 1.  | Obligatorische Prüfpflichtigkeit bei rahmensetzender Wirkung für die Genehmigung von Projekten | 49 |
| 2.  | Obligatorische Prüfpflichtigkeit bei FFH-Relevanz  | 51 |
| IV.   | Raumordnungspläne im Anwendungsbereich der Plan-UP-Richtlinie                                  | 51 |
| D.  | Prüfungsumfang   | 55 |
| E.  | Verfahren der Umweltprüfung nach der Plan-UP-Richtlinie  | 58 |
| I.  | Screening  | 58 |
| II.   | Scoping  | 59 |
| III.  | Vermeidung von Mehrfachprüfungen   | 59 |
| IV.   | Erstellung des Umweltberichts  | 60 |
| V.  | Alternativenprüfung  | 61 |
| VI.   | Konsultationen   | 62 |
| VII.  | Entscheidungsfindung, Bekanntgabe und Begründung   | 63 |
| VIII.   | Monitoring   | 64 |
| F.  | (Stufen-)Verhältnis Plan-UP-Richtlinie und Projekt-UVP-Richtlinie                              | 64 |
| <i>§ 3</i>  | <i>Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im ROG, im UVPG und in den Landesplanungsgesetzen</i>      | 65 |
| A.  | Umsetzung auf Bundesebene  | 66 |
| I.  | Umsetzung im ROG durch das EAG-Bau   | 66 |
| II.   | Umsetzung im UVPG durch das SUPG   | 68 |
| B.  | Umsetzung auf Landesebene in den Landesplanungsgesetzen  | 70 |
| <b>3. Teil: Analyse der Vorschriften zur Umweltprüfung im ROG und in den Landesplanungsgesetzen</b> |  | 73 |
| <i>§ 1</i>  | <i>Ablauf der Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen</i>   | 73 |
| A.  | Umweltpflichtigkeit von Raumordnungsplänen   | 73 |
| I.  | Generelle Umweltpräpflichtigkeit   | 73 |
| II.   | Ausnahmen von der generellen Umweltpräpflichtigkeit  | 74 |
| 1.  | Geringfügige Änderungen von Raumordnungsplänen   | 75 |

|  |     |
|--|-----|
| 2. Feststellung durch Screening  | 76  |
| a) Zeitpunkt des Screenings  | 77  |
| b) Beteiligungsverfahren beim Screening  | 77  |
| aa) Öffentliche Stellen mit umweltbezogenem Aufgabenbereich  | 78  |
| bb) Bedeutung des Begriffs „Beteiligung“   | 79  |
| cc) Ablauf des Beteiligungsverfahrens  | 80  |
| dd) Aufnahme des negativen Screening-Ergebnisses in die Entwurfsbegründung                             | 82  |
| III. Verfahrensvereinfachung durch Verzicht auf das Screening  | 82  |
| <br>B. Scoping   | 83  |
| I. Inhalt des Scopings   | 84  |
| II. Beteiligungserfordernisse beim Scoping   | 86  |
| III. Zeitpunkt des Scopings  | 87  |
| <br>C. Feststellung von Abschichtungsmöglichkeiten   | 89  |
| I. Begriff Abschichtung  | 89  |
| II. Abschichtung in der Raumplanung  | 90  |
| III. Abschichtungsregelung in der Plan-UP-Richtlinie   | 92  |
| IV. Abschichtungsregelung im ROG   | 95  |
| V. Ermittlung des Abschichtungspotentials  | 97  |
| 1. Übereinstimmender Planungsgegenstand von Raumordnungsplänen für das Landesgebiet und Regionalplänen | 97  |
| 2. Schranken der Abschichtungsmöglichkeit  | 98  |
| 3. Kriterien für erneuten Prüfungsbedarf   | 100 |
| VI. Vereinbarkeit der Abschichtung mit dem Gebot der Konfliktbewältigung                               | 102 |
| VII. Kritik am Abschichtungsmodell   | 104 |
| VIII. Vorgehensweise bei der Bestimmung des konkreten Abschichtungspotentials                          | 105 |
| <br>D. Erstellung des Umweltberichts   | 107 |
| I. Inhalt des Umweltberichts   | 108 |
| 1. Voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen der Durchführung des Raumordnungsplans               | 109 |
| 2. Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen                                       | 110 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| a)   | Ermittlung   | 110 |
| b)   | Beschreibung   | 113 |
| c)   | Bewertung  | 113 |
| d)   | Verbindung zwischen der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen und der Abwägung | 114 |
| II.  | Informationsbereitstellung durch Landschaftsplanung  | 115 |
| 1.   | Inhalte der Landschaftsplanung   | 116 |
| 2.   | Überschneidungen mit dem Umweltbericht   | 116 |
| 3.   | Verfahrensrechtliche Verknüpfung von Landschaftsplanung und Umweltprüfung                              | 118 |
| III. | Aufbau des Umweltberichts  | 120 |
| 1.   | Einleitung   | 121 |
| 2.   | Vertieft untersuchte Planinhalte   | 121 |
| 3.   | Zusätzliche Angaben  | 122 |
| IV.  | Zeitpunkt und Zuständigkeit für die Erstellung des Umweltberichts                                      | 123 |
| V.   | Stellung des Umweltberichts in der Entwurfsbegründung  | 123 |
| VI.  | Qualitätssicherung des Umweltberichts  | 124 |
| E.   | Alternativenprüfung  | 125 |
| I.   | Alternativenprüfung bei Raumordnungsplänen nach bisherigem Recht                                       | 125 |
| II.  | Bedeutung der Alternativenprüfung  | 126 |
| III. | Neue Anforderungen an die Alternativenprüfung  | 127 |
| 1.   | Vernünftige Alternativen   | 127 |
| 2.   | Alternativensuche unter Berücksichtigung der wesentlichen Zwecke des Raumordnungsplans                 | 129 |
| a)   | Prüfung der umweltfreundlichsten Alternative   | 131 |
| b)   | Prüfung der Null-Variante als Alternative  | 131 |
| 3.   | Weitere Grenzen der Alternativenprüfung  | 132 |
| 4.   | Arten von Alternativen   | 133 |
| 5.   | Dokumentation der Alternativen(-prüfung) im Umweltbericht  | 133 |
| 6.   | Zeitpunkt der Alternativenprüfung  | 134 |
| F.   | Öffentlichkeitsbeteiligung   | 134 |
| I.   | Verhältnis zwischen Plan-UP-Richtlinie und Öffentlichkeits-Beteiligungsrichtlinie                      | 135 |
| II.  | Bisher geltende Regelungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung   | 136 |
| III. | Neue Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung   | 137 |
| 1.   | Begriff „Öffentlichkeit“   | 138 |
| a)   | Öffentlichkeit im Sinne der Plan-UP-Richtlinie   | 138 |
| b)   | Öffentlichkeitsbeteiligung als Popularbeteiligung  | 140 |

|     |  |     |
|-----|--|-----|
| c)  | Öffentlichkeitsbeteiligung als reine Verbandsbeteiligung                     | 141 |
| d)  | Popularbeteiligung contra Interessentenbeteiligung                           | 141 |
| aa) | Rechtliche Zulässigkeit einer Popularbeteiligung für die Raumordnungsplanung | 142 |
| bb) | Wesen der Raumordnungsplanung und Sinn der Popularbeteiligung                | 143 |
| (1) | Kennzeichen und Aufgabe der Raumordnungsplanung                              | 143 |
| (2) | Funktionen der Popularbeteiligung  | 144 |
| (3) | Sinnhaftigkeit der Popularbeteiligung in der Raumordnungsplanung             | 146 |
| (a) | Emanzipationsfunktion  | 146 |
| (b) | Kontrollfunktion   | 147 |
| (c) | Rechtsschutzfunktion   | 147 |
| (d) | Integrationsfunktion   | 147 |
| (e) | Legitimationsfunktion  | 148 |
| (f) | Rationalisierungs- und Effektivierungsfunktion                               | 148 |
| (g) | Praktische Erwägungen  | 149 |
| (4) | Zwischenergebnis   | 151 |
| 2.  | Verfahrensrechtliche Anforderungen   | 152 |
| a)  | Bekanntmachung   | 152 |
| b)  | Auslegung  | 153 |
| aa) | Auslegungsfrist  | 153 |
| bb) | Auslegungsort  | 154 |
| c)  | Gelegenheit zur Stellungnahme  | 155 |
| aa) | Zeitpunkt  | 155 |
| bb) | Stellungnahmefrist   | 155 |
| cc) | Form der Stellungnahme   | 157 |
| d)  | Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung                                       | 158 |
| e)  | Einführung einer Präklusionsregelung   | 160 |
| 3.  | Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien                | 161 |
| G.  | Beteiligung der öffentlichen Stellen   | 162 |
| I.  | Bisher geltende Regelung über die Beteiligung der öffentlichen Stellen       | 163 |
| 1.  | Begriff „öffentliche Stellen“  | 163 |
| 2.  | Für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörden                    | 164 |
| II. | Neue Anforderungen an die Beteiligung der öffentlichen Stellen               | 164 |
| 1.  | Behördenbegriff der Plan-UP-Richtlinie                                       | 165 |
| 2.  | Öffentliche Stellen im Sinne des ROG   | 166 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| a)   | Diskrepanz zwischen dem Behördenbegriff nach der Plan-UP-Richtlinie und dem ROG         | 166 |
| b)   | Richtlinienkonforme Auslegung des ROG   | 167 |
| c)   | Beteiligung von öffentlichen Stellen mit nicht umweltbezogenem Aufgabenbereich          | 167 |
| d)   | Wegfall der Begrenzung auf öffentliche Stellen mit Zielbeachtungspflicht                | 169 |
| 3.   | Verfahrensrechtliche Anforderungen  | 169 |
| a)   | Frühzeitige und effektive Gelegenheit zur Stellungnahme                                 | 170 |
| b)   | Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologien                           | 170 |
| 4.   | Beteiligung in unterschiedlichen Verfahrensstadien und mit unterschiedlicher Intensität | 171 |
| H.   | Beteiligung anderer Staaten   | 171 |
| I.   | Bisher geltende Regelung über die Beteiligung anderer Staaten                           | 172 |
| II.  | Neue Anforderungen an die Beteiligung anderer Staaten                                   | 173 |
| 1.   | Begriff „andere Staaten“  | 173 |
| 2.   | Beteiligung nach den Grundsätzen des UVPG   | 173 |
| a)   | Beteiligung bei grenzüberschreitenden Auswirkungen                                      | 174 |
| b)   | Begriff „Grundsätze des UVPG“   | 175 |
| 3.   | Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens  | 176 |
| I.   | Erneute Beteiligung bei Planänderungen  | 178 |
| I.   | Erneutes Beteiligungsverfahren nach der Plan-UP-Richtlinie                              | 179 |
| II.  | Regelungen über eine erneute Auslegung bzw. Anhörung außerhalb des ROG                  | 179 |
| 1.   | Erneute Auslegung bei Raumordnungsplänen in den Landesplanungsgesetzen                  | 179 |
| 2.   | Erneute Auslegung im Bauleitplanverfahren   | 180 |
| 3.   | Erneute Anhörung im Planfeststellungsverfahren  | 180 |
| 4.   | Erneute Anhörung nach dem UVPG  | 181 |
| III. | Erforderlichkeit und Verfahren einer erneuten Auslegung bei Raumordnungsplänen          | 181 |
| 1.   | Erforderlichkeit der erneuten Auslegung   | 181 |
| 2.   | Verfahren der erneuten Auslegung  | 183 |
| J.   | Berücksichtigung des Umweltberichts und der Stellungnahmen in der Abwägung              | 184 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| I.   | Abwägung bei Raumordnungsplänen   | 184 |
| II.  | Inhalt und Reichweite des Berücksichtigungsgebots nach der Plan-UP-Richtlinie | 186 |
|      | 1. Neue Anforderungen durch das Berücksichtigungsgebot für die Abwägung       | 186 |
|      | 2. Stellung der Umweltbelange in der Abwägung                                 | 187 |
|      | a) Faktische Stärkung   | 187 |
|      | b) Optimierung von Umweltbelangen   | 188 |
|      | c) Herleitung eines Optimierungsgebots für Umweltbelange in der Abwägung      | 188 |
| III. | Materiell-rechtliche Wirkungen der Umweltprüfung                              | 191 |
| K.   | Begründung des Raumordnungsplans  | 192 |
| I.   | Bisher geltende Regelung über die Begründungspflicht                          | 193 |
| II.  | Unterscheidung zwischen Entwurfsbegründung und Raumordnungs-Planbegründung    | 194 |
| III. | Neue Anforderungen an die Begründungspflicht                                  | 195 |
|      | 1. Zusammenfassende Erklärung als Bestandteil der Begründung                  | 195 |
|      | 2. Stellung des Umweltberichts in der Begründung                              | 197 |
| L.   | Bekanntmachung des Raumordnungsplans  | 199 |
| I.   | Bisher geltende Regelungen zur Bekanntmachung                                 | 200 |
| II.  | Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie   | 200 |
| III. | Neue Anforderungen an die Bekanntmachung                                      | 201 |
| M.   | Monitoring  | 203 |
| I.   | Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie   | 204 |
| II.  | Gegenstand und Verfahren des Monitorings bei Raumordnungsplänen               | 206 |
|      | 1. Überwachung der „erheblichen Umweltauswirkungen“                           | 206 |
|      | 2. Begriff „Durchführung“ des Raumordnungsplans                               | 208 |
|      | 3. Verfahren der Überwachung  | 210 |
|      | a) Überwachungstiefe und anwendbare Methoden                                  | 210 |
|      | b) Zeitpunkt des Beginns der Überwachung                                      | 211 |
|      | c) Permanente oder punktuelle Überwachung                                     | 212 |
|      | 4. Ergreifung geeigneter Abhilfemaßnahmen                                     | 213 |
|      | 5. Überwachungsbericht  | 215 |
|      | 6. Zuständigkeit  | 216 |
|      | a) Monitoring durch die planende Behörde                                      | 217 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
|            | b) Bereitstellung von Informationen durch andere Behörden  | 218 |
| III.       | Bereits existierende Überwachungs- und Beobachtungsinstrumente für die Raumordnungsplanung                 | 220 |
|            | 1. Raumbeobachtung   | 220 |
|            | a) Raumbeobachtung auf Bundesebene   | 220 |
|            | b) Raumbeobachtung auf Landesebene   | 221 |
|            | 2. Geoinformationssysteme  | 223 |
|            | 3. Raumordnungskataster  | 224 |
| IV.        | Monitoring auf der Basis bestehender Überwachungs- und Beobachtungsinstrumente für die Raumordnungsplanung | 224 |
|            | 1. Raumbeobachtung auf Bundesebene als Basis für das Monitoring  | 224 |
|            | 2. Raumbeobachtung auf Landesebene, Evaluierung und Raumordnungskataster als Basis für das Monitoring      | 225 |
| V.         | Nutzbarmachung bestehender Überwachungs- und Beobachtungsinstrumente außerhalb der Raumordnungsplanung     | 227 |
|            | 1. Überwachungs- und Beobachtungsinstrumente aus dem Fach(planungs)recht                                   | 227 |
|            | 2. Überwachungsinstrumente aufgrund europarechtlicher Vorgaben   | 228 |
| VI.        | Monitoring als fortgeführte Umweltprüfung?   | 228 |
| <i>§ 2</i> | <i>Koordinierung von Umweltinstrumenten</i>  | 229 |
| A.         | Andere Prüfungen von Umweltauswirkungen bei Raumordnungsplänen   | 230 |
| I.         | Verträglichkeitsprüfung nach der FFH- und Vogelschutzrichtlinie  | 231 |
| II.        | Partielle, fachspezifische Umsetzung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie im ROG                             | 233 |
| B.         | Verfahrensrechtliche Gemeinsamkeiten der Umweltprüfung und der FFH-Verträglichkeitsprüfung                 | 235 |
| I.         | Verfahren der FFH-Verträglichkeitsprüfung  | 235 |
|            | 1. FFH-Vorprüfung, sog. Screening  | 236 |
|            | 2. FFH-Scoping   | 236 |
|            | 3. FFH-Verträglichkeitsprüfung im engeren Sinne  | 237 |
|            | 4. Beteiligungsverfahren   | 238 |
|            | 5. Ausnahmeverfahren   | 239 |
|            | 6. Ergreifen von Sicherungsmaßnahmen   | 239 |
|            | 7. Monitoring  | 240 |

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| II.        | Schnittpunkte zwischen Umweltprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung  | 240 |
| 1.         | Screening   | 240 |
| 2.         | Scoping   | 241 |
| 3.         | Erstellung des Umweltberichts und FFH-Verträglichkeitsprüfung im engeren Sinne  | 241 |
| 4.         | Alternativenprüfung   | 242 |
| 5.         | Sicherungs- bzw. Ausgleichsmaßnahmen  | 243 |
| 6.         | Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung  | 244 |
| 7.         | Entscheidungsfindung, Begründung und Bekanntmachung   | 245 |
| 8.         | Monitoring  | 245 |
| C.         | Grenzen der Koordinierung   | 245 |
| D.         | Umweltprüfung als Trägerverfahren für die FFH-Verträglichkeitsprüfung   | 247 |
| E.         | Ablauf eines koordinierten Verfahrens von Umweltprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung mit der Umweltprüfung als Trägerverfahren | 248 |
| I.         | Screening/Scoping   | 248 |
| II.        | Erstellung des Umweltberichts und FFH-Verträglichkeitsprüfung im engeren Sinne  | 249 |
| III.       | Beteiligungsverfahren   | 250 |
| IV.        | Entscheidungsfindung  | 251 |
| V.         | Bekanntgabe und Begründung  | 252 |
| VI.        | Monitoring  | 252 |
| <i>§ 3</i> | <i>Auswirkung von Fehlern bei der Umweltprüfung</i>   | 252 |
| A.         | Umgang mit Verfahrens- und Formfehlern und Grundsatz der Planerhaltung  | 253 |
| B.         | Planerhaltung nach § 10 ROG   | 254 |
| I.         | Rügefrist für Verfahrens- und Formfehler  | 255 |
| II.        | Unbeachtlichkeit von Verfahrens- und Formfehlern sowie Abwägungsmängeln   | 256 |
| 1.         | Unvollständigkeit der Begründung  | 256 |
| 2.         | Unbeachtlichkeit von Abwägungsmängeln   | 258 |
| III.       | Ergänzendes Verfahren   | 259 |

|                                 |   |     |
|---------------------------------|---|-----|
| C.                              | Planerhaltung und Fehler bei der Umweltprüfung  | 260 |
| I.                              | Vereinbarkeit der Planerhaltungsvorschriften mit Gemeinschaftsverwaltungsrecht          | 261 |
| II.                             | Materielle Richtigkeit durch Verfahrensrichtigkeit                                      | 262 |
| III.                            | Verfahrens- und Formfehler bei der Umweltprüfung im Anwendungsbereich des § 10 I ROG    | 263 |
| IV.                             | Verfahrens- und Formfehler bei der Umweltprüfung im Anwendungsbereich des § 10 II ROG   | 265 |
| 1.                              | Unvollständigkeit der Begründung gem. § 10 II Nr. 1 ROG                                 | 265 |
| 2.                              | Unbeachtlichkeit von Mängeln in der Abwägung gem. § 10 II Nr. 2 ROG                     | 267 |
| 3.                              | Weitere Verfahrensschritte der Umweltprüfung im Anwendungsbereich des § 10 II ROG       | 267 |
| V.                              | Verfahrens- und Formfehler bei der Umweltprüfung im Anwendungsbereich des § 10 III ROG  | 268 |
| VI.                             | Teilnichtigkeit von Raumordnungsplänen  | 269 |
| VII.                            | Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern bei der Umweltprüfung im Vergleich zur Projekt-UVP | 270 |
| <b>4. Teil: Zusammenfassung</b> |   | 272 |
| Literaturverzeichnis            |   | 279 |