

Praktische Umsetzung der Umweltprüfpflicht in Bebauungsplanverfahren der Stadt Friedrichshafen

Mai 2005

Dipl.-Ing. Norbert Schültke
Leiter Stadtplanungsamt
Stadt Friedrichshafen
Charlottenstraße 12
88045 Friedrichshafen
Tel.: (07541) 203-4600
Fax: (07541) 203-84600
n.schueltk@friedrichshafen.de

1. Ausgangslage

Die Stadt Friedrichshafen führt seit 1991 eine Umweltprüfung durch, welche sie im Zuge der gesetzlichen Anforderungen stetig modifiziert hat.

Die freiwillige Umweltprüfung hatte die Verbesserung der kommunalen Umweltvorsorge im Sinne der Vermeidung, Minderung oder des Ausgleichs schädlicher Auswirkungen auf die Umwelt zum Ziel. Sie soll die Folgen von Eingriffen für Mensch, Landschaft, Fauna, Flora, Wasser, Luft, Klima und Sachgüter aufzeigen.

Mit dem BauROG 1998 und der damit auch in Baden-Württemberg verbundenen Einführung der naturschutzrechtlichen Eingriffs-/Ausgleichsregelung entstanden die ersten Überarbeitungsnotwendigkeiten in Bezug auf diesen behördeninternen UVP-Ansatz – nicht nur, weil der Gesetzgeber z. B. Vorhaben nach § 34 BauGB von der obligatorischen naturschutzrechtlichen Betrachtung ausgenommen hat. Die ein Jahr später novellierten Gesetze BNatschG und Wassergesetz Baden-Württemberg, sowie die ab 14.03.99 direkt verbindliche UVP-Richtlinie der EU taten ihr Übriges, um endgültig eine neue Arbeitsgrundlage in der Friedrichshafener Stadtverwaltung bestimmen zu müssen.

So entstand im Laufe des Jahres 1999 in Zusammenarbeit zwischen dem (umbenannten) „Amt für Umwelt und Naturschutz“ und dem „Stadtplanungsamt“ ein neues behördeninternes Instrument für den bisherigen Anwendungsbereich: die sogenannte *Umwelterheblichkeitsprüfung* (UEP).

2.0 Erste Vorstufe zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Behördeninterne Umwelterheblichkeitsprüfung "UEP"

Formal wurde die UEP als Kombination aus Checklisten-artigem Prüfungskatalog und verbal-deskriptiven Teilen in kompakter Form aufgebaut, inhaltlich orientiert an den Anforderungen einer „normalen“ UVP. Die damit verbundenen Ziele und Zwecke waren:

- Die UEP sollte Grundlage sein für die Erfassung und Bewertung betroffener Schutzgüter.
- Die UEP sollte eine erste grobe Beurteilung der Erheblichkeit eines geplanten Eingriffs ermöglichen.
- Die UEP sollte mögliche umweltrechtliche Konsequenzen aufzeigen.
- Die UEP sollte den Handlungsbedarf im weiteren (Planungs-) Prozess bestimmen.

Wie wurde die Umwelterheblichkeitsprüfung in die verwaltungsinternen Abläufe integriert ? Im Folgenden ist das Beispiel eines **UEP-Ablaufs** im Zusammenhang mit einem Bauleitplanverfahren aufgezeigt:

- ⇓ Den Planungsanlass gibt das Stadtplanungsamt vor, einschließlich der strukturellen Planungsziele.
- ⇓ Nach einer Initial-Informationskonferenz arbeiten die individuell beteiligten Fachämter (neben dem Stadtplanungsamt sowie dem Amt für Umwelt und Naturschutz meist auch die Tiefbauabteilung des Stadtbauamtes, das Grünamt, der Eigenbetrieb Stadtentwässerung sowie das Vermessungs- und Liegenschaftsamt) den Prüfkatalog der UEP i. d. R. innerhalb 3-4 Wochen ab.
- ⇓ Die Aufgabe des Amtes für Umwelt und Naturschutz ist es dann, die gewonnenen Erkenntnisse auszuwerten, eine Konfliktanalyse durchzuführen, den zu vertiefenden Untersuchungsbedarf abzuschätzen und dabei u. a. gemäß UVPG die evtl. UVP-Pflicht zu bestimmen (Screening).

- ↓ In einer gemeinsamen Abschlussbesprechung werden vom Stadtplanungsamt im Einvernehmen mit dem Amt für Umwelt und Naturschutz der Untersuchungsbedarf und die weiteren groben Planungsinhalte festgelegt (Scoping).
- ↓ Die Prüfungsergebnisse werden dokumentiert und dem Gemeinderat zum Aufstellungsbeschluss des Satzungsverfahrens beigegeben.

Die **Vorteile** dieses behördeninternen UEP-Prozesses konnten sehr schnell in zahlreichen Bauleitplanverfahren aufgezeigt werden:

1. Planungsoptimierung durch Minimierung der Umweltauswirkungen mittels planerischer Steuerung / Begrenzung der zu erwartenden Eingriffe, einschließlich Vorplanung von Ausgleichsmaßnahmen – was insbesondere im Hinblick auf die liegenschaftsbezogenen Fragestellungen von großem Nutzen ist.
2. Frühzeitige Möglichkeit zur fachlichen Prüfung von Planungsalternativen (einschließlich der „Nullvariante“).
3. Berücksichtigung von vernetzten und teilw. großflächig wirkenden Umweltbeziehungen sowie von möglichen Folgewirkungen auf den Mensch und die Schutzgüter.
4. Kosten- und Zeitoptimierung aufgrund der interdisziplinären Abstimmung schon in der Phase vor Beginn des eigentlichen Bauleitplanverfahrens. (_ wirkt sich auch honorarmindernd z. B. bei der Vergabe des GOP an externe Fachplaner aus)
5. Weitestgehende Klärung der umweltbezogenen Fach- und Rechtsfragen in dieser Frühphase sorgen für mehr Planungssicherheit (_ „keine großen Überraschungen“) sowie für sachgerechtere Abwägung der Umweltbelange („keine Notwendigkeit des Wegwägens aus Sach- oder sonstigen Zwängen“).
6. Selbstkontrolle sowie größtmögliche Transparenz der Verwaltungstätigkeit nach innen und außen.

3. Neue Anforderungen mit Einführung der Umweltprüfung gemäß §2(4) BauGB

Die Aufgaben der bisherigen Friedrichshafener Umwelterheblichkeitsprüfung in der Bauleitplanung waren also klar umrissen: Neben der Berücksichtigung der Umweltbelange nach dem BauGB bereitete die UEP ebenso die naturschutzrechtliche Eingriffs- / Ausgleichsregelung vor, letztendlich auch die technischen Fachplanungen (z. B. Erschließungsplanung, Entwässerungskonzeption) und die Grünordnungsplanung. Zu dieser frühzeitigen Fachabstimmung kam im Sinne des UVPG das Scoping einer möglichen Projekt-UVP. Neu hinzukommen musste nun gemäß EAG Bau also „nur“ noch das Screening / Scoping der Umweltprüfung.

Die Stadt Friedrichshafen hat daher in Zusammenarbeit mit Prof. Jacoby (Uni Bw München) die UEP ergänzt und überarbeitet, auf den Anforderungskatalog des EAG Bau abgestellt und bereits Anfang 2004 obligatorisch einen sogenannten

„VORBEREITENDEN UMWELTBERICHT“

in die behördeninternen Verfahren eingeführt. Der 'Vorbereitende Umweltbericht' löste damit die bisherige UEP ab.

Die wichtigsten Kriterien bei der Erarbeitung des Vorbereitenden Umweltberichts (VUB) waren dabei:

- ⇒ Der VUB muss Basis sein für die Erörterung und Festlegung des Untersuchungsrahmens im Rahmen der Erstbeteiligung der externen Umweltbehörden.

- ⇒ Der VUB muss in der Folge zusammen mit dem Vorentwurf des Bebauungsplans bereits in die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und Behördenbeteiligung gegeben werden können.

- ⇒ Der VUB muss im Falle von „vereinfachten Verfahren“ (= neuer § 13 des BauGB) das Screening bewältigen und als Begründung für einen Verzicht auf die Umweltprüfung herangezogen werden können.
- ⇒ Aus dem VUB muss bis zur Offenlegung des Bebauungsplans der nach § 2a BauGB geforderte Umweltbericht entwickelt werden können, der wiederum im Verfahren „mitwächst“ und erst bis zum Satzungsbeschluss endgültig fertig zu stellen ist.

Inhaltliche Gliederung des 'Vorbereitenden Umweltberichts':

Da der Gesetzgeber mit dem EAG Bau nun auch großen Wert legt auf die korrekte Umsetzung der „europäischen“ Anforderungen an die formalen Inhalte und Abläufe, wurde der Vorbereitende Umweltbericht wie folgt aufgebaut:

1. Planbeschreibung und allgemeine Grundlagen

- 1.1 Name und Status der Planung
- 1.2 Zielsetzung der städtebaulichen Planung
- 1.3 Inhalte des Plans, geplante Nutzungen
- 1.4 Öffentliche Erschließung (Energie / Verkehr / Abwasser / Wasser)
- 1.5 Umweltbezogene Ergebnisse aus übergeordneten oder vorangestellten Planungen (LEP, RegPlan, FNP etc.) _ Abschichtung !
- 1.6 Umweltrelevanter Bezug zu Fachplanungen, nachfolgenden Planungen und Verfahren
- 1.7 Eigentumsverhältnisse

2. Bestandsanalyse und Status-Quo-Prognose der Umwelt

- 2.1 Vorhandene Umweltqualitäten und –empfindlichkeiten
- 2.2 Vorhandene (Vor-)Belastungen der Umwelt
- 2.3 Entwicklung der Umwelt bei Nicht-Durchführung des Plans

3. Ziele des Umweltschutzes und Angaben zu deren Berücksichtigung

- 3.1 Internationale und gemeinschaftliche Ziele
- 3.2 Ziele von Bund und Ländern
- 3.3 Ziele der Regionalplanung

- 3.4 Ziele der Landschaftsplanung
- 3.5 Sonstige Umweltschutzziele

4. Geprüfte Alternativen

- 4.1 Vorauswahl der geprüften vernünftigen Alternativen
- 4.2 Vergleichende Alternativenbewertung mit Begründung für die erfolgte Auswahl der Alternative

5. Prognose der Umweltauswirkungen bei Plan-Durchführung

- 5.1 Bau- und anlagebedingte Wirkungen
- 5.2 Betriebsbedingte Wirkungen (Lärm, Abgase, Luftschadstoffe, Stäube, Licht, Beleuchtung, Strahlung, elektromagn. Felder, Wirkungen auf angrenzende Gebiete)
- 5.3 Auswirkungen auf Natur und Landschaft (Eingriffe in Boden, Wasser, Klima, Luft, Flora, Fauna, biologische Vielfalt, Landschaft)
- 5.4 Auswirkungen auf die Bevölkerung und menschliche Gesundheit (Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Erholung)
- 5.5 Auswirkungen auf Sachgüter und das kulturelle Erbe (Land- und Forstwirtschaft, Denkmäler, archäologische Schätze)
- 5.6 Wechselwirkungen der Schutzgüter
- 5.7 zusammenfassende Beurteilung der Eingriffsschwerpunkte und Abschätzung der erheblichen Umweltfolgen
- 5.8 noch auszuwertende Unterlagen
- 5.9 notwendiger weitergehender Untersuchungsbedarf
- 5.10 Hinweise zum weiteren Vorgehen

6. Vermeidungs-, Verminderungs- und Ausgleichsmaßnahmen

- 6.1 Natur und Landschaft (Eingriffs- / Ausgleichsbilanzierung)
- 6.2 Bevölkerung und menschliche Gesundheit
- 6.3 Sachgüter und kulturelles Erbe
- 6.4 Beschreibung der verbleibenden, ersichtlich zu erwartenden nachteiligen Umweltauswirkungen

7. Geplante Überwachungsmaßnahmen (Monitoring)

7.1 durch die Stadt Friedrichshafen

7.2 durch Fachbehörden

8. Dokumentation der Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der erforderlichen Informationen

9. Allgemeinverständliche Zusammenfassung des Umweltberichts mit Bausteinen für die „Zusammenfassende Erklärung“

10. Quellenverzeichnis und Anhang

Anmerkung:

Um an dieser Stelle eventuellen Missverständnissen gleich vorzubeugen – der Vorbereitende Umweltbericht, der behördenintern erstellt wird, umfasst nicht die Bearbeitung der Gliederungspunkte 6 bis 9. Die Ausarbeitung dieser hier aufgeführten Inhalte ist Aufgabe eines im weiteren Verfahren i. d. R. beauftragten (externen) Landschaftsplanungsbüros.

4. Prozessuale Bearbeitungsschritte bei der Umweltprüfung

Der Vorbereitende Umweltbericht reiht sich wie folgt in den Ablauf eines Bebauungsplanverfahrens der Stadt Friedrichshafen ein:

1. Schritt: Erarbeitung des Vorbereitenden Umweltberichts (VUB) vor dem Bebauungsplan-Aufstellungsbeschluss
2. Schritt: Nach Aufstellungsbeschluss Versand des VUB an die hauptsächlich berührten Umweltbehörden (im Falle der Stadt Friedrichshafen sind dies i. d. R. das Landratsamt, das Gewerbeaufsichtsamt etc.) zur Klärung des Untersuchungsaufwands
3. Schritt: Beigabe des VUB zum Vorentwurf des Bebauungsplans im Rahmen der frühzeitigen Öffentlichkeits- und Behörden-Beteiligung
4. Schritt: Erarbeitung des Umweltbericht-Entwurfs (auf der Basis des VUB) als selbständiger Bestandteil der Begründung zum Bebauungsplanentwurf zur Offenlage
5. Schritt: Fertigstellung des Umweltberichts (für die Gesamtabwägung) zum Satzungsbeschluss des Bebauungsplans
6. Schritt: Erarbeitung einer „Zusammenfassenden Erklärung“

Wie oben ausgeführt wurde, liegt der Vorbereitende Umweltbericht in der Regel bereits zum Aufstellungsbeschluss eines Bebauungsplans vor, d. h. dass dementsprechend eine Vorlaufzeit von etwa zwei Monaten (je nach Umfang und Komplexität der Planungsaufgabe auch ein wenig mehr) vonnöten ist, um die inhaltliche Bearbeitung des VUB gewährleisten zu können. Diese Vorlaufzeit ist selbst bei „normalen“ Bebauungsplänen deutlich kürzer als das oftmals praktizierte gutachterliche „Nach-Reagieren“ auf jedwede Forderungen von Externen (seien es Träger öffentlicher Belange oder z. B. Naturschutzverbände) im Laufe eines Bebauungsplanverfahrens – erst recht vor dem Hintergrund, dass nun die Gemeinde den Untersuchungsumfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren festzulegen hat. Auch die größere Kostensicherheit spielt im Zeitalter der Budgetierung von Haushaltsmitteln für Planungsaufgaben eine nicht zu unterschätzende Rolle – ganz zu schweigen von der gewachsenen Planungssicherheit im Kontext mit politischen Forderungen nach kürzeren Planungszeiträumen.

5. Fazit

Die bisherige *Umwelterheblichkeitsprüfung* der Stadt Friedrichshafen war eine gute strukturelle und inhaltliche Ausgangsbasis. Sie ließ sich relativ einfach in einen *Vorbereitenden Umweltbericht* „verwandeln“ – d. h., dass das EAG Bau mit seiner Einführung einer grundsätzlichen Umweltprüfungspflicht inhaltlich nichts völlig Neues gebracht hat (Ausnahme: das Monitoring). Allein Verfahrensablauf und Dokumentationsaufwand sind formalisierter und umfangreicher geworden. Die Stadt Friedrichshafen wird bei Bebauungsplanverfahren dementsprechend auch die Gemeinderatsbeschlüsse darauf abstellen (Bsp.: Formaler Beschlusspunkt zu Aufwand und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung).

Durch den Vorbereitenden Umweltbericht haben externe Fachgutachter ein eindeutiges Bearbeitungsschema für die Erstellung des Umweltberichts, worin der „alte“ Grünordnungsplan nun inhaltlich vollständig aufgeht.

Der Umweltbericht bildet am Ende des Bebauungsplanverfahrens zusammen mit den Ergebnissen aus Behörden- und Öffentlichkeits-Beteiligung die Basis für die Gesamtabwägung des Gemeinderats und letztendlich auch für die Erstellung der „Zusammenfassenden Erklärung“, welche dann in drei Abschnitte untergliedert werden kann:

- a) Einbeziehung der Umwelterwägungen in den Bebauungsplan
- b) Berücksichtigung der Stellungnahmen und Konsultationen
- c) Gründe für die Planentscheidung nach Abwägung mit den geprüften „vernünftigen“ Alternativen.

Formal-rechtlich betrachtet muss die Zusammenfassende Erklärung (Z. E.) nicht unbedingt zum Satzungsbeschluss eines Bebauungsplanes fertig gestellt sein, da sie kein Bestandteil der Begründung ist und formell lediglich den Bekanntgabevorschriften zugeordnet wurde (*„bereit halten für jedermanns Einsicht“*, vgl. § 10 Abs. 3 BauGB). Für die Praxis lohnt sich jedoch die Überlegung, die Z. E. bereits der Gemeinderatsvorlage zum Verfahrensabschluss beizugeben, da hierin sowohl die Gründe für die Gesamtabwägung noch einmal kompakt darzulegen sind als auch die Funktion der Z. E. als „Verfahrens- und Aktenlotse“ für das Gremium selbst nicht unterschätzt werden sollte.

Schlussbemerkungen

Aus der (verbindlichen) Bauleitplanung als ursprünglich stadtplanerischem Instrument ist längst ein typisch deutsches System des Umwelt-Managements geworden. Trotzdem dürfen wir als Stadtplaner den Blick nicht ausschließlich auf „Schutzgüter“ und sonstige umweltbezogene Belange richten, sondern müssen weiter dafür sorgen, dass auch künftig noch zügiges und effizientes Planen für Investitionen in die Zukunft möglich ist.

Deshalb muss die Einführung der Umweltprüfpflicht in die Bauleitplanung auch dazu führen, dass alle am Planungsprozess Beteiligten – einschließlich der (Umwelt-)Fachbehörden ! – ihr Handeln noch mehr am praktischen Nutzen ausrichten und nicht allein am Rechtlich-Theoretischen oder Wissenschaftlich-Methodischen !

Beispielmaterial und Praxisbeispiel für den 'Vorbereitenden Umweltberichts ':

Die kompakte Form des 'Vorbereitenden Umweltberichts ' und dessen praxisorientierte Handhabbarkeit werden am Besten durch ein reales Praxisbeispiel verdeutlicht. Der vollständige und EDV-verarbeitungsfähige Aufbau des 'Vorbereitenden Umweltberichts' kann (einschließlich eines bereits abgeschlossenen Anwendungsbeispiels) als CD-Rom beim Amt für Umwelt und Naturschutz der Stadt Friedrichshafen, Herrn Dipl. Biol. Bertrand Schmidt, unter b.schmidt@friedrichshafen.de, gegen eine Gebühr von 50 Euro bezogen werden.