

Methoden und Instrumente von Monitoring, Umsetzungskontrolle und Evaluation in der Bauleitplanung

Prof. Dr. jur. Stephan Tomerius

FH Trier – Umwelt-Campus Birkenfeld
Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik
(ZBF-UCB)

Gliederung des Vortrags

- Ausgangslage für die Kommunen nach dem gesetzlichen Modell des Monitoring
- Konzept und Instrumente der kommunalen Überwachungsplanung (wer, was, wie, wann?)
- Beispiele aus der kommunalen Praxis
- Fazit

§ 4c BauGB - Überwachung

Die Gemeinden überwachen die **erheblichen Umweltauswirkungen**, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, um **insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen** frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen. Sie nutzen dabei die im **Umweltbericht** nach Nummer 3 Buchstabe b der Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch angegebenen Überwachungsmaßnahmen und die **Informationen der Behörden nach § 4 Abs. 3.**

Anlage1

(zu § 2 Abs. 4, §§ 2a und 4c)

...

3. folgenden zusätzlichen Angaben:

a) Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren bei der Umweltprüfung sowie Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, zum Beispiel technische Lücken oder fehlende Kenntnisse,

b) Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Bauleitplans auf die Umwelt und

c) allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach dieser Anlage.

Ausgangslage für die Gemeinden

- Gesetzliches Modell des § 4c BauGB ist ersichtlich auf Kooperation mit den Fachbehörden angelegt (§ 4 Abs. 3 BauGB), gesetzliche „Bringschuld“ der Fachbehörden
- Gewollte Gestaltungsspielräume für die Gemeinden für die Nutzung vorhandener Informationsinstrumente vor Ort oder regional
- Überwachung / Monitoring erheblicher, insbesondere unvorhergesehener Umweltauswirkungen, nicht Überwachung des B-Plan-Vollzugs

Überwachungskonzept

- Grundlage / Bezugspunkt: § 4c BauGB
 - **Erhebliche** Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung der Bauleitpläne
 - Abgrenzung „erheblich / unerheblich“? De facto wichtige Vorentscheidung schon im „Scoping“ der Umweltprüfung
 - Nutzung von Überwachungsmaßnahmen, die im Umweltbericht angegeben sind und von Informationen der Behörden nach § 4 Abs. 3 BauGB
 - Qualität der Umweltüberwachung vor Ort? Ämter-Koordination? Ggf. gemeindliches Umwelt-informationssystem?

Überwachungskonzept

- **Wer** überwacht?
 - In der gesetzlichen Verpflichtung: Die Gemeinden bzw. bei kooperativen Städtebauprojekten (§§ 11, 12 BauGB) auch Übertragung auf den Vorhabenträger möglich.
 - Entscheidende Informationsquelle über den Verweis auf § 4 Abs. 3 BauGB: Die Fachbehörden.
 - Aber auch: Informationen von NGOs (etwa Umweltfachverbände, Landschaftspflegevereine, ehrenamtlicher Naturschutz).

Überwachungskonzept

- **Was** wird überwacht?
 - **Erhebliche** Umweltauswirkungen (negative wie u.U. auch positive) sind plan- bzw. projektabhängig zu bestimmen, Überwachungsumfang ist im Einzelfall festzulegen
 - Erhebliche / unerhebliche Umweltauswirkungen? Das alte Problem... in der Praxis sachgerecht abgrenzbar?
 - Aus planungsrechtlicher Sicht: Erheblichkeit liegt vor, wenn der Umweltbelang „abwägungsrelevant“ ist (§ 1 Abs. 7 BauGB)
 - Die Erheblichkeit einer Umweltauswirkung zeigt sich regelmäßig erst nach Durchführung der Planung; als Maßstab für die Eingrenzung der Pflicht zum Monitoring ist sie ungeeignet.

Überwachungskonzept

- **Was** wird überwacht?
 - Ansatzpunkte: Umweltprüfung im BP-Verfahren, **Umweltbericht** des BP und die dort genannten Umweltaspekte und Überwachungsmaßnahmen
 - Umweltauswirkungen, die nicht durch den Plan bedingt sind, werden nicht vom Monitoring erfasst
 - Trotzdem können Immissionsprobleme „von außen“ die Umweltqualität in Bezug auf eine sensible bauplanerische Nutzung verschärfen und sind daher zu berücksichtigen – streitig... (ähnlich: später auftretende Bodenbelastungen)
 - Schwerpunkt des Monitoring nach EU-rechtlicher Bestimmung: **Unvorhergesehene** Auswirkungen,
 - ... ex ante Prognoseunsicherheiten je nach Schutzgut...

Überwachungskonzept

- **Wann** wird überwacht?
 - Gesetzl. zeitl. Bezugspunkt des Monitoring über Verweis auf § 4 Abs. 3 BauGB
 - „**Nach Abschluss des Verfahrens zur Aufstellung des Bauleitplans** unterrichten die Behörden die Gemeinde, sofern nach den ihnen vorliegenden Erkenntnissen die **Durchführung des Bauleitplans** erhebliche, insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt hat.“
 - Nach Sinn und Zweck des Monitoring: Gemeinden sind frei den geeignetsten Zeitpunkt zu bestimmen.
 - Frühestens: Beginn der Durchführung des BP (bei sensiblen Schutzgütern, erkennbaren Umweltproblemen in der Bauphase, etwaige notwendige Planänderungen...)
 - Spätestens: Nach Abschluss des Projekts.

Überwachungskonzept

- **Wie lange** wird überwacht?
 - ...das Gesetz schweigt... kein Zeitpunkt des Beginns und keine Mindestdauer der Überwachung vorgegeben.
 - Einzelfallabhängig, je nach Risikolage, Sensibilität und möglicher Betroffenheit der Schutzgüter bei Vollzug des BP.
 - Praktikabel wahrscheinlich: Orientierung an den Überwachungszyklen der Fachbehörden.
 - **Kommunale Praxis bislang?**
 - Recht unterschiedliche Vorgehensweisen, vor allem je nach Größe der Kommune ...

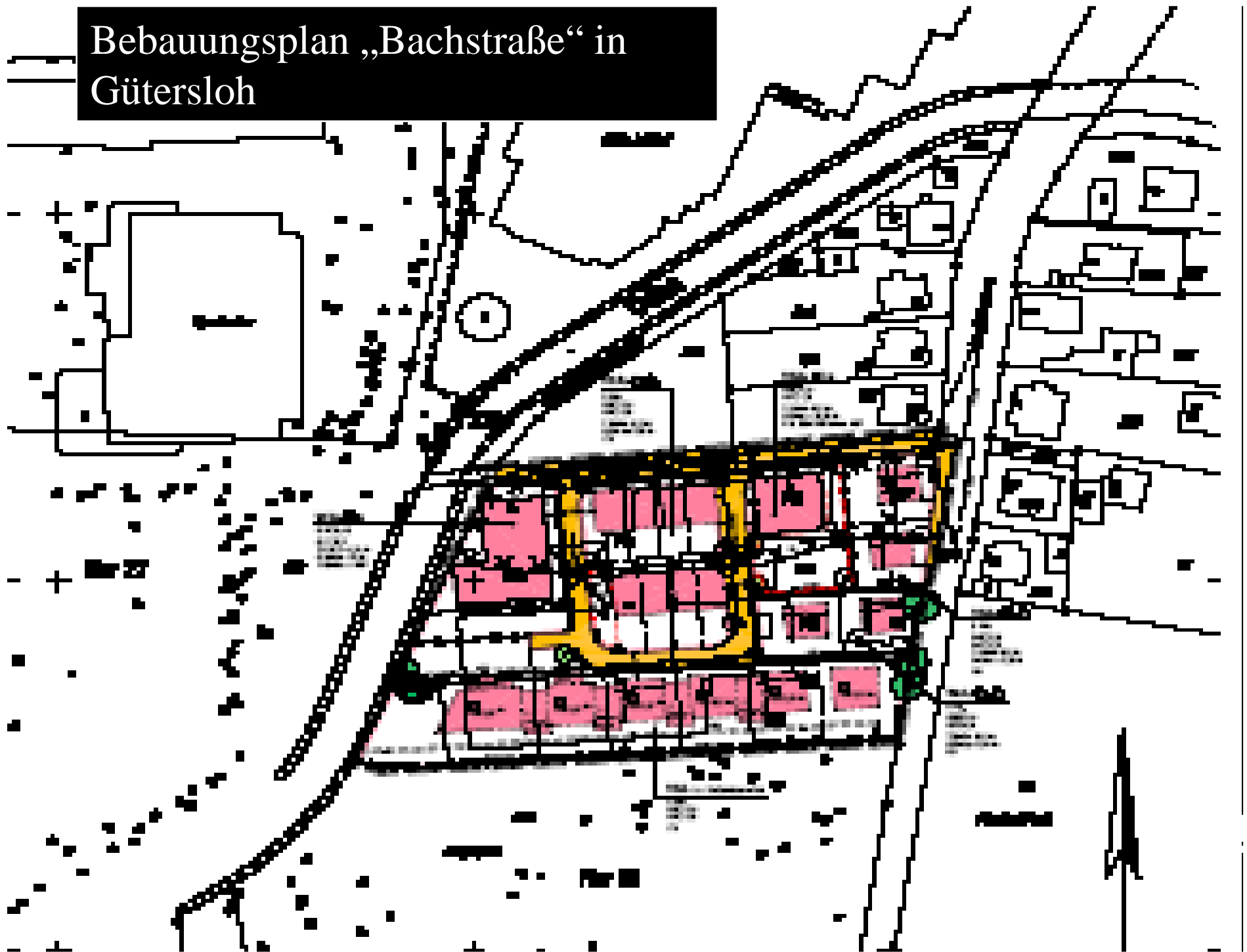
Überwachungskonzept

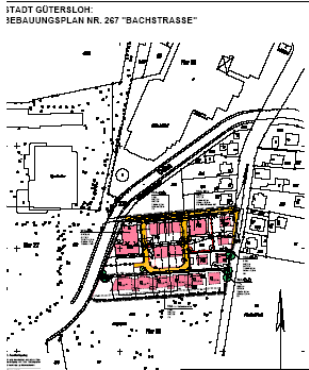
- **Wie** wird überwacht?
 - **Auslöser** der Überwachung: Anhaltspunkte für das Vorliegen insbesondere unvorhergesehener Umweltauswirkungen, z.B.:
 - Überschreiten bestimmter Grenzwerte an Messstellen außerhalb der Plangebiets,
 - erhöhtes Verkehrsaufkommen,
 - Beschwerden von Betroffenen, z.B. bei Emissionen (Gerüche., Verkehrslärm,...),
 - Defizite bei der Umsetzung von naturschutzrechtlichen Vermeidungs-, Verringerungs- und Ausgleichsmaßnahmen.

Überwachungskonzept

- **Wie** wird überwacht?
 - I.d.R. zunächst Rückgriff auf vorhandene Kontrollinstrumente der Fachbehörden, die über die spezifischen Informationen verfügen, ggf. **ergänzende Maßnahmen**
 - Instrumente der Überwachung in der Praxis:
 - Begehung des Plangebiets zur Prüfung des Orts-/Landschaftsbildes, ggf. Korrekturen über die Grünordnung,
 - baubegleitende Sicherungsmaßnahmen,
 - Verkehrszählungen bei Lärm-/Emissionsproblematik,
 - bei Bedarf zusätzliche Untersuchungen (etwa Zustand der Fauna oder Gewässergüte).

Bebauungsplan „Bachstraße“ in Gütersloh





Überwachungskonzept Bebauungsplan „Bachstraße“ in Gütersloh

Prognostizierte erhebliche Umweltauswirkungen	Geplante Überwachungsmaßnahmen
Gewerbliche Geruchs- immissionen, Schutzmaßnahmen nach § 17 BImSchG	Fachbehördliche Überwachung und Bürgerbeschwerden
Erschütterungen, durch bautechnische Vorkehrungen beherrschbar	Fachbehördliche Überwachung
Gewerblicher Lärm, Vermei- dungsmaßnahmen durch passiven Immissionsschutz	Fachbehördliche Überwachung
Naturhaushalt, Landschaft: nur Aufwertung durch Entsiegelung	Keine

Vorhabenbezogener Bebauungsplan „Sea Life Centre“ in München



ERGÄNZENDE ZEICHENLEGENDE

A) FESTSETZUNGEN



unterbaubare Fläche



Glasdach



Gebäudezugang



Anlieferzufahrt



Freischankfläche



Anlieferzone



Werbearlage

- Ps Pinus sylvestris (Waldkiefer)
- Pm Pinus mugo mugtus (Bergkiefer)
- Sa Salix alba (Silberweide)

C) HINWEISE

- Mauer mit Ansichtslinie Mauerfuß

VORHABENBEZOGENER BEBAUUNGSPLAN MIT GRÜNORDNUNG NR. 1962

DER LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN

BEREICH: WILLI-DAUME-PLATZ (SÜDLICH)
OLYMPIASEE (NÖRDLICH)
ROOPSINGH-BAIS-WEG (ÖSTLICH)
(Teiländerung des Bebauungsplanes Nr. 18a)
- SEA LIFE CENTRE MÜNCHEN -



CHRIE MASSSTAB



KAT.NR. 481
480

REFERAT FÜR STADTPLANUNG UND BAUORDNUNG

AM 23.03.2005

pez

MEYER
Dipl.-Ing.

VORHABENTRÄGERIN:
OLYMPIAPARK MÜNCHEN GMBH
SPIRIDON-LOUIS-RING 21
80809 MÜNCHEN

PLANVERFASSER:
DRAGOMIR STADTPLANUN
KOCHELSEESTRASSE 11
81371 MÜNCHEN

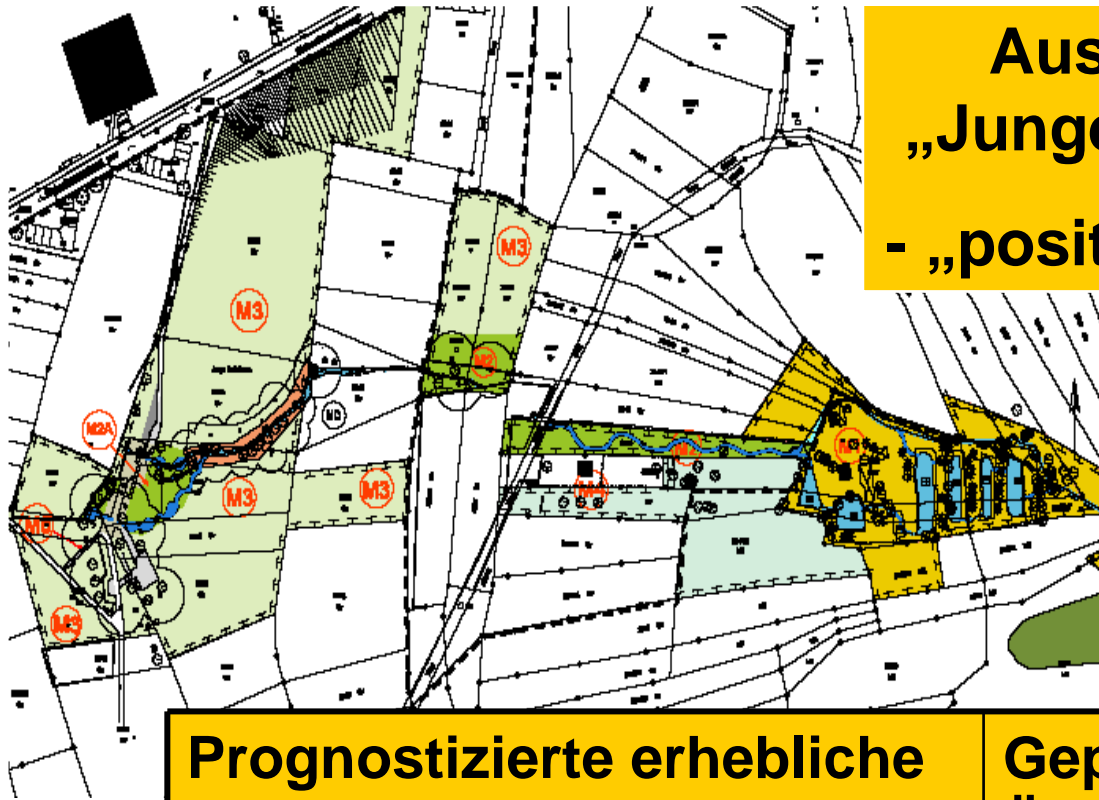
Überwachung beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan „Sea Life Centre“ in München

Prognostizierte erhebliche Umweltauswirkungen	Geplante Überwachungsmaßnahmen
Schutzgut Mensch – Erholung im ruhigen Parkbereich	⇒ Ortsbegehung mit anschließendem Protokoll,
Schutzgut Landschaftsbild – Erhöhung des Hügels	⇒ durch das Planungsreferat + Fachreferate
Schutzgut Naturhaushalt – Versiegelung, Beseitigung und Neuanpflanzung von Gehölzen	⇒ 12 Monate nach voraussichtlicher Inbetriebnahme ⇒ Foto-Dokumentation ?

Ökologische Bauüberwachung beim Bebauungsplan „Sophienhöhe“

- Was? U.a.:
 - **Qualitätskontrolle/fachliche Beratung** bei der Umsetzung der in der FFH-Verträglichkeitsstudie festgelegten Maßnahmen,
 - Qualitätskontrolle der neu geschaffenen und bestehenden Fledermausquartiere,
 - Qualitätskontrolle der sonstigen grünordnerischen Festsetzungen
 - **Dokumentation** durch Protokolle und die zeitnahe und laufende Information der Unteren Naturschutzbehörde,
 - jährlicher Bericht über den Erfolg der Schutzmaßnahmen.
- Wer?
 - Freiberuflicher Sachverständiger **auf Kosten des Vorhabenträgers**
- Wie?
 - Einzelheiten sind in Maßnahmenblättern aufgeführt.
- Wann?
 - Während der Plandurchführung und danach.

Ausgleichsbebauungsplan „Junge Hofwiesen“ in Ostfildern - „positive“ Umweltauswirkungen



Prognostizierte erhebliche Umweltauswirkungen

Aufwertung der Gewässergüte

Aufwertung der Aquafauna und
Aquaflora

Renaturierung und
Extensivierung

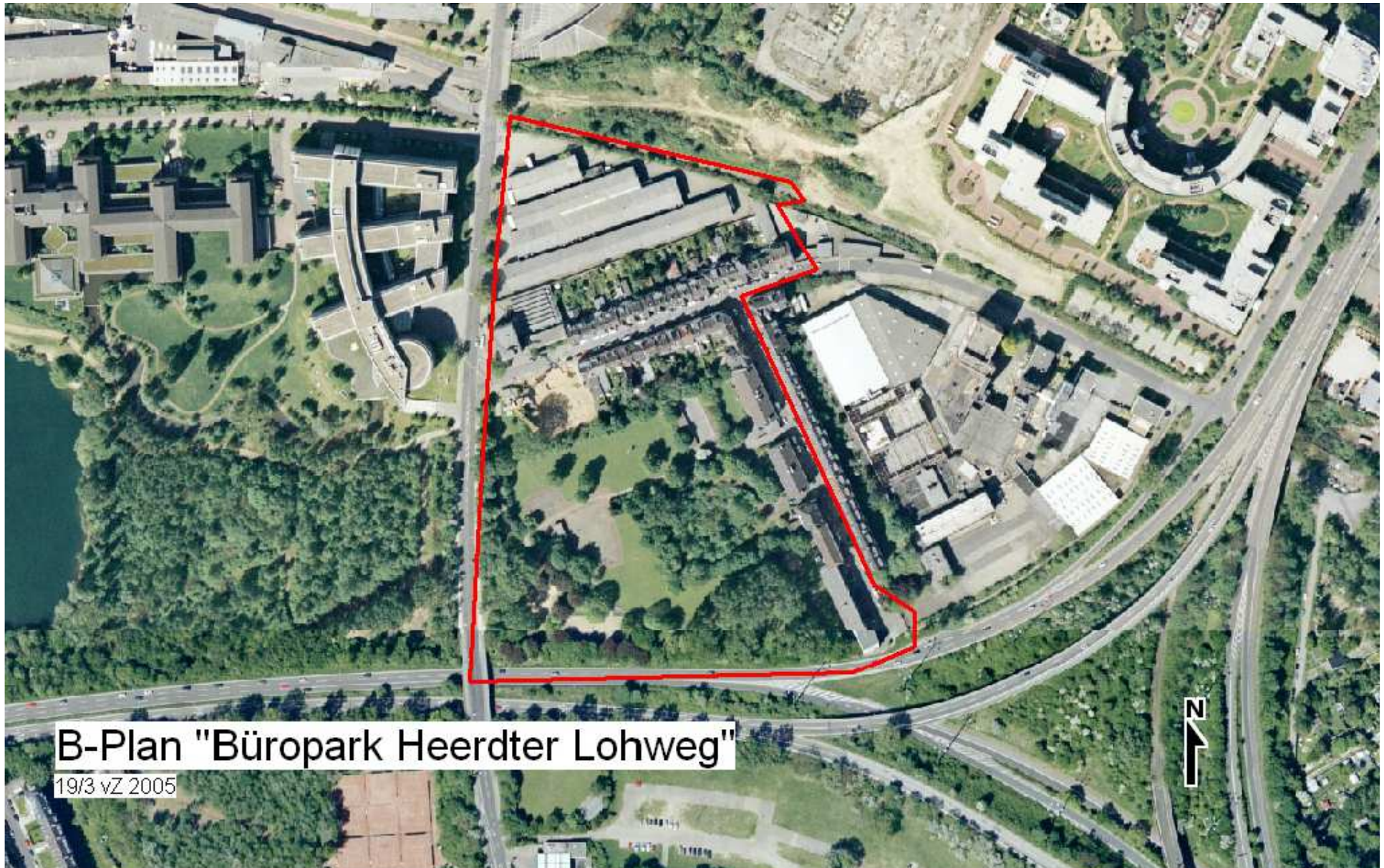
Geplante Überwachungsmaßnahmen

Überwachung durch
Fachbehörden beim LK

Gewässerpopulationen durch den
NABU

Regelmäßige Abfrage beim
Landkreis und NABU

B-Plan und Monitoring – Beispiel aus der Stadt Düsseldorf



Auszug aus dem Umweltbericht des B-Plans



Umweltamt
Landeshauptstadt Düsseldorf

MONITORING

7 GEPLANTE ÜBERWACHUNGSMABNAHMEN (MONITORING)

Erhebliche Umweltauswirkungen gemäß § 4c Baugesetzbuch (insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen) können für das **Schutzgut Wasser** im Rahmen der **regelmäßigen Grundwassergüte- und Oberflächengewässerüberwachung** erkannt werden. Nachteilige Veränderungen können beispielsweise durch defekte Kanäle oder den unsachgemäßen Umgang mit Chemikalien verursacht werden. Sollten bei den Erdarbeiten zukünftiger Bauvorhaben **unvorhergesehene Bodenverunreinigungen** erkannt werden, so können diese, falls erforderlich, dann über ein **spezielles Monitoring** (z.B. gutachterliche Begleitung von Sanierungs- oder Sicherungsmaßnahmen) überwacht werden. Im konkreten Fall kann davon ausgegangen werden, dass eine Beobachtung der **Luftschadstoffbelastung** mittels der **stadtweiten kontinuierlichen Luftgüteüberwachung** ausreichend ist.



MONITORING

7 GEPLANTE ÜBERWACHUNGSMABNAHMEN (MONITORING)

Die gutachterlich prognostizierten **Verkehrs-Lärmimmissionen** sind anhand der regelmäßig aktualisierten **Verkehrslärmkarte** der Landeshauptstadt Düsseldorf auf Abweichungen zu überprüfen. Die Umsetzung und Entwicklung der erforderlichen **grünplanerischen Ausgleichsmaßnahmen** sollte **beobachtet** werden. Die nicht versiegelte Fläche ist festzustellen und mit der Versiegelungsprognose zu vergleichen.

Auswertungen der Beschwerdedatenbanken von staatlichem und kommunalem Umweltamt sind für das Monitoring heranzuziehen, um insbesondere unerwartete Umweltauswirkungen zu ermitteln.

Das **Monitoring beginnt 5 Jahre nach Ende der öffentlichen Auslegung und ist in einem 5-Jahres Turnus regelmäßig durchzuführen. 5 Jahre nach Beendigung der Bauarbeiten ist die Überwachung der Umweltauswirkungen letztmalig durchzuführen.**

Das Monitoring wird vom Umweltamt und den zuständigen Behörden durchgeführt.

Fazit

- Monitoring lässt sich nach den bisherigen Erfahrungen praktikabel in die Planungspraxis integrieren.
- Aufgrund des weiten gesetzlichen Spielraums existieren aber sehr unterschiedliche Herangehensweisen beim Monitoring.
- Besonders kleinere Gemeinden und übergeordnete Behörden müssen eine Kultur der Ämterkooperation pflegen, um das Monitoring wirksam werden zu lassen;
 - aus Kapazitätsgründen wird eine Beschränkung des Monitoring auf unvorhergesehene Umweltauswirkungen oftmals wahrscheinlich sein.

Fazit

- Insbesondere Kommunen mit bestehenden Umweltinformationssystemen (UIS) sind im Vorteil, da mit dem vorhandenen Datenmaterial die Vernetzung mit der BLP und dem Monitoring leichter fällt;
- Steuernde Wirkung dieser UIS – bislang wohl vor allem in größeren Städten – ist auch für das Monitoring möglich,
 - etwa durch einen Umweltplan als informeller Fachplan und als Leitlinie u.a. für das Monitoring oder
 - dauerhaft gepflegte Umweltinformations- und / oder Indikatorensysteme.

Fazit

- Vorgelagerte Entscheidungen im B-Planverfahren über Umweltauswirkungen, vor allem bei der vorgelagerten Umweltprüfung (UP) und in der Abwägung dürfen nachträgliches Monitoring nicht einengen oder blockieren;
 - nachgelagerte Kontrolle kann gerade bei anfänglichen Prognoseunsicherheiten sinnvoll sein;
 - richtig eingesetzt, kann das Monitoring der Umsetzung der B-Pläne auch wichtige, nachträgliche Beiträge zur Wahrung der Standortqualität insgesamt leisten.

Empfohlene Literatur für die (kommunale) Praxis

- Monitoring und Bauleitplanung
- Hrsg. vom BBR, BBR-Online-Publikation Nr. 5/2006
- Endbericht mit vielen Praxisbeispielen.
- Erarbeitet vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Bearb.:
Arno Bunzel/ Gregor Jekel,
im Auftrag des damaligen BMVBS