

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

Abkürzungsverzeichnis	17
1. Teil: Einleitung und Gang der Untersuchung	19
2. Teil: Grundlegung	26
§ 1 <i>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
§ 2 <i>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
§ 3	<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
3. Teil:	Analyse der Vorschriften zur Umweltprüfung im ROG und in den Landesplanungsgesetzen	73
§ 1	<i>Ablauf der Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen</i>	73
A.	Umweltprüfpflichtigkeit von Raumordnungsplänen	73
I.	Generelle Umweltprüfpflichtigkeit	73
II.	Ausnahmen von der generellen Umweltprüfpflichtigkeit	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
B.	Scoping	83
I.	Inhalt des Scopings	84
II.	Beteiligungserfordernisse beim Scoping	86
III.	Zeitpunkt des Scopings	87
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
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 Popularteilnahme	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
§ 2	<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
§ 3	<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 Gemeinschafts- verwaltungsrecht	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
	4. Teil: Zusammenfassung	272
	Literaturverzeichnis	279