

SRU



Der Rat von
Sachverständigen
für Umweltfragen

Zur Einführung der Strategischen Umweltprüfung in das Bauplanungsrecht

Stellungnahme

Inhalt

1.	Sachstand und Gesamtbewertung	1
2.	Zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in Form einer einheitlichen Umweltprüfung	2
2.1	Das „einheitliche Trägerverfahren“	2
2.2	Die Landschaftsplanung	5
2.3	Eingriffsregelung	5
2.4	Ausnahmen von der SUP-Pflicht	6
2.5	Qualitätssicherung	6
2.6	Monitoring	6
3.	Novellierungsvorschläge zu Aufgaben und Grundsätzen in der Bauleitplanung	7
4.	Notwendige Ergänzungen des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB	10
5.	Die weitere Beschränkung des Rechtsschutzes durch die Vermutung inhaltlicher Richtigkeit bei Einhaltung einzelner Verfahrensvorschriften	12
6.	Empfehlungen	13

1. Sachstand und Gesamtbewertung¹

Die Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Überprüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG L 197/30 v. 21.7.2001) verpflichtet auch Deutschland zur Einführung der so genannten Strategischen Umweltprüfung (SUP) bis zum 21. Juli 2004. Nach der Gesetzessystematik des deutschen Rechts wird dies vor allem im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) erfolgen. Im Vorgriff auf diese fachgebietsübergreifende Regelung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMBVW) einen Gesetzesentwurf zur Einführung der SUP in das Bauplanungsrecht vorgelegt, der auf der Grundlage von Vorarbeiten einer Unabhängigen Expertenkommission (BMBVW, 2002) zugleich eine erhebliche Vereinfachung des geltenden Bauplanungsrechts insbesondere hinsichtlich der Prüfung von Umweltbelangen bringen soll (s. zum Gesetzgebungsverfahren KRAUTZBERGER und SCHLIEPKORTE, 2003).

Die Integration der SUP in das Baugesetzbuch (BauGB) wird mit einer erheblichen Umgestaltung der Vorschriften über die Aufgaben und Ziele der Bauleitplanung, über die abwägungserheblichen Belange und die Elemente des Gebots der gerechten Abwägung sowie über die spezielle Prüfung der Umweltbelange in der Abwägung verbunden. Zur Bündelung der erforderlichen Prüfung von Umweltbelangen in einer SUP oder einer UVP unter Beachtung naturschutzrechtlicher Schutzgebiete und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ist eine (vermeintlich) einheitliche „Umweltprüfung“ (s. § 1 Abs. 5 Satz 2 Europarechtsanpassungsgesetz Bau, EAG Bau-E) vorgesehen, deren Inhalt sich leider nur aus Abs. 1 der Anlage zum BauGB ergibt. Der Umweltrat hält diesen Umsetzungsversuch der SUP-Richtlinie für unnötig kompliziert und systematisch nicht überzeugend. Schon die erhebliche Umgestaltung der Paragraphen-Folge führt zu Desorientierungen in den Verwaltungen und wird außerdem neue Streitfragen aufwerfen.

Insbesondere die Umgestaltung der Vorschriften über die Ziele der Bauleitplanung und die abwägungsbeachtlichen Belange ist in der vorgelegten Form überflüssig und – was noch schwerer wiegt – geeignet, die Beachtung der Belange des Umweltschutzes zu gefährden. Insbesondere darf die bisherige ausdrückliche Verpflichtung der Bauleitplanung auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen keinesfalls entfallen, nicht zuletzt aus der verfassungsrechtlichen Perspektive des Art. 20a GG. Auch der Vorschlag, unter Umständen die Landschaftsplanung durch die baurechtliche Umweltprüfung zu

¹ Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich auf den Gesetzesentwurf vom 14.01.2003. Der nunmehr vorliegende Referentenentwurf vom 03.06.2003 trägt bereits einer Reihe der in dieser Stellungnahme vorgetragenen Bedenken Rechnung.

verdrängen, ist sachlich unangemessen. Die mit dem neuen Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) „flächendeckend“ eingeführte Landschaftsplanung reicht mit ihrer vorsorgenden, die gesamte Entwicklung von Natur und Landschaft einer Gemeinde berücksichtigenden Zielsetzung inhaltlich über die Umweltprüfung im Rahmen der auch räumlich sehr begrenzten Bebauungsplanung deutlich hinaus.

Aus der Perspektive der begrüßenswerten Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung erscheint es geradezu unverständlich, dass ein umfänglicher Novellierungsvorschlag des BauGB vorgelegt wird, ohne dass nennenswerte Bemühungen zu erkennen sind, das Bauplanungsrecht so umzugestalten und zu ergänzen, dass es seinen Beitrag zur Förderung wichtiger Nachhaltigkeitsziele etwa in den Bereichen Flächeninanspruchnahme, Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung zu leisten vermag. Auf diesen Feldern gibt es wesentliche Aufgaben, die nur die Gemeinden in der Bauleitplanung leisten können.

Ohne jeden Zusammenhang mit der europarechtlichen Verpflichtung, die SUP in die Bauleitplanung einzuführen, steht schließlich die beabsichtigte Regelung, derzufolge die Einhaltung der Verfahrensvorschriften bei der Aufstellung der Bebauungspläne die rechtliche Vermutung begründen soll, dass die Pläne frei von materiellen Abwägungsfehlern seien. Damit würde der in den letzten Jahren ohnehin strapazierte Grundsatz der Planerhaltung ein rechtsstaatlich unerträgliches Übergewicht über die berechtigten Rechtsschutzinteressen der Planbetroffenen gewinnen.

Alles in allem empfiehlt der Umweltrat der Bundesregierung, das bestehende Gesetz in seinen bewährten Grundstrukturen zu erhalten und durch neue, an der Nachhaltigkeitsstrategie orientierte Elemente zu erweitern. Dabei sollte auch die sachlich gebotene Koordination mit der erforderlichen Novellierung des UVPG von vornherein erfolgen. Im einzelnen begründet der Rat seine Kritik und seine Empfehlungen wie folgt.

2. Zur Umsetzung der SUP-Richtlinie in Form einer einheitlichen Umweltprüfung

2.1 Das „einheitliche Trägerverfahren“

Die erhebliche Umgestaltung der bisherigen Vorschriften über die planerische Abwägung und über die Berücksichtigung der Umweltbelange (§§ 1, 1 a BauGB) wird im Kern und nachdrücklich damit begründet, dass nunmehr mit der spezifischen Einführung der Umweltprüfung in § 2 Abs. 4 EAG Bau-E ein „einheitliches Trägerverfahren“ für alle Umweltbelange geschaffen werde, während nach der bisherigen, unbefriedigenden Regelung des § 1 a BauGB die umweltbezogenen Verfahren und Maßgaben der Projekt-UVP, der Landschaftsplanung, der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie sowie die Bodenschutzklausel grundsätzlich selbständig nebeneinander stünden.

Diese Einschätzung des Gesetzgebungsvorschlags beruht auf rechtssystematischen Irrtümern. Weder standen bisher die verschiedenen „umweltbezogenen Verfahren und Maßgaben“ unverbunden nebeneinander, noch ist nunmehr ein „einheitliches Trägerverfahren“ für die Prüfung aller Umweltbelange geschaffen worden.

Nach dem geltenden Recht sind „in der Abwägung nach § 1 Abs. 6“, d. h. im Zuge der sorgfältigen Ermittlungen sowie der Bewertung und Gewichtung aller betroffenen Belange, auch die verschiedenen, spezifischen Anforderungen des Umweltschutzes in besonderer Weise zu berücksichtigen. Insofern stehen diese Prüfungen nicht unverbunden nebeneinander, sondern die planerische Abwägung mit ihren klaren Verfahrens- und Argumentationsschritten ist – wenn man so will – schon längst das gemeinsame „Trägerverfahren“. Die Verschiedenheit der dabei zu beachtenden umweltbezogenen Anforderungen liegt im Charakter der nationalen und europarechtlichen Regelungen und muss konsequent beibehalten werden. Das ist deshalb auch im Novellierungsvorschlag so vorgesehen. Dort werden nämlich in § 2 Abs. 6 bis 8 – anknüpfend jeweils an die Ergebnisse der „Umweltprüfung“ – die spezifischen Anforderungen der Eingriffsregelung (bislang § 1 a Abs. 2 Nr. 2), der Verträglichkeitsprüfung nach dem FFH-Regime (bislang § 1 a Abs. 2 Nr. 4) sowie nach der SEVESO-II-Richtlinie (Neuregelung) gesondert normiert. Insofern lässt sich eigentlich auch nicht sagen, dass für die speziellen Umweltprüfungen ein neues gemeinsames Trägerverfahren geregelt worden sei. Vielmehr knüpfen die besonderen Verfahren der Umweltprüfung wie schon bislang an die Ergebnisse der allgemeinen Umweltprüfung an.

Die vorgeschlagene Neuregelung bringt insoweit keine (verfahrens-) strukturelle Änderung oder gar Vereinfachung. Sie stiftet eher Verwirrung, indem sie von einer inzwischen eingebürgerten Gesetzessystematik abweicht. Nach zutreffender allgemeiner Überzeugung waren und sind schon nach geltendem Recht im Rahmen der gerechten

Abwägung alle berührten Umweltbelange sorgfältig zu ermitteln und zu bewerten. Auf dieser Grundlage wurde und wird bekanntlich auch die Behauptung gerechtfertigt, dass die Projekt-UVP – soweit sie gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 3 UVPG im Bebauungsplanverfahren erfolgt – „nach Maßgabe der Vorschriften des BauGB“ durchzuführen ist und adäquat durchgeführt werden kann (§ 17 UVPG). Gemessen an den bisherigen Bekenntnissen zur Rolle des Umweltschutzes in der planerischen Abwägung liegt der Gehalt der vorgeschlagenen Neuregelung allein, aber auch immerhin darin, die bereits entsprechend den geltenden rechtlichen Anforderungen praktizierte Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Abwägung explizit als „Umweltprüfung“ im Sinne der SUP-Richtlinie zu bezeichnen und die spezifisch europarechtlichen Vorgaben in einem Anhang zu § 2 Abs. 4 des EAG Bau-E zu kodifizieren, ohne dass damit inhaltliche Neuerungen verbunden sind. Dafür bedarf es des vorgeschlagenen „Umsturzes“ im systematischen Gefüge des maßgeblichen geltenden Rechts gewiss nicht. Vielmehr lässt sich die explizite Absicherung der SUP-Richtlinie ohne weiteres in § 1 a BauGB integrieren; entsprechendes gilt für die maßgebliche Anforderung der SEVESO-II-Richtlinie.

Vor diesem Hintergrund schlägt der Umweltrat vor, § 1 a BauGB wie folgt zu fassen:

„§ 1 a Umweltprüfung und umweltspezifische Anforderungen

(1) Im Rahmen der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 sind die Umweltauswirkungen der Planung auf Menschen, Tiere und Pflanzen, die biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima, Kulturgüter und sonstige Sachgüter, das Landschaftsbild sowie die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes einschließlich der Wechselwirkungen umfassend zu ermitteln, zu bewerten und zu berücksichtigen (Umweltprüfung). Die näheren Anforderungen ergeben sich aus Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch.

(2) In der Abwägung sind insbesondere zu berücksichtigen

1. das Gebot, mit Grund und Boden schonend und sparsam umzugehen,
2. die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz),
3. die Darstellungen von Landschaftsplänen und sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts,
4. das Erfordernis einer Verträglichkeitsprüfung nach Bundesnaturschutzgesetz, sofern die Erhaltensziele oder der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes erheblich beeinträchtigt werden können,
5. die Wahrung angemessener Abstände zu Nutzungen, von denen schädliche Umwelteinwirkungen oder Auswirkungen ausgehen können, die von schweren

Unfällen im Sinne des Art. 5 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Amtsblatt EG L 10, S. 13) in Betriebsbereichen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzwürdige Gebiete hervorgerufen werden können.

(3) (Bisherige Fassung)“.

Im Übrigen lassen sich die erforderlichen Anpassungen der Verfahrensvorschriften etwa zur Öffentlichkeitsbeteiligung problemlos im bestehenden Regelungsgefüge unterbringen. Dabei sollte auf die zu erwartenden bundeseinheitlichen Regelungen zur SUP im UVPG so weit wie möglich Bezug genommen werden. Im Übrigen regt der Umweltrat zur Umsetzung der SUP noch Folgendes an.

2.2 Die Landschaftsplanung

Für die oben genannte Berücksichtigung der Landschaftsplanung in der Abwägung sollten im Verfahren der Bauleitplanung die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden. Es reicht nicht aus, wie im EAG Bau-E vorgeschlagen, nur bereits vorliegende Landschaftspläne zu berücksichtigen. Die Darstellungen des Landschaftsplanes weisen einen erheblichen Überschneidungsbereich mit denen eines Umweltberichtes im Rahmen der SUP auf. Diese teilweise Aufgabenüberschneidung zwischen SUP und Landschaftsplanung wird auch von den Autoren des Entwurfs der Baurechnovelle erkannt. Der daraus in § 2 Abs. 5 Satz 4 EAG Bau-E gezogene Schluss, die Landschaftsplanung durch die Umweltprüfung ersetzbar zu machen, ist jedoch verfehlt. Diese Regelung stellt eine grundsätzliche Gefährdung der Landschaftsplanung und damit eines durch die SUP nicht leistbaren, vorsorgenden konzeptionellen Ansatzes zur Umweltentwicklung in Städten und Gemeinden dar. Gerade dieser konzeptionelle Teil der Landschaftsplanung ist unverzichtbar für die Umsetzung einer flächensparenden und Natur und Landschaft schonenden Siedlungspolitik. Auch vor dem Hintergrund des Ziels einer Verfahrensvereinfachung ist anzuzweifeln, ob die Einführung eines neuen Instrumentes der „Umweltprüfung“ auf Kosten eines seit 1976 rechtlich verankerten und den Gemeinden seit langem bekannten Instrumentes der richtige Weg ist. Mindestens für die Eingriffsregelung haben Landschafts- und Grünordnungsplan bereits seit längerem die verlangte Bündelungs- und Integrationsfunktion übernommen.

Der Umweltrat schlägt stattdessen vor, Regelungen zu treffen, um die Landschaftsplanung für eine effektive und effiziente Durchführung der SUP in der Bauleitplanung optimal zu nutzen (Vorschläge zur verfahrenstechnischen Ausgestaltung s. SCHOLLES et al. 2003). Dazu sollte eine Verpflichtung zur zeitlichen Synchronisierung der Erstellung von Flächennutzungsplänen und Landschaftsplänen in das Gesetz aufgenommen und davon ausgegangen werden, dass die Landschaftsplanung dem Umweltbericht zu

Grunde gelegt wird. Davon unberührt bleiben Fortschreibungszeiträume für die Landschaftsplanung, die in den Ländernaturschutzgesetzen vorgegeben werden.

2.3 Eingriffsregelung

Ebenfalls keinerlei Fortschritt für eine Effektivierung des Vorgehens bringen die Formulierungen des EAG Bau-E zum Thema Eingriffsregelung. Die im derzeitigen BauGB (§1a Abs. 2 Nr. 2 BauGB) vorgenommene Zuordnung zu den Regelungen im BNatSchG sollte nicht aufgegeben oder gelockert werden. Eine Beschränkung der Zuordnung auf die Definition des Eingriffs führt zu einem weiteren Auseinanderdriften der Regelungen des BauGB und des BNatSchG und gefährdet die Rechtseinheit, was die Umsetzung in der Praxis eher erschwert. Dort werden Kompensationsmaßnahmen nach Baurecht und solche nach Naturschutzrecht inzwischen im Rahmen von Flächen- und Maßnahmenbevorratung vielfach gemeinsam umgesetzt und verwaltet (s. dazu SRU, 2002 b, Tz. 168 ff., 400).

2.4 Ausnahmen von der SUP-Pflicht

Der Ansatz im EAG Bau, grundsätzlich alle Bauleitplanungsverfahren einschließlich ihrer Änderungen und Ergänzungen der Prüfpflicht zu unterziehen, wird vom Umweltrat begrüßt, da damit die Anwendung erheblich erleichtert wird. Die Eröffnung von Ausnahmeregelungen wird hingegen kritisch gesehen. Wenn offensichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, wird eine Umweltprüfung kurz ausfallen und zugleich ein transparentes und rechtssicheres Verfahren abgeschlossen. Sollten dennoch Ausnahmetatbestände bestimmt werden, sollte insbesondere klargestellt werden, dass eine in diesem Zusammenhang einzuführende Erheblichkeitsschwelle zumindest die Erheblichkeitsschwelle zur Feststellung eines Eingriffs nach Bundesnaturschutzrecht umfasst, um eine weitere Unübersichtlichkeit im Vollzug zu vermeiden.

2.5 Qualitätssicherung

Die nach Art. 12 Abs. 2 RL 2001/42/EG geforderte Qualitätssicherung der Umweltberichte kann nach Ansicht des Umweltrates weder durch die Möglichkeiten der Normenkontrolle noch durch die Kontrolle im Rahmen der Genehmigung von Flächennutzungsplänen angemessen erreicht werden. Durch eine Normenkontrolle kann eine unzureichende Ermittlung der Umweltauswirkungen nur in Teilen angegriffen werden. Die Kontrolle der Flächennutzungspläne wird in der Praxis nur in extremen Entscheidungssituationen zur Einflussnahme auf die flächenhaften Darstellungen des Flächennutzungsplans genutzt. Eine Qualitätssicherung von Umweltberichten, die ja nur ein Teil der Begründung sind, kann über dieses Instrument nicht erfolgen. Zudem beschränkt sich die Kontrolle der Bauleitplanung durch Genehmigung i.d.R. auf Flächennutzungspläne, während die Normenkontrolle auf direkt von der Planung Betroffene und auf die verbindliche Bauleitplanung beschränkt bleibt. Der Umweltrat hält daher zur

Qualitätssicherung der Umweltberichte Regelungen zur Planvorlagenberechtigung analog der Bauvorlagenberechtigung für erforderlich. Denn aktuelle Studien zeigen deutlich, dass die Qualität von Umweltfachplänen i.d.R. unmittelbar von der Qualifizierung der Autoren abhängt (vgl. u.a. REINKE, 2002).

2.6 Monitoring

Das nach Art. 10 der RL 2001/42/EG erforderliche Monitoring der erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt eröffnet bei seiner Ausgestaltung einen weiten Spielraum, insbesondere hinsichtlich der Fragen, wer dafür zuständig sein soll, auf welche Fragestellungen es sich im einzelnen beziehen soll, wie es methodisch angelegt wird, wer dabei zu beteiligen ist und ob das Ergebnis der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll. Nach Ansicht des Umweltrates sollten zumindest einige Eckpunkte bundeseinheitlich geregelt werden, damit sie nicht in jedem Verfahren erneut Diskussionsgegenstand werden. So sollte das Monitoring den Gemeinden – möglichst auf der Ebene des Flächennutzungsplans - übertragen werden, da allein sie in der Lage sind, geeignete Abhilfemaßnahmen in Form einer Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Plans zu ergreifen. Weiterhin sollten eine Beteiligung der Umwelt- und Naturschutzbehörden bei der Beurteilung der Auswirkungen der Pläne und Programme sowie die grundsätzlichen Inhalte des Monitorings bereits im Baugesetzbuch verankert werden. Darüber hinaus können durch eine enge zeitliche Anbindung der Landschaftsplanung an die Bauleitplanung in Verbindung mit einer Fortschreibungspflicht für Flächennutzungspläne gleichzeitig die Monitoringpflichten erfüllt werden.

Die im vorliegenden Entwurf zum EAG Bau verankerte Bringschuld für Informationen über unvorhergesehene Umweltauswirkungen der am Verfahren beteiligten Behörden gegenüber den Gemeinden birgt nach Ansicht des Umweltrates die Gefahr, dass die Gemeinden keine eigenständigen Regelungen zur Überwachung der unvorhergesehenen negativen Umweltauswirkungen des Bauleitplans in die Umweltberichte aufnehmen, sondern sich auf die Informationen der anderen Behörden verlassen. Der Umweltrat weist darauf hin, dass es sich bei den Überwachungsmaßnahmen – ebenso wie bei der UVP, der Eingriffsregelung und der FFH-VP – um eine Verursacherpflicht handelt. Daher erscheint auch das Abschieben des Aufwandes der Monitoringpflichten auf andere nicht angebracht.

3. Novellierungsvorschläge zu Aufgaben und Grundsätzen in der Bauleitplanung

Gleichsam „bei Gelegenheit“, also ohne relevanten Bezug zur Umsetzung der SUP-Richtlinie und ohne gewichtige Gründe, werden eine Reihe von Änderungen vorgeschlagen, die nach Auffassung des Umweltrates nicht nur überflüssig sind, sondern darüber hinaus zu neuen, unnötigen Auslegungsschwierigkeiten führen werden und die angemessene Berücksichtigung des Umweltschutzes gefährden können:

In § 1 Abs. 5 BauGB soll bei der Normierung des städtebaulichen Auftrages die Anforderung entfallen, dass auch ein Beitrag dazu geleistet werden muss, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“. Zur Begründung wird angeführt, dass dies ohnehin in dem Auftrag enthalten sei, eine „nachhaltige städtebauliche Entwicklung“ zu gewährleisten. Die öffentlichen Diskussionen über den Nachhaltigkeitsbegriff, auch in Fachkreisen - und zwar auch auf dem Gebiet des öffentlichen Baurechts - zeigen ganz erhebliche Unsicherheiten über den Inhalt der Nachhaltigkeitsforderung im allgemeinen und auch im Städtebaurecht. So dominieren triviale „Drei-Säulen-Modelle“, denen zufolge der auch als Staatsziel in Art. 20a GG kodifizierte Auftrag, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, ohne weiteres in die Abwägung mit wirtschaftlichen Belangen hineingestellt werden darf (ähnlich kritisch zur Verwendung des Nachhaltigkeitsbegriffes in der englischen Bauleitplanung The Royal Commission on Environmental Pollution 2001: 9). Eine solche Schutzabschwächung im Vergleich mit der geltenden Rechtslage im Bauplanungsrecht kann nach Auffassung des Umweltrates keinesfalls hingenommen werden. Der Rat hat sich im übrigen im Umweltgutachten 2002 umfänglich mit Nachhaltigkeitskonzeptionen auseinandergesetzt und dabei dargelegt, dass der Kern des Nachhaltigkeitskonzeptes in der normativen Aufforderung liegt, die weitere Entwicklung so zu steuern, dass sie *dauerhaft aufrechterhaltbar* („sustainable“) ist (SRU, 2002 a, Tz. 31).

Der Umweltrat rät mit Entschiedenheit davon ab, diese auch ökologische Zielsetzung der Bauleitplanung als örtlicher Gesamtplanung einem juristischen Meinungsstreit über die Auslegung des Nachhaltigkeitsbegriffs zu überantworten. Es sollte vielmehr bei der geltenden Fassung der Aufgabenbestimmung für die Bauleitplanung bleiben.

Der Umweltrat erkennt auch keine vernünftigen Gründe dafür, den – nicht abschließenden – Katalog der abwägungserheblichen Belange in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB gänzlich neu zu gestalten und gesetzessystematisch an eine andere Stelle zu rücken. Erstens bringt ein begrifflich in vielem neu gefasster Belangekatalog neue Auslegungsprobleme. Zweitens – und dies wiegt besonders schwer – wird bei dieser Aufblähung des Belangekatalogs gänzlich versäumt, gegenwärtig vorhandene Streitigkeiten über

den Belangekatalog aufzugreifen und einer definitiven Klärung zuzuführen. Der Umweltrat hebt in diesem Zusammenhang wichtige Streitfragen besonders hervor:

Zu den zentralen klima- und energiepolitischen Zielen der Bundesregierung rechnen

- die Förderung erneuerbarer Energien,
- die Steigerung der Energieeffizienz sowie
- als Element der Energieeffizienzpolitik die Förderung von Kraftwärmekopplung (KWK).

Obgleich im geltenden Belangekatalog § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB die Nutzung erneuerbarer Energie und der Schutz des Klimas ausdrücklich aufgeführt sind, wird wohl noch überwiegend die Ansicht vertreten, dass die Gemeinden keine Festsetzungen hinsichtlich des Energieeinsatzes aus Gründen der „allgemeinen“ Energieeffizienzsteigerung bzw. des „allgemeinen“ Klimaschutzes treffen dürften. Die Gemeinden dürften nur Festsetzungen treffen, die örtlich positive Auswirkungen haben (so z.B. KRAFT, 1998, S. 1050; mit weiteren Nachweisen kritisch KOCH, 2001, S. 20 ff.; KOCH und MENGEL, 2000, S. 956 ff.). In einem der maßgeblichen Kommentare zum BauGB meint LÖHR immerhin, dass man die Frage der Rechtsprechung überlassen müsse, ob planerische Festsetzungen zur Förderung der allgemeinen Energieeffizienz getroffen werden dürfen (BATTIS, KRAUTZBERGER und LÖHR, 2002, § 9 Rn. 81a). Der Umweltrat vertritt demgegenüber die Auffassung, dass die erforderlichen Instrumente der Durchsetzung staatlicher Energie- und Klimaschutzpolitik außer Streit gestellt und rechtlich unzweifelhaft kodifiziert werden müssen. Es sollte im Zuge der beabsichtigten Novellierung des BauGB u. a. im Belangekatalog klargestellt werden, dass die Kommunen in der Bauleitplanung ihren Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz liefern dürfen. Der Umweltrat regt an, § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB wie folgt zu fassen (s. KOCH, 2001, S. 25):

„7. gemäß § 1 a die Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes, auch durch die Nutzung erneuerbarer Energien, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushaltes, des Wassers, der Luft und des Bodens einschließlich seiner Rohstoffvorkommen sowie des globalen Klimaschutzes, insbesondere durch sparsamen und effizienten Energieeinsatz“.

Von einer nachhaltigen, die natürlichen Lebensgrundlagen wahren Bauleitplanung kann solange nicht gesprochen werden, wie einerseits zwar bauliche Nutzungen mit Vorteilen für die Gemeindeansässigen zugelassen werden, andererseits aber die Kosten der negativen Effekte dieser Nutzungen wie etwa der CO₂-Emissionen „externalisiert“ und gleichsam der Völkergemeinschaft überantwortet werden. Es gehört zu den örtlichen Angelegenheiten und zu den Aufgaben einer nachhaltigen Bauleitplanung,

den in diesem Rahmen möglichen Beitrag zum „allgemeinen“ Klima- und Ressourcenschutz zu leisten.

Angesichts der ehrgeizigen Zielsetzung der Bundesregierung hinsichtlich der Minderung der Flächeninanspruchnahme ist auch zu erwägen, die im geltenden Bauplanungsrecht vorhandenen Elemente eines hochrangigen Planungsziels „Bodenschutz“ zu stärken. Dieser Forderung wird allerdings der Regierungsentwurf nicht gerecht. Der Bodenschutz wird danach in die neu gefasste Belangeliste eingestellt (§ 2 Abs. 4 Nr. 3 EAG Bau-E) und „rangiert“ unter der Überschrift „Umweltbelange können sein“, was eine nicht hinnehmbare Herabstufung des Bodenschutzes schon gegenüber dem geltenden Recht bedeutet. Der Bodenschutz ist nach geltendem Recht ein stets zu beachtendes hochrangiges Ziel der Bauleitplanung. Da diese Zielsetzung bisher nicht geeignet war, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, sollte eine komplexere Fixierung des Bodenschutzes in der Aufgabenbeschreibung für die Bauleitplanung verankert werden.

Zu den besonderen Herausforderungen jeder Stadtplanung rechnet die sachgerechte Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse und damit auch die umwelt- und sozialgerechte Steuerung des vielfach erdrückenden motorisierten Individualverkehrs in den Städten und Ballungsgebieten. In § 2 Abs. 2 Nr. 5 EAG Bau-E sind unter der Überschrift „Belange der Wirtschaft können sein“ die „Belange des Verkehrs, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs“ aufgeführt. Auch im geltenden Recht wird der Verkehr zu den Belangen der Wirtschaft gerechnet (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 8 BauGB). Mobilitätsbedarfe und ihre vielfältigen Befriedigungsmöglichkeiten betreffen jedoch nicht nur wirtschaftliche Interessen, sondern zugleich soziale und umweltrelevante Belange. Diese Komplexität des Mobilitätsproblems sollte deutlich im Belangekatalog verankert werden. Der Umweltrat regt deshalb eine Nr. 7 a im geltenden Belangekatalog des § 1 Abs. 5 Satz 2 an, die etwa folgenden Inhalt haben sollte:

„... die Mobilitätsbedarfe der Bevölkerung einschließlich des ÖPNV und der nicht motorisierten Verkehre“.

Das schließt keineswegs aus, in Nr. 8 weiterhin die Interessen des Wirtschaftsverkehrs ausdrücklich zu benennen. Es erscheint auch angezeigt, eine Verkehrsauswirkungsprognose als notwendigen Inhalt der Umweltprüfung festzuschreiben. Im Übrigen geht der Umweltrat davon aus, dass die Bauleitplanung nicht der zentrale Ort für eine dringend erforderliche kommunale Gesamtverkehrsplanung sein kann.

4. Notwendige Ergänzungen des Festsetzungskatalogs des § 9 BauGB

Der vorgelegte Gesetzesentwurf wird in Hinblick auf die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie wichtigen Erfordernissen nicht gerecht. In der juristischen Debatte um die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten wird insbesondere die Eingangsformulierung des § 9 Abs. 1 BauGB (im Bebauungsplan können „aus städtebaulichen Gründen“ festgesetzt werden ...) dazu instrumentalisiert, Festsetzungen aus dem Katalog des § 9 BauGB zugunsten der Energieeffizienz oder des Klimaschutzes als unzulässig einzuordnen (so z.B. KRAFT, 1998, S. 1050; s. m. w. N. kritisch KOCH, 2001, S. 20 ff.; KOCH und MENGEL, 2000, S. 956 ff.). Danach soll es beispielsweise unzulässig sein, gestützt auf § 9 Abs. 1 Nr. 23 ein Brennstoffverwendungsverbot für fossile Brennstoffe mit der Begründung festzusetzen, dass die angestrebten CO₂-Reduktionen einen örtlichen Beitrag zum Klimaschutz leisten sollen. Bedenkt man, dass CO₂-Immissionen schädliche Umwelteinwirkungen darstellen und die Nr. 23 Stoffverwendungsgebote gerade zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen zulässt, erscheint diese restriktive Position unverständlich. Sie wird mit dem Hinweis darauf begründet, dass Festsetzungen nur aus „städtebaulichen Gründen“ zulässig seien und die Bekämpfung von Schadstoffferntransporten vor Ort nichts nütze und deshalb nicht durch einen städtebaulichen Grund gerechtfertigt sei.

Hier besteht für den Bundesgesetzgeber dringender Handlungsbedarf, damit die Kommunen in der Bauleitplanung den gerade und teilweise nur ihnen möglichen Beitrag zur Klima- und Energiepolitik leisten können. Die große Bedeutung eines kommunalen Handlungsbeitrags wird sowohl von der EG-Kommission wie auch von der Bundesregierung mit Recht immer wieder betont (Nachweise bei KOCH und MENGEL, 2000, S. 953 ff. sowie KOCH, 2001, S. 1 ff.). Der Umweltrat empfiehlt, zumindest die folgenden Ergänzungen des § 9 BauGB vorzunehmen (s. KOCH, 2001, S.26 f.):

1. § 9 Abs. 1 :

„Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen im Sinne der §§ 1, 1 a festgesetzt werden, ...“

2. § 9 Abs. 1 Nr. 23:

„Gebiete, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen, und solche Gebiete, in denen aus Gründen des Klimaschutzes oder der Energieeinsparung die Nutzung bestimmter Arten der Wärmebedarfsbedeckung, insbesondere der Anschluss an ein aus Kraftwärmekopplung gespeistes Fernwärmenetz vorgeschrieben wird;“

Mit der Ergänzung des Eingangssatzes wird auf die umfassende städtebauliche Zielsetzung in den §§ 1, 1 a BauGB Bezug genommen, die sowohl den globalen Klimaschutz

wie auch die Energieeffizienz umfasst. Jedenfalls sollte dies – wie oben bereits dargelegt – durch eine klarstellende Ergänzung von § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB gänzlich außer Streit gestellt werden.

Der Änderungsvorschlag für Nr. 23 bezieht sich explizit auf ein aus Kraftwärmekopplung gespeistes Fernwärmenetz, um die angestrebte Steigerungsrate im Bereich der KWK-Nutzung auch mit Hilfe der Bauleitplanung fördern zu können. Der Umweltrat hat im Blick, dass mit der in den letzten gut 15 Jahren erfolgten „ökologischen Anreicherung“ der Zielsetzungen für die Bauleitplanung auch mögliche Kompetenzkonflikte zwischen Bauleitplanung und verschiedenen Feldern staatlicher Umweltverwaltung auftreten können. Insofern ist allerdings in der gefestigten höchstrichterlichen Rechtsprechung seit langem anerkannt, dass die Gemeinde mit Festsetzungen gemäß § 9 BauGB auch vorsorgenden Immissionsschutz betreiben darf. Außer Zweifel steht auch, dass die Gemeinde Maßnahmen des Natur- und Gewässerschutzes im Wege der Bauleitplanung festsetzen darf. Z. B. ist anerkannt, dass für ein Baugebiet ein System von Entwässerungsgräben und Versickerungsmulden zur Förderung der Grundwasserneubildung festgesetzt werden darf (s. BVerwGE 115, S.77).

Vor dem Hintergrund dieser und anderer Judikate ist nicht ersichtlich, warum Festsetzungen zur Energieeffizienz und zum Klimaschutz kompetenzwidrig sein sollen.

5. Die weitere Beschränkung des Rechtsschutzes durch die Vermutung inhaltlicher Richtigkeit bei Einhaltung einzelner Verfahrensvorschriften

In § 4 c Abs. 3 des Gesetzentwurfs heißt es:

„Sind die Verfahrensvorschriften für die Aufstellung der Bauleitpläne beachtet worden, begründet dies die Vermutung, dass die Entscheidung auf der Grundlage vollständiger Ermittlung und zutreffender Bewertung der maßgeblichen Belange ergangen ist.“

Dieser Regelungsvorschlag, der auch auf entsprechende Erwägungen der Unabhängigen Expertenkommission (BMVBW, 2002, S. 55 f.) zurückgeht, ist bereits in seinem Regelungsgehalt höchst unklar, aber auch sonst abzulehnen. Zunächst ist zu fragen, was ein Gericht eigentlich tun soll, wenn es festgestellt hat, dass ein Teil der Verfahrensanforderungen – nämlich der nach der beabsichtigten Neufassung von § 214 BauGB erhebliche Teil – eingehalten worden ist. Sollen dann Hinweise der Parteien auf mögliche Gründe für eine materielle Rechtswidrigkeit eines Planes unbeachtet bleiben oder nur oberflächlich geprüft werden? Soll sich das Gericht von selbst keinerlei Gedanken über die materielle Rechtmäßigkeit des Planes machen? Welchen „Rechtswidrigkeitsindizien“ soll das Gericht nachgehen?

In der Gesetzesbegründung wird unter Hinweis auf die Unabhängige Expertenkommission mit großem Nachdruck betont, dass mit der Vermutungsregel ein europarechtlicher Grundsatz in das deutsche Recht eingeführt werde. Leider fehlt sowohl im Expertenbericht wie auch in der Gesetzesbegründung jeglicher Hinweis auf die „Fundstelle“. Offenkundig handelt es sich bei dieser europarechtlichen „Entdeckung“ um ein Missverständnis, enthält doch das sekundäre Gemeinschaftsrecht vielfach – gerade im Umweltrecht – Verfahrensvorschriften, aber nirgends eine Regelung zur gebotenen gerichtlichen Kontrollzurückhaltung.

Anscheinend denken die Verfasser auch weniger an das Europarecht als an die Gerichtspraxis anderer Mitgliedstaaten, wie etwa derjenigen Frankreichs und Großbritanniens, in denen die gerichtliche Verwaltungskontrolle den Verfahrensvorschriften eine größere, der inhaltlichen Kontrolle dagegen eine deutlich geringere Rolle zuweist als in Deutschland. Der neue baurechtliche Vermutungsgrundsatz ist diesen Rechtsordnungen aber nicht bekannt. Wenn man sich diesen Rechtsordnungen annähern wollte, müsste man auch einen gänzlich anderen Weg einschlagen, als dies im deutschen Bauplanungsrecht seit rund 20 Jahren geschieht: Hier sind zwar Verfahrensrechte mit Blick auf die angelsächsische Idee der Betonung des fairen Verfahrens geschaffen, zugleich aber Verstöße gegen diese Verfahrensvorschriften immer stärker als rechtlich irrelevant oder in großem Umfange „heilbar“ geregelt worden. Das gilt gerade für das Bauplanungsrecht mit seinem inzwischen völlig überzogenen Grundsatz der Planer-

haltung. Eine Zurücknahme der materiellen Kontrolldichte in Deutschland kommt erst dann in Betracht, wenn zugleich die Grundsätze eines fairen Verwaltungsverfahrens strikt einzuhalten und von den Gerichten mit möglicher Nichtigkeitsfolge zu prüfen sind. Davon sind wir weit entfernt. Auch ist zu berücksichtigen, dass in beiden genannten Ländern zentralistische Planungssysteme etabliert sind, die andere Schwerpunktsetzungen bei den Kontrollen nahe legen. Unter diesen Umständen muss jede weitere – obendrein derart nebulöse – Verkürzung des Rechtsschutzes unterbleiben.

6. Empfehlungen

Die vorstehende Analyse des EAG Bau-E führt zu vier Empfehlungen:

- 1. Die Umsetzung der SUP-Richtlinie sollte soweit wie möglich im Rahmen der gegenwärtigen Gesetzessystematik erfolgen. Das und nicht das Umkrempeln der eingeübten Systematik dient der erstrebten Vereinfachung für die Praxis.
- 2. Die ohne inneren Zusammenhang mit der Anpassung an europarechtliche Vorgaben sozusagen „bei Gelegenheit“ erstrebten Änderungen des Planungsrechts sind überwiegend abzulehnen. Sie sind zumeist überflüssig, bringen neue Auslegungsprobleme mit sich und gefährden die Beachtung des Umweltschutzes in der Bauleitplanung.
- 3. In den Gesetzentwurf sind die diejenigen Änderungen, Klarstellungen und Ergänzungen des Planungsrechts aufzunehmen, die die Bauleitplanung ertüchtigen, ihre Beiträge zu den Nachhaltigkeitsstrategien der Bundesregierung zu leisten. Das betrifft die Strategien zur Reduktion von CO₂-Emissionen im Bereich Klimaschutz- und Energiepolitik, zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme sowie zu umwelt- und sozialgerechter Mobilitätsgestaltung. Mit Blick auf diese Strategien der Bundesregierung sind Klarstellungen und Ergänzungen sowohl in der Aufgabenbestimmung der Bauleitplanung wie auch im Bereich der planungsrechtlich zur Verfügung stehenden Gestaltungsmittel erforderlich.
- 4. Die vermeintliche Anpassung an einen europarechtlichen Grundsatz, demzufolge bei Einhaltung gewisser Verfahrensvorschriften eine Vermutung für die materielle Richtigkeit der Abwägungsentscheidung besteht, beruht auf einer unzutreffenden Analyse des Europarechts und sollte als nicht mehr hinnehmbare Verkürzung des Rechtsschutzes unbedingt unterbleiben.

Im Übrigen wird auf die konkreten Regelungsvorschläge zu jedem angesprochenen Problembereich verwiesen.

Literatur

BATTIS, U., KRAUTZBERGER, M., LÖHR, R.-P., (2002): Kommentar zum BauGB, 8. Auflage. München: Beck-Verlag.

BMVBW, 2002 (Hrsg.): Novellierung des Baugesetzbuches. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission 2002.

KOCH, H.-J. (2001): Kommunale Förderung der Nah- und Fernwärmeversorgung durch Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), Rechtsgutachten 2001.

KOCH, H.-J., MENGEL, C. (2000): Gemeindliche Kompetenzen für Maßnahmen des Klimaschutzes am Beispiel der KWK, Deutsches Verwaltungsblatt 2000, S. 953.

KRAFT, I. (1998): Aktuelle Fragen immissionsschutzrechtlicher Feststellungen in Bebauungsplänen, Deutsches Verwaltungsblatt 1998, S. 1048 ff.

KRAUTZBERGER, M., SCHLIEPKORTE, J., (2003): Vorarbeiten für ein Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau-E), Umwelt- und Planungsrecht, 2003, S. 92.

REINKE, M. (2002): Qualität der kommunalen Landschaftsplanung und ihre Berücksichtigung in der Flächennutzungsplanung im Freistaat Sachsen, Berlin: Logos-Verlag.

Royal Commission on Environmental Pollution (UK) (2001): Environmental Planning. Online im Internet : <http://www.rcep.org.uk> [Stand:27.11.2002].

SCHOLLES, F., von HAAREN, C., MYRZIK, A., OTT, S., WILKE, T., WINKELBRANDT, A., WULFERT, K. (2003): Strategische Umweltprüfung und Landschaftsplanung. UVP-Report, in Vorbereitung.

SRU (2002a): Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle – Stuttgart: Metzler-Poeschel.

SRU (2002b): Sondergutachten 2002 – Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes – Stuttgart: Metzler-Poeschel.