



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

März 2006

Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik

Europäisches Umweltrecht und Stadtentwicklung

Ein aktueller Überblick über für die Kommunen relevante umweltpolitische Initiativen und Strategien der EU

Manuela Rottmann

Wohin steuert die europäische Umweltpolitik? Und was bedeutet das für die Stadtentwicklungsplanung der Kommunen?

Die europäische Umweltgesetzgebung greift immer stärker in die planerischen Spielräume von Städten und Gemeinden ein. Diese Aktuelle Information gibt einen Überblick über die umweltpolitischen Instrumente und Initiativen der EU, die die kommunale Stadtentwicklungspolitik besonders betreffen:

- Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzrichtlinie,
- Umweltverträglichkeitsprüfung und Strategische Umweltprüfung,
- Luftreinhaltepolitik,
- Umgebungslärmrichtlinie,
- Umweltinformationsrichtlinie und
- thematische Strategie für die städtische Umwelt.

Die Darstellung der hinter diesen Einzelinitiativen erkennbaren unterschiedlichen Grundstrategien der EU-Umweltpolitik soll Interessierten aus Kommunalpolitik und -verwaltung eine strategisch-politische Ebene der Auseinandersetzung mit den Vorgaben und Ansätzen europäischer Umweltpolitik eröffnen. Denn diese Strategien verändern sich. Während die herkömmliche EU-Umweltpolitik vor allem auf europaweit verbindliche Umweltqualitätsziele und Grenzwerte setzte, tendiert Brüssel in jüngerer Zeit zunehmend zu reinen Verfahrensregelungen und Planungspflichten. Aus dieser „Planungseuphorie“ können sich neue Freiräume für Städte und Gemeinden, aber auch neue bürokratische Lasten ergeben.

1. *Die wachsende Bedeutung des europäischen Umweltrechts für Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik*

Die Städte und Gemeinden spüren immer stärker die Bedeutung des Europarechts für die kommunale Ebene. Besonders im Bereich der kommunalen Daseinsvorsorge und der Kommunalwirtschaft, im Vergabe- und Beihilferecht blicken die Städte seit ge-

raumer Zeit aufmerksam nach Brüssel, verfolgen die europäischen Rechtsentwicklungen und versuchen, auf die Gesetzgebungsverfahren in der EU Einfluss zu nehmen. Daneben ist aber auch das europäische Umweltrecht von besonderer Relevanz für

den kommunalen Alltag¹. Gemeinhin wird davon ausgegangen, dass bereits etwa 80 Prozent des gesamten Umweltrechts auf die EU zurückgehen.

Dass damit vor allem die Städte und Gemeinden umgehen müssen, hat mehrere Ursachen. Ein spezifisch deutscher Grund liegt darin, dass die Kommunen hierzulande gleichzeitig Selbstverwaltungseinheit und Träger der untersten Ebene der staatlichen Verwaltung sind. Anders als in vielen anderen europäischen Ländern sind es daher vor allem die Kommunen und weniger staatliche Behörden, die europäisches Umweltrecht auszuführen haben. Zum anderen hat die EU die kommunale Ebene als neues Handlungsfeld entdeckt und wendet sich mit ihren Maßnahmen zunehmend direkt an die Städte, unter Umgehung der Nationalstaaten. Denn die EU-Kommission tendiert in der Umweltpolitik weg von den bisher vorherrschenden Einzelpolitiken für bestimmte Umweltmedien und hin zu einem stärker integrierten, viele Handlungsfelder umfassenden Politikansatz. Diese Entwicklung macht aber gerade die Ebene der Städte mit ihren umfassenden Zuständigkeiten als Umsetzungsort für Europäische Umweltpolitik interessant.

Als einer der zentralen Ansatzpunkte für integrierte Umweltpolitik bietet sich dabei die kommunale Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung und die Stadtentwicklung an. Gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB stellt die Gemeinde ihre Bebauungspläne zwar in eigener Verantwortung auf. Allerdings hat sie dabei die gesetzlichen Vorschriften zu beachten, zu denen zu einem immer größer werdenden Anteil auch europäisches Umweltrecht gehört.

Diese Entwicklung stößt bei denjenigen, die sich mit ihr in den Kommunen befassen, auf ein geteiltes Echo. Einerseits wird es begrüßt, wenn durch die europäische Rechtsetzung Umweltprobleme auf die Agenda gehoben werden, die die Lebensqualität in den Städten in der Tat in starkem Maße beeinträchtigen, etwa die Belastung durch Umgebungslärm. Andererseits werden die zur Bewältigung solcher Probleme vorgesehenen Instrumente oft als untauglich oder bürokratisch und die den Städten und Gemeinden auferlegten Ziele als unerreichbar erachtet. Es mehrten sich daher die Stimmen derjenigen, die eine stärkere Einflussnahme der Kommunen als Hauptausführende des EU-Umweltrechts auf die Gesetzgebungsverfahren in Brüssel und Straßburg für dringend erforderlich halten. Diese Strategie setzt allerdings voraus, dass sich das Wissen um die Relevanz des EU-Umweltrechts für Stadtentwicklung und Stadtplanung in den Städten und Gemeinden verbreitert und dass sich die Kommunalpolitik stärker mit den Entwicklungen in Brüssel in diesem Bereich auseinander setzt.

Im Folgenden soll daher ein Überblick über wesentliche Handlungsformen der EU im Bereich der Umweltpolitik und über die aktuell wichtigsten Entwicklungen des Europäischen Umweltrechts gegeben werden, die sich auf die Flächennutzungsplanung und die Stadtentwicklung auswirken oder auswirken könnten. Wo es angezeigt erscheint, werden darüber hinaus auch die Folgen für Zulassungsentscheidungen, die in der Zuständigkeit

der Kommunen liegen, mit dargestellt. Schließlich sollen ein Blick auf die erkennbaren Veränderungen in den grundlegenden Strategien europäischer Umweltpolitik geworfen und Möglichkeiten der kommunalen Einflussnahme auf diese Strategiebildung angesprochen werden.

2. Handlungsformen europäischer Umweltpolitik

Um die europäische Umweltpolitik verfolgen und erst recht, um sie gegebenenfalls beeinflussen zu können, ist ein Überblick über die unterschiedlichen Möglichkeiten der Kommission zur Formulierung und Durchsetzung dieser Politik nützlich (vgl. Übersicht 1).

Gesetzgeberisch wird die EU² im Umweltbereich vor allem in Form von Richtlinien tätig. Dabei handelt es sich um verbindliches Recht, das als eine Art Rahmenrecht von den Mitgliedstaaten innerhalb einer vorgegebenen Frist in nationales Recht umzusetzen ist. Wird die Umsetzungsfrist von den Mitgliedstaaten versäumt, kann die Richtlinie trotzdem unmittelbare Rechtswirkung entfalten. Die Bürger können sich nämlich nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbar auf eine Richtlinienvorschrift berufen, wenn diese so konkret gefasst ist, dass sich daraus Rechte eines Einzelnen eindeutig ableiten lassen. Verordnungen hingegen wirken auch ohne Umsetzung durch die Nationalstaaten von Anfang an als zwingendes Recht für alle EU-Bürger und Behörden. Sie werden allerdings seltener eingesetzt. Richtlinien und Verordnungen werden von der Kommission entworfen. Verabschiedet werden müssen sie jedoch in aller Regel vom Europäischen Parlament und dem Rat, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind.

In der Umweltpolitik setzt die Kommission neben der eigentlichen Rechtssetzung aber immer mehr auf so genannte thematische Strategien, die in Form von rechtlich unverbindlichen Mitteilungen verabschiedet werden. Die thematischen Strategien sowie vorbereitende Mitteilungen, die Vorschläge für die Inhalte solcher Strategien zur Diskussion stellen, sind in der Umweltpolitik weitgehend an die Stelle der Weiß- und Grünbücher³ getreten, die in anderen Politikfeldern eine ähnliche Funktion erfüllen. Die thematischen Strategien zielen darauf, die Handlungsmöglichkeiten zur Lösung eines Problems in unterschiedlichen Politikbereichen zu analysieren, um ein stärker integriertes und

¹ Einen Überblick über die Bedeutung des Europarechts für die kommunale Ebene geben etwa Schink, UPR 2005, S. 281 ff., Adam, Stadt und Gemeinde 2004, S. 505 ff.

² Genau genommen wird hier die EG und nicht die EU gesetzgeberisch tätig; diese feine Unterscheidung wird im Folgenden nicht getroffen.

³ Grünbücher sind Mitteilungen der Kommission, die die politische Diskussion über ein Thema vorbereiten und oft konkrete Fragestellungen enthalten, die in öffentlichen Konsultationen zur Debatte gestellt werden. Sie entsprechen insoweit den vorbereitenden Mitteilungen der Kommission, in denen diese Vorschläge für mögliche Inhalte einer thematischen Strategie macht. Weißbücher fassen die Ergebnisse solcher Diskussionsprozesse in Folge eines Grünbuchs zusammen und ziehen die Schlussfolgerungen daraus. Darin schlägt die Kommission förmlich bestimmte gesetzgeberische und sonstige Maßnahmen in einem bestimmten Politikfeld für einen mittelfristigen Zeitraum vor. Insoweit sind sie den thematischen Strategien vergleichbar. Auch auf dem Feld der Umweltpolitik werden noch Grün- und Weißbücher veröffentlicht, z.B. das Grünbuch über die Energieeffizienz vom 9.11.2005, KOM (2005) 265 endg./2, oder das Weißbuch über die Umwelthaftung vom 9.2.2000, KOM (2005) 66 endg.

weniger sektorales Vorgehen in der Umweltpolitik zu fördern. In diesen Strategien werden das Spektrum von Optionen und einzelnen Instrumenten geprüft und die für nötig befundenen Maßnahmen vorgeschlagen. Auch wenn thematische Strategien kein verbindliches Recht schaffen, so sind sie doch mehr als bloße interne Arbeitspapiere. Als offizielle, von der Kommission insgesamt verabschiedete Mitteilungen beschreiben sie die mittelfristige Kommissionspolitik in mehreren Bereichen. Sie enthalten

neben Ankündigungen neuer gesetzgeberischer Initiativen und von Förder- und Informationsprogrammen auch unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Aus kommunaler Sicht sind sie vor allem eine wichtige Informationsquelle, um frühzeitig von den zu erwartenden Initiativen der Kommission zu erfahren und sich in den anschließenden Diskussions- und Gesetzgebungsprozess einschalten zu können.

Übersicht 1: Wesentliche Handlungsformen europäischer Umweltpolitik

Instrument	Charakter, zeitliche Geltung, Verantwortlichkeit
6. Umweltaktionsprogramm	Festlegung umweltpolitischer Ziele, Schwerpunkte und Maßnahmen: <ul style="list-style-type: none"> ■ Zeitraum von 2002-2012 ■ Vorgeschlagen von der Kommission, beschlossen vom Europäischen Parlament und vom Rat
Thematische Strategien, z.B. zur Luftreinhaltung, zur städtischen Umwelt, zum Bodenschutz, zur Abfallwirtschaft ...	Umfassender, auf mehrere Politikbereiche abzielender Ansatz zur Bewältigung von Umweltproblemen: <ul style="list-style-type: none"> ■ Abwägung verschiedener Optionen und Instrumente ■ Vorstellung konkreter Maßnahmen (Rechtsetzung, finanzielle Förderung, Entwicklung von Leitlinien etc.) ■ Mittelfristiger Zeitraum ■ Beschlossen von der Kommission
Richtlinien, z.B. zum Umgebungslärm, zur Luftreinhaltung, zum Hochwasserschutz	Europäische Rechtsvorschrift: <ul style="list-style-type: none"> ■ Rahmensetzungsfunktion ■ Innerhalb eines vorgegebenen Zeitraums durch die Mitgliedstaaten umzusetzen ■ Nach Ablauf der Umsetzungsfrist unmittelbare Geltung hinreichend konkreter Bestimmungen für den Bürger ■ Vorgeschlagen von der Kommission, beschlossen vom Europäischen Parlament und vom Rat
„Weiche“ Instrumente, z.B. finanzielle Förderung, Leitlinien, Best-Practice-Beispiele, Forschungsprojekte, Wettbewerbe, Appelle, Empfehlungen ...	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mittelbereitstellung durch das Europäische Parlament ■ Hauptverantwortung in der Regel bei der Kommission, zum Teil bei den Mitgliedstaaten (z.B. Strukturfonds) ■ Freiwillige Nutzung durch Kommunen

Welche thematischen Strategien überhaupt verabschiedet werden, ist einem langfristigeren, die gesamte Umweltpolitik umfassenden Arbeitsprogramm zu entnehmen, dem so genannten Umweltaktionsprogramm. Im derzeit gültigen 6. Umweltaktionsprogramm der EU⁴ haben das Europäische Parlament und der Rat im Jahr 2002 auf Vorschlag der Kommission beschlossen, welche umweltpolitischen Ziele bis 2012 angestrebt werden und auf welchem Weg diese erreicht werden sollen. Unter anderem wird dort aufgeführt, in welchen Bereichen in diesem Zeitraum thematische Strategien verabschiedet werden sollen. Wer sich vorausschauend auf die Umweltpolitik der EU einstellen will, findet die zentralen Linien dieser Politik im Umweltaktionsprogramm.

Die Ziele im Bereich der Umweltpolitik werden nicht nur im Wege des Erlasses von Richtlinien und Verordnungen zu erreichen versucht. Daneben gibt es zahlreiche „weiche“, unverbindliche Instrumente der europäischen Umweltpolitik, z.B. Fördermittel, Wettbewerbe, die Verbreitung von Informationen, die Durchführung von Forschungsvorhaben oder die Entwicklung

von Indikatoren, Empfehlungen und Leitlinien. So wird für den Bereich der Umwelt ab dem Jahr 2007 mit „LIFE+“ ein neues Finanzierungsinstrument in Kraft treten, das die im 6. Umweltaktionsprogramm gesetzten Schwerpunkte unterstützen soll. Da diese Instrumente auf Freiwilligkeit der betroffenen Städte und Gemeinden setzen, stellen sie in der Regel keinen problematischen Faktor für die Stadtentwicklungsplanung dar, sondern können meist als förderliches Element in die eigene Politik der Städte integriert werden. Auf diese „weichen“ Instrumente wird im Folgenden daher nicht gesondert eingegangen.

3. Aktuelle europäische Umweltpolitik mit Bedeutung für die Stadtentwicklungsplanung

Auf der Grundlage des 6. Umweltaktionsprogramms finden derzeit in vielen Bereichen des Europäischen Umweltrechts Veränderungen statt oder sind absehbar, die Bedeutung für die kommunalen Handlungsspielräume bei der Stadtentwicklungsplanung, aber auch bei der Vorhabenzulassung haben. Besonders für die Bauleitplanung relevant und schon seit längerem in Kraft sind die Fauna-Flora-Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie. Von erheblicher Bedeutung sind daneben die ebenfalls schon länger vertraute Umweltverträglichkeitsprüfung, deren Voraussetzungen

4 Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.7.2002 über das 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“, KOM (2001) 31 endg., ABl. L 242, S. 1.

allerdings in jüngerer Zeit wieder verändert wurden, und das neue Instrument der Strategischen Umweltprüfung. Hinzu kommen die Anforderungen aus der Europäischen Luftreinhaltepolitik sowie aus der Umgebungslärmrichtlinie. Wichtig für die kommunalen Verwaltungen sind auch die Umweltinformationsrichtlinie und ihre zu erwartende Umsetzung in nationales Recht. Schließlich hat die Kommission in der Anfang 2006 verabschiedeten thematischen Strategie für eine städtische Umwelt ihre zukünftige Politik im Hinblick auf die lokale Umwelt- und Stadtentwicklung näher umschrieben. Diese Regelungen und Initiativen wirken allerdings ganz unterschiedlich auf die kommunalen Planungs- und Zulassungsentscheidungen. Nach einem Überblick über die einzelnen Regelungsbereiche sollen diese deshalb noch einmal im Hinblick auf ihre Wirkungsweise verglichen werden.

3.1 Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzrichtlinie

Die Fauna-Flora-Habitat⁵ sowie die Vogelschutzrichtlinie⁶ begründen die Verpflichtung, besondere Schutzgebiete so auszuweisen, dass ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz entsteht (Natura 2000). Diese Gebiete werden nach in den beiden Richtlinien im Einzelnen aufgeführten Merkmalen umschrieben (Vorkommen bestimmter Arten etc.). Natura 2000-Gebiete werden durch die Mitgliedstaaten, in Deutschland durch die Bundesländer, an die Kommission gemeldet und in eine Liste aufgenommen. Die Mitgliedstaaten müssen die für diese Gebiete erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen festlegen. Von Bedeutung für die Stadtentwicklungsplanung ist, dass schutzgebietsrelevante Maßnahmen außerdem einer an den Erhaltungszielen der Schutzgebiete ausgerichteten Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind.

Gebiete, die wegen ihrer Bedeutung als Europäische Vogelschutzgebiete hätten ausgewiesen werden müssen, vom Mitgliedstaat aber nicht als solche ausgewiesen worden sind, gelten nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als „faktische Schutzgebiete“, die dem in der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen strengen Schutzregime unterliegen⁷. Dies soll nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auch für FFH-Gebiete gelten, die die Mitgliedstaaten nicht gemeldet haben, die jedoch die Kriterien für ein Schutzgebiet erfüllen. Strittig ist der Schutz für gemeldete, aber noch nicht von der Kommission geprüfte und in die Liste aufgenommene Gebiete (potenzielle Schutzgebiete). Das Bundesverwaltungsgericht wendet die Richtlinie auch auf diese Gebiete unmittelbar an. Der Europäische Gerichtshof hingegen hat jüngst geurteilt, dass diese Gebiete den spezifischen Schutz der FFH-Richtlinie erst nach Aufnahme in die Gemeinschaftsliste erfahren. Die Mitgliedstaaten

sollen aber verpflichtet sein, bereits gemeldeten Gebieten einen angemessenen Schutz zukommen zu lassen⁸.

Beide Richtlinien sind durch die §§ 1 Abs. 6 Nr. 7b), 1a Abs. 4 BauGB und die §§ 32 ff. des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) in nationales Recht umgesetzt. Gemäß § 35 Satz 2 BNatSchG ist beim Erlass von Bauleitplänen, also Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, sowie bei Satzungen, die einzelne Außenbereichsflächen in den bebauten Innenbereich einbeziehen, die in § 34 BNatSchG vorgesehene Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. In diesem Fall ist der Plan nach § 14c UVPG gleichzeitig einer obligatorischen Strategischen Umweltprüfung zu unterwerfen⁹. Ergibt die Verträglichkeitsprüfung, dass die im Plan vorgesehene Nutzung zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Schutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist der Plan unzulässig.

Ausnahmsweise kann der Plan dennoch zulässig sein, wenn

- es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art notwendig ist und
- zumutbare Alternativen, den Zweck des Plans an anderer Stelle oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.

Wenn prioritäre Biotope oder Arten in dem Schutzgebiet vorhanden sind, können als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nur solche im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit oder den maßgeblich günstigen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt geltend gemacht werden. Sonstige Gründe können nur nach Einholung einer Stellungnahme der Kommission berücksichtigt werden.

Wurde die Verträglichkeitsprüfung bereits im Verfahren zum Erlass eines Bauleitplans durchgeführt, ist eine weitere Prüfung der Verträglichkeit des konkreten Bauvorhabens im Baugenehmigungsverfahren nicht mehr erforderlich. Es findet also entweder eine planbezogene oder eine projektbezogene Verträglichkeitsprüfung statt. Im unbeplanten Innenbereich sowie im Außenbereich ist bei Vorhaben, die geeignet sind, das Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen, die Verträglichkeitsprüfung im Baugenehmigungsverfahren durchzuführen. Ein Projekt kann dabei auch dann zur Beeinträchtigung des Schutzgebiets geeignet sein, wenn es außerhalb des Schutzgebietes liegt.

⁵ Richtlinie 92/43/EWG vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206, S. 7.

⁶ Richtlinie 79/409/EWG vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 103, S. 1; hierzu auch *Klooth/Louis*, NuR 2005, S. 438 ff.

⁷ EUGH, Urteil vom 2.8.1993, Rs. C-355/90, NuR 1994, S. 521; hierzu auch *Klooth/Louis*, NuR 2005, S. 438 (440).

⁸ EuGH, Urteil vom 13.1.2005, Rs. C-117/03, NuR 2005, S. 242; hierzu *Gellermann*, NuR 2005, S. 433 (434); der VGH München hat zur weiteren Klarstellung dieses Urteils eine erneute Vorlage an den Europäischen Gerichtshof unterbreitet, vgl. VGH München, NuR 2005, S. 592 ff.

⁹ Hierzu ausführlich unten 3.2.2.

Übersicht 2: Auswirkungen von FFH- und Vogelschutzrichtlinie

- Prüfungspflicht: Verträglichkeitsprüfung für Bauleitpläne sowie für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich, die geeignet sind, ein Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen.
- Zulässigkeitschranke: Unzulässigkeit des Plans/Vorhabens bei erheblicher Beeinträchtigung des Schutzgebiets.

3.2 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Strategische Umweltprüfung (SUP)

Eine wesentliche Änderung für die kommunale Planung über den Bereich der Bauleitplanung hinaus brachte die SUP-Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung mit sich. Zudem haben sich auch die rechtlichen Grundlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die UVP-Änderungsrichtlinie verändert. Die UVP-Änderungsrichtlinie¹⁰ aus dem Jahr 1997 wertet die im nationalen Recht bereits etablierte Umweltverträglichkeitsprüfung qualitativ und quantitativ auf.

Die SUP-Richtlinie¹¹ führt hingegen ein im nationalen Recht bislang nicht bekanntes zusätzliches Instrument zur Umweltfolgenabschätzung ein, indem sie eine Umweltprüfung für bestimmte Pläne und Programme vorschreibt. Dabei sind die Prüfung und Berücksichtigung von Umweltbelangen bei hochstufigen Plänen kein völliges Neuland in Deutschland. Durch die SUP werden jedoch ein systematisiertes und formalisiertes Prüfverfahren und die Beteiligung der Öffentlichkeit vorgegeben. Die SUP-Richtlinie soll sicherstellen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen berücksichtigt werden, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Ziel ist es, einheitliche Verfahrensregelungen in allen Mitgliedstaaten zu schaffen, die Umweltprüfung möglichst frühzeitig in die Planungs- und Entscheidungsprozesse zu integrieren, geeignete Planungsalternativen zu finden und zu bewerten, kumulative und synergetische Umweltauswirkungen zu berücksichtigen und die UVP auf Projektebene zu ergänzen.

Wegen dieser Ergänzungsfunktion kann die planbezogene SUP die projektbezogene UVP auch nicht ersetzen. Um Überschneidungen zu vermeiden, können die Mitgliedstaaten jedoch koordinierte Verfahren vorsehen, welche Elemente der beiden Prüfungsstufen integrieren¹². In Deutschland ist ein solches integriertes Verfahren mit der Umweltprüfung für die Bauleitplanung gewählt worden. Im Übrigen kann sich die Projekt-UVP auf Umweltauswirkungen beschränken, die in der SUP noch nicht absehbar waren (vgl. Abb. 1). In beiden Verfahren ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgeschrieben¹³.

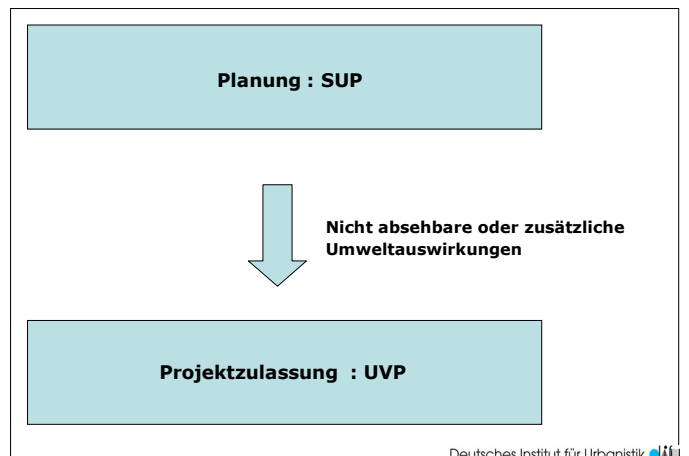
¹⁰ Richtlinie 97/11/EG vom 3.3.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 73, S. 5.

¹¹ Richtlinie 2001/42/EG vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197, S. 30.

¹² *Erbguth/Schubert*, DÖV 2005, S. 533 (535).

¹³ Die Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung in der SUP-Richtlinie werden ergänzt durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbei-

Abbildung 1: Verhältnis von SUP und UVP



Die Regelungswirkungen des SUP- und des UVP-Rechts unterscheiden sich in einigen wesentlichen Punkten von den Wirkungen der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie¹⁴. Erstens handelt es sich bei der SUP und der UVP um reine Verfahrensregelungen. Während die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie vorsehen, dass eine Planung oder ein Vorhaben unzulässig sind, wenn die vorgesehene Nutzung zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Schutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, werden durch die SUP und die UVP keine neuen Zulässigkeitskriterien für Vorhaben oder Planungen eingeführt. Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht darin, dass die planbezogene SUP die projektbezogene UVP nicht ersetzen kann. Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH- und Vogelschutzrichtlinie ist hingegen nur entweder auf der Plan- oder der Projektebene durchzuführen.

Übersicht 3: Vergleich zwischen FFH-/VogelschutzRL und UVP-/SUP-Recht

FFH-/Vogelschutzrichtlinie	UVP-/SUP-Recht
Plan/Vorhaben <i>unzulässig</i> bei Eignung zur erheblichen Beeinträchtigung des Schutzgebiets	<i>Keine neuen Zulässigkeitskriterien</i>
Verträglichkeitsprüfung auf Planebene <i>ersetzt</i> Verträglichkeitsprüfung auf Projektebene	SUP auf Ebene <i>ergänzt</i> UVP auf Projektebene

3.2.1 UVP und SUP in der Bauleitplanung

Die Änderungen der UVP-Richtlinie wurden bereits 2001 ins UVP-Gesetz eingearbeitet. Ergänzend wurden in den Bundesländern Umsetzungsgesetze erlassen. Für die Bauleitplanung wurde die SUP-Richtlinie durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) im Jahr 2004 umgesetzt.

... tung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EG und 96/61/EG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156, S. 17.

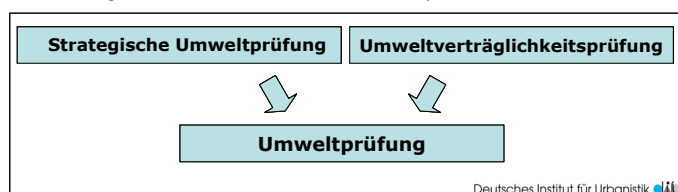
¹⁴ Hierzu auch *Faßbender*, NVwZ 2005, S. 1122 (1127).

Vor Einführung der SUP war die UVP als auf Projektgenehmigungen zugeschnittenes Instrument nur auf bestimmte projektbezogene Bebauungspläne anzuwenden, die entweder selbst Genehmigungswirkung entfalteten (planfeststellungseretzende Bebauungspläne) oder denen zwar noch ein Genehmigungsverfahren folgte, das aber für sich genommen keine vollständige UVP sicherstellen konnte. Die Flächennutzungsplanung blieb hingegen – ebenso wie der überwiegende Teil der Angebotsbebauungspläne – vom Erfordernis einer UVP unberührt¹⁵.

Gemäß § 2 Abs. 4 BauGB wird nunmehr eine Umweltprüfung als Regelverfahren für grundsätzlich alle Bauleitpläne etabliert. In der Umweltprüfung sollen die für die Bauleitplanung einschlägigen Vorschriften der UVP- und der SUP-Richtlinie zusammengeführt werden. Auch wenn die Umweltprüfung Elemente der UVP integriert, so bleibt es jedoch dabei, dass die planbezogene Umweltprüfung nicht eine für bestimmte Vorhaben bestehende Pflicht zur projektbezogenen UVP im Genehmigungsverfahren ersetzt. Die Integration der UVP in die Umweltprüfung führt lediglich dazu, dass bei der Bauleitplanung nicht zu prüfen ist, ob ein Plan neben dem planerischen Charakter auch einen Projektcharakter aufweist, so dass auch eine UVP durchzuführen wäre. Davon wird aber die UVP-Pflicht der dann im Gebiet des Bauleitplans beantragten Einzelvorhaben nicht berührt.

Auch im UVP-Gesetz sind im Übrigen noch Regelungen zur Umweltprüfung in der Bauleitplanung enthalten. Die planende Kommune muss jedoch nicht prüfen, ob die Umweltprüfung nach dem BauGB den Anforderungen des UVP-Gesetzes entspricht. Sie kann im Rahmen der Bauleitplanung die Vorgaben des UVPG außer Acht lassen. Hier ist allein das BauGB maßgeblich¹⁶.

Abbildung 2: UVP und SUP im Bauleitplanverfahren



Ausgenommen von dieser Pflicht zur Umweltprüfung sind nach § 13 Abs. 1, 3 BauGB die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans, die die Grundzüge der Planung nicht berühren, oder die Aufstellung eines Bauleitplans für ein bislang unbepflantes Gebiet im Innenbereich, wenn sich dadurch der sich aus der vorhandenen Eigenart der Umgebung ergebende Zulässigkeitsmaßstab nicht wesentlich verändert, mit anderen Worten wenn der bestehende Gebietscharakter in den Bebauungsplan aufgenommen wird.

Wird die Umweltprüfung für ein bestimmtes Plangebiet oder Teile dessen in einem Raumordnungs-, Flächennutzungsplan- oder

Bebauungsplanverfahren durchgeführt, beschränkt sich die Umweltprüfung in zeitlich nachfolgenden oder gleichzeitigen Bauleitplanverfahren auf zusätzliche oder andere Umweltauswirkungen (§ 2 Abs. 4 Satz 5 BauGB). Dies gilt auch für die gleichzeitige Aufstellung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan im Parallelverfahren nach § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB.

Die Umweltprüfung besteht aus mehreren Verfahrensschritten¹⁷. Im ersten Schritt, dem so genannten Scoping, ist gemäß § 2 Abs. 4 Satz 2, 3 BauGB festzulegen, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der relevanten Umweltbelange für die Abwägung erforderlich ist. In dieser Phase sind in ihrem Aufgabenbereich betroffene Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BauGB über die vorgesehene Prüfungstiefe zu unterrichten und dazu aufzufordern, sich hierzu zu äußern.

An das Scoping schließt sich die Erarbeitung des Umweltberichts an. Dieser bildet nach § 2a Satz 3 BauGB einen gesonderten Bestandteil der Begründung des Planentwurfs. Details über die erforderlichen Inhalte des Umweltberichts sind in einer Anlage zum Baugesetzbuch geregelt. Unter anderem sind darin auch Planungsalternativen zu erörtern. Die Beteiligung der Öffentlichkeit findet im Wege des üblichen Auslegungsverfahrens von Planentwurf und Begründung gemäß § 3 Abs. 2 BauGB statt. Als Teil der Planbegründung ist der Umweltbericht bis zum Beschluss über den Bauleitplan fortzuschreiben.

Während Umweltbelange auch bislang schon Gegenstand der Abwägung und damit auch der Ermittlung von Tatsachen und der Planbegründung sein mussten, wurde mit dem dritten Verfahrensschritt, dem Monitoring, ein gänzlich neues Element eingeführt, das über das eigentliche Planverfahren hinausweist und für die Gemeinden neue Aufgaben in der Phase der Umsetzung des Plans schafft¹⁸. § 4c BauGB verpflichtet die Gemeinden nun, die erheblichen Umweltauswirkungen zu überwachen, die bei der Durchführung der Bauleitpläne entstehen. Ziel dieser Überwachung ist es, unvorhergesehene Umweltauswirkungen frühzeitig zu ermitteln und gegebenenfalls Abhilfe zu schaffen. Wie das Monitoring im Einzelnen durchzuführen ist, wird weder im BauGB noch in der zugrunde liegenden SUP-Richtlinie geregelt. Hier besteht also ein großer Spielraum für die Praxis. Die Gemeinden müssen allerdings gemäß Nr. 3 b) der Anlage zum BauGB bereits im Umweltbericht angeben, welche Maßnahmen sie zur Überwachung der Auswirkungen der Durchführung des Bauleitplanes planen.

¹⁵ Schubert, NuR 2005, S. 369 (369).

¹⁶ Erbguth/Schubert, DÖV 2005, S. 533 (536).

¹⁷ Ausführlich hierzu *Bunzel*, Die Umweltprüfung in der Bauleitplanung, Berlin 2005 (Difu-Arbeitshilfe).

¹⁸ Ausführlich hierzu *Bunzel/Frölich/Tomerius*, Monitoring und Bauleitplanung – Neue Herausforderungen für Kommunen bei der Überwachung von Umweltauswirkungen, Berlin 2004 (Difu-Materialien 3/2004).

Übersicht 3: Verfahrensschritte der Umweltprüfung in der Bauleitplanung

Scoping <ul style="list-style-type: none">■ Festlegung des erforderlichen Umfangs und Detaillierungsgrades der Ermittlung der betroffenen Umweltbelange■ Aufforderung von betroffenen Behörden und Trägern öffentlicher Belange zur Stellungnahme hierzu■ Keine Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit
Umweltbericht <ul style="list-style-type: none">■ Darlegung der entsprechend dem Verfahrensniveau ermittelten und bewerteten Umweltbelange■ Bestandteil der Begründung zum Planentwurf■ Öffentlichkeitsbeteiligung über Auslage des Planentwurfs mit Begründung■ Gesonderter Teil der Begründung, der dem Planentwurf und dem Bauleitplan beizufügen ist → Pflicht zur Fortschreibung des Umweltberichts bis zum Beschluss über den Bauleitplan
Monitoring <ul style="list-style-type: none">■ Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen bei der Durchführung des Bauleitplans■ Unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen sollen frühzeitig ermittelt werden; geeignete Abwehrmaßnahmen sind zu ergreifen

3.2.2 SUP-Pflicht bei anderen Plänen und Programmen

Die SUP-Richtlinie sieht die Durchführung einer SUP jedoch nicht nur für die Bauleitplanung vor, sondern auch für andere Pläne mit möglichen ökologischen Auswirkungen. Für andere Pläne und Programme als die Bauleitplanung trat Ende Juni 2005 das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung in Kraft. Die Regelungen wurden als neuer Teil 3 des UVP-Gesetzes in die §§ 14a-14o UVPG integriert. Die landesrechtliche Umsetzung dieser Regelungen steht noch weitgehend aus.

Von der SUP-Richtlinie werden grundsätzlich erfasst:

„Pläne und Programme, die

- von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und
- die auf Grund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.“

Der Bundesgesetzgeber hat diese Formulierung im SUPG übernommen. § 2 Abs. 5 UVPG lautet:

„Pläne und Programme im Sinne dieses Gesetzes sind bundesrechtlich vorgesehene Pläne und Programme, zu deren Ausarbeitung, Annahme oder Änderung eine Behörde durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften verpflichtet ist. Ausgenommen sind Pläne und Programme, die ausschließlich den Zielen der Verteidigung oder des Katastrophenschutzes dienen, sowie Finanz- und Haushaltspläne und -programme“¹⁹.

¹⁹ Die Ausnahme in Satz 2 entspricht Art. 3 Abs. 8 SUP-RL.

Die Nennung nur „bundesrechtlich“ vorgesehener Pläne und Programme bedeutet nicht, dass landesrechtlich vorgesehene Pläne immer von der SUP-Pflicht ausgenommen sind. Der Bundesgesetzgeber musste sich hier lediglich auf die Regelung des in seiner Gesetzgebungskompetenz liegenden Bereichs beschränken. Durch das Landesrecht zwingend vorgeschriebene Pläne stellen ebenfalls Pläne und Programme im Sinne der SUP-Richtlinie dar. Einzelheiten über die SUP-Pflicht solcher Pläne sind aber im Landesrecht zu regeln. Als zusätzliche, durch den Landesgesetzgeber der SUP-Pflicht zu unterstellende Pläne kommen z.B. Bodenschutzpläne und wasserwirtschaftliche Planungen in Betracht²⁰.

Voraussetzung für die Pflicht zur Durchführung einer SUP bei diesen Plänen und Programmen ist, dass deren Umsetzung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird. Dies wird gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG bei den in der Anlage 3 Nr. 1 zum Gesetz aufgeführten Plänen unwiderleglich vermutet (obligatorische SUP), z. B. bei:

- Verkehrswegeplanungen nach Bundesverkehrswegegesetz,
- Hochwasserschutzplänen,
- Maßnahmenprogrammen im Bereich des Wasserrechts,
- Landschaftsplanungen nach dem Bundesnaturschutzgesetz.

Bei einer zweiten Gruppe wird die SUP-Pflicht gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 2 UVPG dann ausgelöst, wenn diese in der Anlage 3 Nr. 2 enthaltenen Pläne einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben²¹ setzen. Dies gilt für:

- Lärmaktionspläne,
- Luftreinhaltepläne,
- Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallwirtschaftspläne.

Bei all diesen im Gesetz ausdrücklich aufgeführten Plänen spricht man von obligatorischer SUP²². Ausnahmsweise entfällt die SUP-Pflicht bei diesen Plänen und Programmen, wenn sie nur geringfügig geändert werden oder nur die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen und eine dann durchzuführende Vorprüfung auf voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen negativ ausfällt.

Bei sonstigen, im Gesetz nicht im Einzelnen genannten, zwingend vorgeschriebenen Plänen besteht die SUP-Pflicht gemäß § 14b Abs. 2 UVPG nur im Einzelfall. Auch hier wird für die SUP-Pflicht zunächst vorausgesetzt, dass der Plan für die Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens einen Rahmen setzt. Allerdings kommt es hierbei nach der Gesetzesformulierung nicht darauf an, ob das durch die Rahmensetzung beeinflusste Vorhaben UVP-pflichtig ist. Liegt eine solche rahmenset-

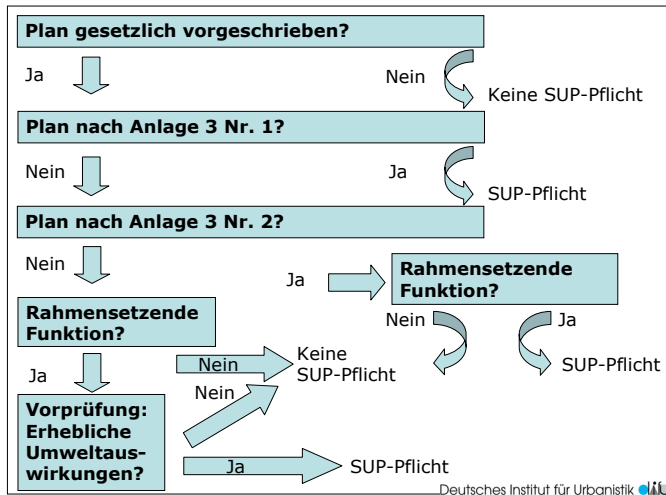
²⁰ Hierzu auch *Erbguth/Schubert*, ZUR 2005, S. 524 (530).

²¹ Als UVP-pflichtige Vorhaben in diesem Sinne gelten auch solche Vorhaben, deren UVP-Pflicht vom Ausgang einer Vorprüfung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen abhängt, wobei der Ausgang dieser Vorprüfung für die SUP-Pflicht des rahmensetzenden Plans irrelevant ist, vgl. hierzu *Erbguth/Schubert*, ZUR 2005, S. 524 (527).

²² Daneben ist die SUP gemäß § 14c UVPG auch dann obligatorisch, wenn der Plan eine Verträglichkeitsprüfung wegen erheblicher Auswirkungen auf ein Schutzgebiet nach der FFH- oder der Vogelschutzrichtlinie durchlaufen muss.

zende Funktion für eine Vorhabengenehmigung vor, ist für diese Pläne eine Vorprüfung durchzuführen. Wenn die Vorprüfung ergibt, dass mit erheblichen Umweltauswirkungen der Planung zu rechnen ist, muss diese einer SUP unterzogen werden.

Abbildung 3: Prüfungsschema SUP-Pflicht von Plänen und Programmen



Pläne und Programme setzen gemäß § 14b Abs. 3 UVPG dann einen Rahmen für die Genehmigung eines Vorhabens, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für die spätere Zulassungsentscheidung, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen, enthalten. Dabei ist keine strikte Bindung der Genehmigungsentscheidung durch die Planung erforderlich. Eine Abwägungsrelevanz der übergeordneten Planung reicht aus²³. Hingegen genügt die bloße Feststellungswirkung von Fachplanungen, die andere Behörden im Hinblick auf die Zugrundelegung von Tatsachen oder Prognosen bindet, nicht für eine Rahmensetzungswirkung.

Zum Teil wird vertreten, dass eine solche rahmensetzende Wirkung für eine Zulassungsentscheidung auch dann vorliegt, wenn der fragliche Plan nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen enthält²⁴. Eine solche nur mittelbare Wirkung liegt etwa vor, wenn der Fachplan sich zwar nicht direkt auf eine Genehmigungsentscheidung auswirkt, aber innerhalb der Bauleitplanung zu berücksichtigen wäre, die ihrerseits die Zulassungsentscheidung vorbereitet. Weil das Gesetz lediglich verlange, dass der Plan für die spätere Zulassungsentscheidung „Bedeutung“ habe, soll auch eine solche mittelbare Wirkung rahmensetzend sein und damit die SUP-Pflicht auslösen. Diese Auffassung ist jedoch nicht überzeugend. Denn die SUP-Pflicht wird ja jedenfalls im Bereich der obligatorischen SUP nicht durch irgendeine Beeinflussung von Zulässigkeitsentscheidungen als solchen ausgelöst, sondern nur dann, wenn diese Wirkung sich auf UVP-pflichtige

Vorhaben bezieht. Eine Anerkennung mittelbarer Wirkung würde diese Ausrichtung auf die UVP-pflichtigen Vorhaben tendenziell unterlaufen. Zudem besteht auch kein Bedarf, schon aus der bloßen Berücksichtigungspflicht eines Planes in der Bauleitplanung auch eine SUP-Pflicht für diesen vorangehenden Fachplan aufzustellen. Denn dem Ziel der SUP-Richtlinie, die Umweltfolgenabschätzung so frühzeitig stattfinden zu lassen, dass sie noch bei den wesentlichen planerischen Vorentscheidungen berücksichtigt wird, wird ausreichend Rechnung getragen, wenn der Bauleitplan selbst einer Umweltprüfung unterzogen wird, in die auch die in Fachplänen erfassten Umweltbelange Eingang finden.

3.2.3 SUP-Pflicht ausgewählter Fachpläne

Was bedeutet dies nun für einzelne Pläne?

Luftreinhaltepläne und *Lärmaktionspläne*²⁵, von denen die Luftreinhaltepläne häufig von vornherein nicht in die Kompetenz der Kommunen fallen, sind gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. Anlage 3 Nr. 2.1 und 2.2 nur dann SUP-pflichtig, wenn sie eine rahmensetzende Funktion für UVP-pflichtige Anlagen haben. Dies kann der Fall sein, wenn durch die Festsetzung konkreter Maßnahmen in diesen Plänen ein Rahmen unter anderem für die Beschaffenheit oder die Betriebsbedingungen eines UVP-pflichtigen Vorhabens gesetzt wird. Das wäre etwa der Fall, wenn in Lärmaktionsplänen als Maßnahme der Bau einer Umgehungsstraße vorgesehen ist. Auch wenn das Landesrecht die in den Lärmaktions- und Luftreinhalteplänen enthaltenen Maßnahmen nicht für verbindlich für andere behördliche Maßnahmen erklärt, müssen die Festlegungen in den Immissionsplänen doch bei Ermessensentscheidungen in die Abwägung einbezogen werden. So sind gemäß § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG²⁶ planungsrechtliche Festlegungen in Luftreinhalte- und -aktionsplänen sowie in Lärmaktionsplänen von den zuständigen Planungsträgern zu berücksichtigen. Auch können die Maßnahmen des Luftreinhalteplans und des Lärmminderungsplans im Rahmen immissionsschutzrechtlicher, ihrerseits UVP-pflichtiger Genehmigungsverfahren eine Rolle spielen. Die SUP-Pflicht von Lärmaktions- und Luftreinhalteplänen wird also vielfach zu bejahen sein.

Gleichwohl ist diese gesetzliche Unterwerfung von Plänen unter die SUP, bei denen die Absenkung von Umweltauswirkungen bereits Zielsetzung der Planung selbst ist, zumindest irritierend. Die wesentliche Bedeutung der SUP-Pflicht für solche Umweltpäne liegt in der Übernahme bestimmter Verfahrensschritte aus der SUP auch für diese Pläne. Ist ein Lärmaktions- oder Luftreinhalteplan aufgrund seiner rahmensetzenden Wirkung SUP-pflichtig, sind die Verfahrensvorschriften für die Aufstellung dieser Pläne aus dem UVP-Gesetz neben denen aus dem Bundesimmissionsschutzgesetz anzuwenden. So führt die SUP-Pflicht beispielsweise dazu, dass die Öffentlichkeit nicht nur, wie in § 47d Abs. 3 BImSchG bzw. § 47 Abs. 5 BImSchG vorgesehen,

²³ *Erbguth/Schubert*, ZUR 2005, S. 524 (526).

²⁴ So *Scheidler*, NuR 2005, S. 628 (631).

²⁵ Zur SUP-Pflicht für Lärmaktionspläne ausführlich *Scheidler*, NuR 2005, S. 628 (630 f.).

²⁶ Die entsprechende Anwendbarkeit dieser unmittelbar für Luftreinhalte- und Aktionspläne geltenden Vorschrift auf Lärmminderungspläne ergibt sich aus § 47d Abs. 6 BImSchG.

an der Aufstellung der Lärminderungs- oder Luftreinhaltepläne zu beteiligen ist. Daneben ist gemäß § 14i Abs. 2 UVPG auch der Plan samt Umweltbericht mindestens einen Monat lang auszulegen²⁷.

Auch kommunale Abfallwirtschaftskonzepte gehören gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. Anlage 3 Nr. 2.3 und 2.4 zu den obligatorisch SUP-pflichtigen Plänen und Programmen, wenn sie rahmensetzende Wirkung für UVP-pflichtige Vorhaben entfalten. Die rahmensetzende Wirkung *kommunaler Abfallwirtschaftskonzepte* hängt von der landesrechtlichen Ausgestaltung der Inhalte und Wirkungen dieser Konzepte ab und lässt sich in vielen Ländern durchaus bezweifeln²⁸, da es sich dabei meist nur um eine Bestandsaufnahme des Standes der Abfallentsorgung und ein auf die Selbststeuerung der Kommune gerichtetes Instrument handelt. Allerdings können die Inhalte der Abfallwirtschaftskonzepte zur Planrechtfertigung bei einer Planfeststellung herangezogen werden. Die bloße Verwendbarkeit von festgestellten Tatsachen oder Prognosen (Feststellungswirkung) im nachfolgenden Genehmigungsverfahren kann aber für eine rahmensetzende Wirkung nicht ausreichen²⁹.

Die Frage, ob auch bei der Aufstellung des *Nahverkehrsplans* nach § 8 Abs. 3 PBefG und den Landesnahverkehrsgesetzen eine SUP durchgeführt werden muss, wurde bislang – soweit ersichtlich – kaum diskutiert. Wendet man die verschiedenen Kriterien an, dürfte eine SUP-Pflicht wohl in vielen Fällen zu bejahen sein. Zum einen besteht nach fast allen Personennahverkehrsgesetzen der Länder eine gesetzliche Pflicht zur Aufstellung des Nahverkehrsplans, zum anderen wird dieser häufig eine rahmensetzende Wirkung für Genehmigungsentscheidungen UVP-pflichtiger Vorhaben entfalten. So wird der Nahverkehrsplan vielfach Festlegungen zur verkehrlichen Erforderlichkeit neuer Verkehrsinfrastruktureinrichtungen enthalten. Ergibt die Vorprüfung eines solchen rahmensetzenden Nahverkehrsplans im Einzelfall eine erhebliche Umweltauswirkung der Planumsetzung, muss also der Nahverkehrsplan bei der Aufstellung eine SUP durchlaufen. Den einfachsten Ausweg aus dieser Pflicht zur SUP böte die Aufhebung der Aufstellungspflicht in den Landesnahverkehrsgesetzen. In Brandenburg wurde die Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen bereits – allerdings aus anderen, finanzverfassungsrechtlichen Gründen – gestrichen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland ist eine solche Verpflichtung ebenfalls nicht vorgesehen. Da die Landesnahverkehrsgesetze jedoch bereits Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Mitwirkung betroffener Behörden bei der Erstellung der Pläne vorsehen, dürften die zusätzlichen Belastungen durch eine SUP-Pflicht im Erlassverfahren überschaubar sein. Lediglich die Pflicht zum Monitoring stellt ein wirklich neues Element dar.

Die gängigen *informellen kommunalen Planungen*, z.B. Einzelhandelskonzepte, Stadtentwicklungskonzepte oder Konversionskonzepte, unterliegen hingegen keiner SUP-Pflicht, weil sie nicht

²⁷ Hierzu *Scheidler*, NuR 2005, S. 628 (633) mit weiteren Einzelheiten zum Verfahren bei SUP-pflichtigen Lärmaktionsplänen.

²⁸ Hierzu *Erbguth*, LKV 2006, S. 1 (4 f.).

²⁹ Zum Parallelproblem der SUP-Pflicht der Abfallwirtschaftspläne der Länder nach § 29 KrW-/AbfG *Erbguth*, LKV 2006, S. 1 (3).

rechtlich zwingend vorgeschrieben sind. Dies gilt auch für die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung. Zwar wurde im Laufe der Entwicklung einer thematischen Strategie für die städtische Umwelt von der Kommission zeitweise erwogen, für Kommunen mit mehr als 100 000 Einwohnern die Pflicht aufzustellen, einen Plan für nachhaltigen städtischen Verkehr zu erstellen und umzusetzen³⁰. Als verpflichtender Plan wäre der kommunale Verkehrsentwicklungsplan damit auch vom Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie erfasst worden. Letztlich hat sich diese Idee jedoch nicht durchgesetzt³¹. Daher bleibt es dabei, dass für den kommunalen Verkehrsentwicklungsplan keine SUP durchzuführen ist.

3.2.4 Die Verfahrensschritte der SUP

Die Verfahrensschritte der SUP sind auf Bundesebene in den §§ 14e ff. UVPG geregelt. Sie entsprechen im Wesentlichen denen der Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren (vgl. Übersicht 5). Die Verfahrensvorschriften aus dem UVP-Gesetz und die in Fachgesetzen über SUP-pflichtige Pläne enthaltenen Verfahrensvorschriften sind grundsätzlich nebeneinander anzuwenden. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch nach bisherigem Recht für viele Fachpläne bereits gesetzlich vorgesehen, so dass das SUP-Recht hier in der Regel allenfalls zu Variationen führen wird. Dagegen dürfte die Festlegung und Durchführung eines Monitorings der Planverwirklichung die wesentlichste Neuerung darstellen, die durch die Anwendbarkeit des SUP-Rechts auf diese Pläne ausgelöst wird.

Übersicht 5: Verfahrensschritte der SUP

- *Scoping*: Festlegung des Untersuchungsrahmens, Gelegenheit zur Stellungnahme für betroffene Behörden
- Erstellung des *Umweltberichts*, Stellungnahme betroffener Behörden, Beteiligung der Öffentlichkeit durch Auslegung und Gelegenheit zur Stellungnahme
- *Monitoring*: Überwachung der Planverwirklichung zur Abwehr unvorhergesehener Nachteile für die Umwelt

Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt gemäß § 14i UVPG durch Auslegung des Planentwurfs und des darin integrierten Umweltberichts. Die Öffentlichkeit kann sich hierzu äußern.

Die Auswirkungen der SUP-Richtlinie auf sonstige Planungen entsprechen denen auf die planerischen Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung. Durch das SUP-Recht werden Verfahrenselemente verbindlich, die allerdings zum Teil, etwa im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung, schon so oder ähnlich im nationalen Recht vorgeschrieben sind oder praktiziert werden.

³⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission, Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt, KOM (2004) 60 endg. vom 11.2.2004, S. 21 ff.

³¹ Vgl. Mitteilung der Kommission über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt, KOM (2005) 718 endg. vom 11.1.2006; vgl. dazu ausführlicher Kapitel 3.6.

Das EU-Recht stellt jedoch keine inhaltlichen Vorgaben für diese Pläne und Programme auf.

Übersicht 6: Auswirkungen der SUP-Richtlinie

- Einführung neuer Verfahrenselemente im Rahmen anderweitig vorgeschriebener Planungsverfahren
- Keine neuen Zulässigkeitsvoraussetzungen oder inhaltlichen Vorgaben

3.2.5 UVP im Vorhabenzulassungsverfahren

Wie bereits beschrieben, wird die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Projektzulassungsebene auch durch die vorgelagerte Umweltprüfung oder die Strategische Umweltprüfung im Planungsverfahren nicht ersetzt, sondern nach § 14 f Abs. 3 Satz 3 UVPG lediglich auf zusätzliche oder nicht absehbare Umweltauswirkungen beschränkt. Auch im Hinblick auf die UVP haben sich durch die UVP-Änderungsrichtlinie einige Änderungen ergeben, die bereits 2001 in das UVP-Gesetz eingearbeitet worden sind. So wurden in den Katalog UVP-pflichtiger Projekte unter anderem Grundwasserentnahmen, Stauwerke und Hochspannungsleitungen neu aufgenommen. Auch die Liste von Vorhaben, die eine Vorprüfung auf ihre UVP-Pflicht zu durchlaufen haben (konditional UVP-pflichtige Projekte), wurde ergänzt. Dazu gehören nun z.B. Windfarmen, ganzjährig betriebene Campingplätze und Freizeitparks.

Die UVP kann für die Kommune in drei verschiedenen Rollen relevant werden: als Genehmigungsbehörde, die über die Zulassung entscheidet, als Vorhabenträgerin, die selbst eine Zulassung beantragt, oder als verfahrensbeteiligte betroffene Behörde oder Trägerin öffentlicher Belange³². Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf die für die kommunale Praxis typische Situation, in der die Kommune selbst eine Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens zu treffen hat. Dies ist dann der Fall, wenn die Gemeinde die nach Landesrecht zuständige Behörde für die Genehmigung eines Vorhabens ist, zum Beispiel als Bauaufsichtsbehörde für die Erteilung einer Baugenehmigung³³.

Soweit der Bund für die Gesetzgebung zuständig ist, hat er die UVP-Pflicht und das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung in den §§ 3a ff. UVPG geregelt. Die Gesetzgebungszuständigkeit für das von den Kommunalbehörden durchzuführende UVP-Verfahren und teilweise auch für die Festlegung der UVP-pflichtigen-Vorhaben liegt jedoch bei den Bundesländern. Die Frage, in welchen Fällen eine UVP im Genehmigungsverfahren durchzuführen ist, wird in einigen Ländern verteilt über die ver-

schiedenen Fachgesetze des Landesrechts geregelt, z.B. im Landeswassergesetz, im Straßen- und Wegegesetz, im Wald- oder Forstgesetz³⁴. Regelungen über das UVP-Verfahren finden sich in diesen Ländern dann teilweise in den Landesverwaltungsverfahrensgesetzen³⁵. Die meisten Bundesländer haben jedoch besondere Landes-UVP-Gesetze erlassen, die sowohl die Regelungen über das Verfahren als auch im Anhang eine Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben enthalten³⁶. Eine Anpassung dieser Landesgesetze an die jüngsten europarechtlichen Veränderungen, insbesondere die Einführung der SUP, steht vielfach noch aus.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung führt vor allem dazu, dass die Kommunen als Genehmigungsbehörden fachlich betroffene Behörden und die Öffentlichkeit in das Genehmigungsverfahren einbeziehen müssen.

Übersicht 7: Von der Kommune als Genehmigungsbehörde zu beachtende Verfahrensschritte bei der Zulassung UVP-pflichtiger Vorhaben

- Feststellung der UVP-Pflicht. In der Regel besteht diese bei Vorhaben ab einer bestimmten Größe oder Leistung (obligatorische UVP) oder bei vorprüfungspflichtigen Vorhaben, wenn erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen möglich sind (Screening).
- Information des Vorhabenträgers über voraussichtlich beizubringende Unterlagen
- Information und Einholung von Stellungnahmen betroffener Behörden
- Auslegung der Unterlagen und Anhörung der Öffentlichkeit
- Zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen unter Berücksichtigung behördlicher Stellungnahmen und der Äußerungen der Öffentlichkeit
- Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens

Ebenso wie mit der SUP-Richtlinie sind auch mit dem europäischen UVP-Recht keine neuen Zulässigkeitsanforderungen verbunden. Die Auswirkungen auf die Genehmigungsverfahren beschränken sich auf die Einführung neuer Verfahrensabschnitte.

Übersicht 8: Auswirkungen der UVP-Richtlinie

- Einführung neuer Verfahrenselemente im Rahmen anderweitig vorgeschriebener Genehmigungsverfahren.
- Keine neuen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Zulässigkeit richtet sich nach anderweitigem europäischem und nationalem Umweltrecht.

³² Dazu ausführlicher *Erbguth/Schubert*, DÖV 2005, S. 533 (538 ff.).

³³ Daneben kann sich eine Zuständigkeit der Gemeinde natürlich aus zahlreichen anderen landesrechtlichen Regelungen ergeben. So wird beispielsweise in bayerischen Großstädten die Zuständigkeit als Kreisverwaltungsbehörde nach Art. 1 BayImSchG für die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung, nach Art. 68 Abs. 2 BayWasserG für die Gewässeraufsicht und nach Art. 37 BayNatSchG als unterste Naturschutzbehörde eine wichtige Rolle spielen.

³⁴ Dies ist etwa in Bayern und Hessen der Fall.

³⁵ Z.B. in den Art. 78a ff. VwVfG-BY; teilweise, etwa in Hessen, wird in den Fachgesetzen aber auch auf das UVPG des Bundes verwiesen.

³⁶ Z.B. in den UVPG-MV, UVPG-SA.

3.3 Luftreinhaltepolitik

In ähnlicher Weise wie in den 90er-Jahren die europäischen Vorgaben für den Wasserschutz im Mittelpunkt der kommunalen Umweltpolitik standen, weil vor allem die Einhaltung der vorgeschriebenen Höchstmengen an Nitratbelastung³⁷ die Kommunen teilweise vor erhebliche Probleme stellte, machen nun die Vorgaben der Brüsseler Luftreinhaltepolitik bei Bürgern und Gemeinden Furore. Anwohner stark belasteter Straßen erhoffen sich aus Brüssel ein Druckmittel, um endlich Verbesserungen ihrer Wohnsituation durchzusetzen, während die Städte vielfach ratlos sind, wie sie das Problem mit ihren beschränkten Mitteln lösen sollen.

Für die Städte verbindliches Recht wurde durch die derzeit geltenden fünf Luftqualitätsrichtlinien der EU geschaffen. Die von der Kommission geplante weitere Entwicklung in diesem Politikbereich lässt sich der im Herbst 2005 veröffentlichten thematischen Strategie zur Luftreinhaltung entnehmen.

3.3.1 Luftqualitätsrichtlinien

Die Bedeutung des EU-Umweltrechts für die kommunale Stadtentwicklungspolitik wurde Anfang 2005 am Beispiel der Europäischen Luftqualitätsrichtlinie 96/62/EG und ihrer Tochterrichtlinien einer breiteren Öffentlichkeit in Erinnerung gerufen. Diese Richtlinien waren zwar bereits 2002 im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und in der 22. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV) in nationales Recht umgesetzt worden. Erst seit dem 1.1.2005 gelten jedoch europaweit einheitliche, verbindliche Grenzwerte für Schwefeldioxid, Blei, Kohlenmonoxid und Feinstäube, so genannte PM 10. Diese Grenzwerte sollen ab dem 1.1.2010 noch verschärft werden. Ab diesem Datum kommen nach der gegenwärtigen Rechtslage außerdem verbindliche Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol hinzu.

Werden die Grenzwerte überschritten, bestand auch schon vor Verbindlichkeit dieser Werte eine Pflicht zur Aufstellung von Luftreinhalteplänen, die die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen enthalten müssen³⁸. Bei einer Gefahr der Überschreitung der Grenzwerte müssen Aktionspläne aufgestellt werden³⁹. Diese enthalten kurzfristige Maßnahmen zur Verhinderung oder Verkürzung der Dauer der Grenzwertüberschreitung. Sie können auch Maßnahmen zur Beschränkung und erforderlichenfalls zur Aussetzung von Tätigkeiten, einschließlich des Kraftfahrzeugverkehrs, vorse-

hen⁴⁰. Auf Grundlage dieser Pläne ist die Straßenverkehrsbehörde gemäß § 40 BImSchG z.B. zum Erlass von Verkehrsbeschränkungen verpflichtet, wenn solche Beschränkungen in den Plänen vorgesehen sind. Beide Plantypen werden sich wohl auf Dauer nicht genau auseinander halten lassen⁴¹ und können auch nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz zusammengefasst werden⁴².

Zuständig für die Erstellung der Luftreinhaltepläne sind nach den Landesimmissionsschutzgesetzen in der Regel staatliche Behörden, etwa die Landesumweltministerien selbst oder die mittlere Verwaltungsebene der Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien, nicht jedoch die Kommunen⁴³.

Bei der Untersuchung, welchen Einfluss die Luftqualitätsrichtlinien und ihre Umsetzung ins deutsche Recht auf die Stadtentwicklungsplanung haben, sind zwei Fragen zu unterscheiden. Zum einen stellt sich die Frage, welche Bindungswirkung die aufgrund dieser Regelungen durch staatliche Behörden erstellten Luftreinhalte- und Aktionspläne für die Stadtentwicklungsplanung haben. Zum anderen ist zu klären, inwieweit die Grenzwerte für die Schadstoffbelastung der Luft unmittelbar das planerische Ermessen einschränken oder die Zulässigkeit von Vorhaben in Frage stellen können.

3.3.1.1 Bindungswirkung der Luftreinhalte- und Aktionspläne

Luftreinhalte- und Aktionspläne entfalten zunächst, wie andere Fachplanungen auch, eine Feststellungswirkung: Die dort getroffenen Feststellungen oder Beschreibungen gegenwärtiger oder zukünftiger Gefahrenlagen sind für alle Behörden verbindlich. Die Pläne legen also mit anderen Worten die anzunehmende tatsächliche Ausgangsbasis für alle Behörden fest.

Auf der Ebene der Maßnahmen sieht § 47 Abs. 6 BImSchG vor, dass planungsrechtliche Festlegungen in Luftreinhalte- und Aktionsplänen von den Planungsträgern zu berücksichtigen sind. Dies bedeutet, dass die Vorgaben des Luftreinhalteplans einen Abwägungsbelang etwa im Bauleitplanverfahren darstellen⁴⁴. Diese Berücksichtigungspflicht tritt aber nicht an die Stelle der planerischen Abwägung⁴⁵. Enthalten die Luftreinhaltepläne jedoch planerische Festlegungen, so steigt der Begründungsaufwand, wenn die Bauleitplanung hiervon abweichen will. Die Berücksichtigungspflicht führt zu einer Gewichtsverstärkung des Belangs der Luftreinhaltung, etwa dann, wenn im Bebauungsplan vorgesehene Maßnahmen einer Verbesserung der Situation

³⁷ Vgl. die Richtlinie 91/676/EWG vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. L 375, S. 1.

³⁸ § 11 Abs. 3 22. BImSchV.

³⁹ Bei der Auswahl der Maßnahmen ist das Gebot der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Dies ist nach einem neueren Urteil des Europäischen Gerichtshofs insbesondere dann zu beachten, wenn durch die geplanten Luftreinhaltemaßnahmen in Europäische Grundfreiheiten wie die Warenverkehrsfreiheit eingegriffen wird, vgl. EuGH, Urt. vom 15.11.2005 – Rs. C-320/03, EuZW 2006, S. 50 (Rn. 85 ff.).

⁴⁰ § 11 Abs. 4 22. BImSchV.

⁴¹ *Rehbinder*, NuR 2005, S. 493 (494).

⁴² § 47 Abs. 2 Satz 3 BImSchG.

⁴³ So ist nach § 8 ImSchG-BY das Landesumweltministerium zuständig, das die Erstellung der Entwürfe für die Luftreinhaltepläne den Bezirksregierungen als Immissionsschutzbehörden übertragen hat. Auf Wunsch der Kommunen kann diesen die Luftreinhalteplanung aber auch selbst überlassen werden. Von dieser Option haben die Städte in Bayern jedoch bisher keinen Gebrauch gemacht.

⁴⁴ *Assmann/Knierim/Friedrich*, NuR 2004, S. 695 (700).

⁴⁵ *Rehbinder*, NuR 2005, S. 493 (496).

entgegenwirken oder umgekehrt einen wichtigen Beitrag zu einer Verbesserung leisten können⁴⁶. Als staatliche Planung muss die Luftreinhalteplanung allerdings auch die Grenzen der kommunalen Planungshoheit bei der Vornahme planerischer Festlegungen beachten.

3.3.1.2 Auswirkungen der Grenzwerte auf die Bauleitplanung

Da das europäische Luftreinhalterecht nicht nur Planungspflichten aufstellt, sondern auch verbindliche Grenzwerte für die Verunreinigung mit Luftschadstoffen vorsieht, stellt sich außerdem die Frage, inwiefern eingetretene oder drohende Grenzwertüberschreitungen bei den planerischen Entscheidungen über die Stadtentwicklung, insbesondere bei der Bauleitplanung, unmitteibar berücksichtigt werden müssen.

Aufgabe der Bauleitplanung ist es unter anderem, schädlichen Umwelteinwirkungen mit den Mitteln der Planung vorzubeugen. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 und 7 BauGB sind die allgemeinen Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsverhältnisse und die Belange des Umweltschutzes bei der Abwägung im Aufstellungsverfahren zu berücksichtigen. Zudem verlangt § 50 Satz 1 BImSchG bei raumbedeutsamen Maßnahmen, dass die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen (sprich: Überschreitungen der Grenzwerte der 22. BImSchV) auf ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete so weit wie möglich vermieden werden (so genanntes Trennungsgebot). Auch dort, wo Grenzwerte nicht überschritten werden, verlangen § 50 Satz 2 BImSchG und § 1 Abs. 6 Nr. 7h BImSchG, bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen. Dies wirft die Frage auf, ob bei zu erwartender Grenzwertüberschreitung ein Planungsvorhaben von vornherein unzulässig wird. Perspektivisch könnten die europäischen Luftgrenzwerte dann die Wirkung haben, eine noch stärkere Trennung der unterschiedlichen Funktionen (Wohnen, Arbeiten, Freizeit) in der Stadtentwicklungsplanung zu forcieren⁴⁷.

Zunächst ist festzuhalten, dass auch § 50 Abs. 1 BImSchG keine Aufhebung des planungsrechtlichen Abwägungsgebots und somit keinen absoluten Vorrang des Immissionsschutzes vor anderen Belangen enthält. Es handelt sich lediglich um eine die planerische Gestaltungsfreiheit einschränkende Gewichtungsvorgabe, die im Konflikt mit anderen Zielen zumindest teilweise zurücktreten kann (Optimierungsgebot). Der Grundsatz der weitest möglichen Trennung gilt also nicht uneingeschränkt⁴⁸. Inwiefern sich die EU-Grenzwerte für Luftschadstoffe auf die Aufstellung von Bauleitplänen im Einzelnen auswirken, ist bislang aber

nicht abschließend geklärt. Es liegen jedoch Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zur Berücksichtigung dieser Grenzwerte in Planfeststellungsbeschlüssen über Straßenbauprojekte vor⁴⁹, die vorsichtige Rückschlüsse auf die Bauleitplanung erlauben. In diesen Urteilen hat das Bundesverwaltungsgericht einige Grundsätze⁵⁰ für die Planfeststellung von Straßenbauvorhaben bei noch ausstehender Luftreinhalteplanung aufgestellt, die möglicherweise auch auf die Bauleitplanung übertragbar sind.

Übersicht 9: Grundsätze zur Berücksichtigung der Grenzwerte für Luftschadstoffe bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von Straßenbauvorhaben

- Die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV ist keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Planung.
- Das Konfliktbewältigungsgebot kann auch dadurch erfüllt werden, dass die Problemlösung außerhalb des Planungsverfahrens stattfindet und dem Verfahren der Luftreinhalteplanung und den hierfür zuständigen Behörden überlassen wird¹.
- Die Pflicht zur Konfliktbewältigung wird aber verletzt, wenn absehbar ist, dass die Verwirklichung der Planung die Möglichkeit ausschließt, die Einhaltung der Grenzwerte mit den Mitteln der Luftreinhalteplanung zu sichern (Planung darf keine vollendeten Tatsachen schaffen).
- Der Schutz vor Beeinträchtigungen durch Luftschadstoffe ist ein abwägungserheblicher Belang, der in die Planungsentscheidung mit eingestellt werden muss. Mögliche Grenzwertüberschreitungen oder Verschlechterungen der Luftqualität müssen also auf jeden Fall im Aufstellungsverfahren ermittelt und bewertet werden.
- Grundsätzlich sind erst künftig in Kraft tretende Grenzwerte (z.B. Grenzwerte für Stickstoffdioxid und Benzol ab 2010, aber auch verschärfte Grenzwerte für PM 10) nicht von der Planung zu berücksichtigen. Eine Vorwirkung der Luftqualität müssen also beachten, sofern nicht zu erwarten ist, dass die künftige Einhaltung neuer Werte ohne Weiteres durch andere als planerische Maßnahmen sichergestellt werden kann.

¹ Hierzu *Rehbinder*, NuR 2005, S. 493 (496).

Überträgt man diese Grundsätze auf die Bauleitplanung, so ist es also vorrangig Aufgabe der Luftreinhalteplanung selbst und nicht der Bauleitplanung, die Einhaltung der Grenzwerte sicherzustellen. Sobald ein Luftreinhalteplan vorliegt, hat sich die Bauleitplanung vor allem an den dort enthaltenen Festlegungen zu orientieren und diese zu berücksichtigen und muss nicht eigene, darüber hinausgehende Überlegungen zur Einhaltung der Grenzwerte anstellen. Wenn allerdings Bebauungspläne selbst zur Überschreitung der Grenzwerte beitragen, werden die dagegen verbleibenden Handlungsmöglichkeiten der Luftreinhalteplanung vorab zu prüfen sein. Steht ein Luftreinhalteplan noch aus, kommt hierfür den Stellungnahmen der zuständigen Luftreinhaltebehörden die zentrale Bedeutung zu. Insgesamt dürfte allein die Festschreibung verbindlicher Grenzwerte für die Schadstoffbelastung der Luft und damit die gesetzliche Definition „schädlicher Umwelteinwirkungen“ im Sinne des § 50 BImSchG, und sei es vermittelt über die Festsetzungen der Luftreinhalteplanung, die Spielräume der kommunalen Stadtentwicklungsplanung

⁴⁶ Ebenda, S. 493 (497).

⁴⁷ Daher besteht auch ein potenzielles Spannungsverhältnis zwischen der Luftreinhaltepolitik der EU und den in der Mitteilung der Kommission zur Entwicklung einer thematischen Strategie für die städtische Umwelt formulierten Zielen einer nachhaltigen Stadtgestaltung, zu denen unter anderem die von der Kommission postulierte Eindämmung einer weiteren Entmischung der Nutzungen zählt; vgl. hierzu Kapitel 3.6.

⁴⁸ *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1 Rn. 110 f.

⁴⁹ BVerwG, Az. 9 A 5.03 v. 26.5.2004; BVerwG, Az. 9 A 6.03 v. 26.5.2004 = BVerwGE 121, 57 = NVwZ 2004, S. 1237 = NuR 2005, S. 729; BVerwG, Az. 4 A 4.04 v. 23.2.2005, NVwZ 2005, S. 808; BVerwG, 4 A 1.04 v. 23.2.2005, NVwZ 2005, S. 810.

⁵⁰ Hierzu auch *Assmann/Knierim/Friedrich*, NuR 2004, S. 695 (700 f.).

spürbar einschränken und die Funktionentrennung tendenziell befördern.

3.3.1.3 Auswirkung der Grenzwerte auf die Zulässigkeit von Vorhaben

Daneben stellt sich die Frage, wie die Grenzwerte bei der Vorhaben- und Anlagengenehmigung durchzusetzen sind. Im Bereich der immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen ist die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV als Anforderung i.S. des § 6 BImSchG einzustufen und damit grundsätzlich Genehmigungsvoraussetzung⁵¹. Bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen kommt es darauf an, ob und wie die Zulässigkeit nach sonstigem Recht geregelt ist, denn für diese Anlagen existieren keine immissionsschutzrechtlichen Vorgaben, die die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchV erzwingen. Wenn aber solche Anlagen nach anderen Vorschriften, z.B. dem Bauordnungsrecht, einer Genehmigung bedürfen und als Genehmigungsvoraussetzung die Vereinbarkeit mit den Normen des öffentlichen Rechts vorgesehen ist, könnten hierzu auch die Vorgaben der 22. BImSchV gerechnet werden. Grundsätzlich gehört die Einhaltung der Grenzwerte nach der 22. BImSchV also zu den Kriterien, die bei der Erteilung einer Baugenehmigung oder einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zu prüfen sind.

Allerdings klärt die 22. BImSchV nicht, gegen welche Emittenten vorgegangen werden muss, um die Grenzwerte einzuhalten, sondern knüpft an deren Überschreitung nur Planungspflichten. Daher dürfte die rechtsfehlerfreie Auswahl zwischen der Nichtzulassung einer Anlage und anderen möglichen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in der Praxis schwierig sein⁵². Aus der Überschreitung der gebiets- und nicht anlagenbezogenen Grenzwerte der 22. BImSchV einen Versagungsgrund für eine Genehmigung abzuleiten, dürfte allenfalls in extremen Ausnahmefällen in Betracht kommen.

Übersicht 10: Auswirkungen der Luftreinerhaltungsrichtlinien auf die Kommunen

- Pflicht zur Berücksichtigung der planerischen Festlegungen in Luftreinerhalte- und Aktionsplänen bei kommunalen Planungsentscheidungen.
- Gegebenenfalls Mitwirkung an der Umsetzung der Maßnahmen.
- Verbindliche Luftschadstoffgrenzwerte sind Abwägungsbelang für die Planung; tendenzieller Druck auf Nutzungsentmischung.

3.3.2 Ausblick: Die thematische Strategie zur Luftreinhaltung

Nachdem die wesentlichen Vorschriften und Grenzwerte für die Luftreinhaltung bereits einige Jahre in Kraft gewesen waren (le-

⁵¹ Jarass, NVwZ 2003, S. 257 (264).

⁵² Jarass, NVwZ 2003, S. 257 (265); dort auch näher zur Durchsetzung der Grenzwerte bei bestehenden Anlagen.

diglich die Verbindlichkeit der Grenzwerte setzte erst mit dem Jahr 2005 ein), zog die Kommission in ihrer im Herbst 2005 veröffentlichten thematischen Strategie zur Luftreinhaltung⁵³ bereits eine erste Zwischenbilanz der Anwendung dieser Vorschriften und umriss das geplante weitere Vorgehen bis 2020. Danach sollen die fünf verschiedenen Luftqualitätsrichtlinien in einer einzigen Richtlinie gestrafft und zusammengefasst und für PM-2,5-Partikel erstmals ein Grenzwert eingeführt werden. In diesem Falle würden auch umfangreichere Messungen der Belastung mit diesen kleinen Feinstaubpartikeln als bisher durchzuführen sein. Die Grenzwerte für andere Luftschadstoffe, etwa Stickstoffoxide, Schwefeldioxid und Ammoniak, sollen im Jahr 2006 überprüft und dann weiter abgesenkt werden.

Der Vorschlag der Kommission für eine einheitliche Luftreinerhaltungsrichtlinie sieht außerdem die Möglichkeit vor, dass Mitgliedstaaten, die nachweisen können, dass sie alle vertretbaren Maßnahmen zur Einhaltung der Vorschriften ergriffen haben⁵⁴, eine Verlängerung der Frist für die Erfüllung der Vorschriften in den betreffenden Gebieten beantragen können. Auch diese Möglichkeit zur Fristverlängerung ist jedoch noch kein geltendes Recht, sondern müsste erst vom Europäischen Parlament und vom Rat als Änderung der geltenden Richtlinien beschlossen werden. Es steht keineswegs fest, dass beide Gesetzgebungsorgane dieser Erleichterung zustimmen werden.

Daneben geht die Kommission auf Maßnahmen auf anderen Handlungsfeldern wie der Energie- oder Verkehrspolitik ein, die zur Erreichung der Luftreinerhalteziele beitragen sollen. Aus kommunaler Sicht bedeutsam ist der Vorschlag, staatliche Behörden zu verpflichten, jährliche Mindestquoten für umweltfreundliche Fahrzeuge bei der Beschaffung einzuhalten. Zur Umsetzung dieser Idee liegt seit Ende 2005 bereits ein Richtlinienvorschlag der Kommission⁵⁵ vor. Danach sollen von allen neu beschafften Fahrzeugen mit mehr als 3,5 Tonnen Gesamtgewicht, d.h. vor allem Busse, Müllfahrzeuge und ähnliche Nutzfahrzeuge, mindestens 25 Prozent die schärfste definierte europäische Emissionsnorm für Fahrzeuge einhalten. In der Realität greift diese Mindestquote natürlich nur, wenn angesichts der Haushaltslage in den Kommunen überhaupt ein Austausch des Fuhrparks stattfindet. Die Fahrzeugbeschaffung und die Ausschreibung von Fahrdienstleistungen dürften sich für die Kommunen gleichwohl verteuern, wenn sie zur Einhaltung dieser umweltpolitisch sicherlich sinnvollen Mindestquoten gezwungen werden.

⁵³ Mitteilung der Kommission, Thematische Strategie zur Luftreinhaltung vom 21.9.2005, KOM (2005) 446 endg.

⁵⁴ Selbst wenn dieser Vorschlag umgesetzt werden sollte, bedeutet dies jedoch nicht, dass sich die Kommunen dann beispielsweise auf Defizite des Bundesgesetzgebers, z.B. bei der Förderung von Dieselmotoren, berufen können, um die Überschreitung der Grenzwerte vor Ort zu rechtfertigen. Die EU sieht Bund, Länder und Kommunen als Einheit. Die Abhängigkeit der Kommunen von auf Bundes- oder Landesebene zu treffenden Entscheidungen wird daher nicht als Rechtfertigung für die Nichteinhaltung europäischen Rechts anerkannt.

⁵⁵ Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie über die Förderung sauberer Straßenfahrzeuge vom 21.12.2005, KOM (2005) 634 endg.

3.4 Umgebungslärmrichtlinie

Mit der Anwendung der Umgebungslärmrichtlinie⁵⁶ sind nach wie vor viele offene Fragen verbunden, obwohl diese Richtlinie bereits 2002 in Kraft trat und spätestens bis Mitte 2004 in deutsches Recht hätte umgesetzt werden müssen. Doch die Umsetzung erfolgte bislang nur stückweise.

Die Umgebungslärmrichtlinie zielt darauf, die Erfassung und Bewertung von Umgebungslärm, d.h. den Lärm, der von Straßen, Schienenwegen, Flughäfen, Industrie- und Gewerbeanlagen ausgeht, auf eine einheitliche Grundlage zu stellen und gemeinsame Verfahren für die Planung von Lärminderungsmaßnahmen einzuführen. Zu diesem Zweck führt die Richtlinie EU-weit einheitliche Lärmindizes, L_{DEN} und L_{NIGHT} , ein. Für die Zukunft ist auch ein EU-weit harmonisiertes Berechnungsverfahren angekündigt, das bislang jedoch noch aussteht.

Die Richtlinie sieht Pflichten zur Aufstellung strategischer Lärmkarten, mit denen die Lärmbelastung erfasst werden soll, und zur Aufstellung von Aktionsplänen vor, die Lärminderungsmaßnahmen enthalten sollen und in ihrer Funktion den bisherigen Lärminderungsplänen nach dem alten § 47a BImSchG a.F. entsprechen. Die Pflicht zur strategischen Lärmkartierung gilt für definierte Hauptlärmquellen, also etwa Hauptverkehrsstraßen und Schienenwege mit einer bestimmten Fahrzeugbelastung, sowie für den Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, die Flughäfen und Industriegelände in Ballungsräumen. Dabei sind die erforderlichen Erfassungsmaßnahmen und Lärminderungsplanungen in zwei Runden durchzuführen: In einer ersten Phase werden große Lärmquellen und Ballungsräume mit mehr als 250 000 Einwohnern erfasst, in einer anschließenden zweiten Phase müssen auch für kleinere Lärmquellen und Ballungsräume von 100 000 bis zu 250 000 Einwohnern strategische Lärmkarten und Aktionspläne angefertigt werden (vgl. Übersicht 11).

An der Erstellung der Aktionspläne ist die Öffentlichkeit zu beteiligen, und über Lärmkarten und Aktionspläne muss sie informiert werden. Die Mindestanforderungen an den Inhalt der Aktionspläne sind im Anhang V der Richtlinie geregelt. In die Lärmaktionspläne können unter anderem Maßnahmen der Verkehrsplanung und der Raumordnung aufgenommen werden. Die Umgebungslärmrichtlinie stellt jedoch die Auswahl der geeigneten Maßnahmen in das Ermessen der Mitgliedstaaten. Anders als im Bereich der Luftreinhaltung, wo vor allem technische Maßnahmen Erfolg versprechend sind, dürfte bei der Bekämpfung des Umgebungslärms den langfristig angelegten Maßnahmen auf dem Gebiet der Stadtgestaltung und -planung eine größere Bedeutung zukommen.

Übersicht 11: Wesentliche Fristen nach der Umgebungslärmrichtlinie:

Bis 30. Juni 2007	Erstellung von <i>Lärmkarten</i> für „große“ <ul style="list-style-type: none"> ■ Hauptverkehrsstraßen (> 6 Mio. Fahrzeuge/Jahr) ■ Haupteisenbahnstrecken (> 60 000 Vorbeifahrten/Jahr) ■ Großflughäfen (> 50 000 Flugbewegungen/Jahr) und ■ Ballungsräume (> 250 000 EW)
Bis 18. Juli 2008	Erstellung von <i>Aktionsplänen</i> für die genannten „großen“ <i>Hauptlärmquellen und Ballungsräume</i>
Bis 31. Dezember 2008	Mitteilung der erfassten „kleinen“ <ul style="list-style-type: none"> ■ Hauptverkehrsstraßen (> 3 Mio. Fahrzeuge/Jahr) ■ Haupteisenbahnstrecken (> 30 000 Vorbeifahrten/Jahr) und ■ Ballungsräume (> 100 000 EW)
Bis 30. Juni 2012	Erstellung von <i>Lärmkarten</i> für die genannten „kleinen“ <i>Hauptlärmquellen und Ballungsräume</i>
Bis 18. Juli 2013	Erstellung von <i>Aktionsplänen</i> für die genannten „kleinen“ <i>Hauptlärmquellen und Ballungsräume</i>
Alle fünf Jahre, d.h. 2017, 2022 ...	<i>Überprüfung</i> und gegebenenfalls <i>Überarbeitung</i> aller <i>Lärmkarten</i>
Mindestens alle fünf Jahre, d.h. 2018, 2023 ...	<i>Überprüfung</i> und gegebenenfalls <i>Überarbeitung</i> aller <i>Aktionspläne</i>

Ein wesentlicher Unterschied zu den Luftqualitätsrichtlinien besteht darin, dass die Umgebungslärmrichtlinie keine EU-weiten Grenzwerte für Lärmbelastungen vorschreibt. Auch die Frage, ab welcher Lärmbelastung Aktionspläne zu erstellen sind, wird an die Mitgliedstaaten überwiesen, die hierfür „Grenzwerte“, d.h. in diesem Fall ermessensleitende Orientierungswerte, verabschieden sollen⁵⁷.

Erst knapp ein Jahr nach Ablauf der Umsetzungsfrist, am 24. Juni 2005, trat in Deutschland das Umsetzungsgesetz in Kraft, nach dem die Lärminderungsplanung nunmehr in einem eigenen „Sechsten Teil“ des Bundesimmissionsschutzgesetzes in den §§ 47a-f BImSchG geregelt ist. Gestrichen wurde die bisherige „örtliche Lärminderungsplanung“ nach § 47a BImSchG, wonach alle Gemeinden zur Lärmerfassung und zur Erarbeitung eines Lärminderungsplanes verpflichtet waren, um schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete oder andere schutzwürdige Gebiete zu erfassen und zu beseitigen. Zukünftig besteht für Gemeinden mit weniger als 100 000 Einwohnern daher keine Pflicht zur Lärminderungsplanung mehr, es sei denn, die Gemeinde liegt in der Umgebung einer Hauptlärmquelle.

Mittlerweile liegt auch ein Entwurf für eine Verordnung über die Strategische Lärmkartierung vor, mit dessen Verabschiedung noch Anfang 2006 zu rechnen ist. Dieser sieht eine Pflicht zur Aufstellung von Strategischen Lärmkarten für Ballungsräume entsprechend den Vorgaben der Umgebungslärmrichtlinie auch für „sonstige Hauptlärmquellen“ vor. Anders als Vorläuferentwürfe definiert die nun wohl verabschiedete Verordnung jedoch nicht mehr eine Mindestverkehrsbelastung von Straßen, Schienen und

⁵⁶ Richtlinie 2002/49/EG vom 25.6.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ABl. L 189, S. 12 ff.

⁵⁷ Vgl. Art. 3 lit s) RL 2002/49/EG.

Flugplätzen, ab der diese als „sonstige Hauptlärmquelle“ gelten, sondern erstreckt die Kartierungspflicht auf diese Verkehrsinfrastrukturen, „soweit diese sonstigen Lärmquellen erheblichen Umgebungslärm hervorrufen“. Daher bleibt es hinsichtlich des Umfangs der Kartierungspflichten in den Ballungsräumen bei einer gewissen Unschärfe. Denn Grenzwerte zur Bestimmung der Schwelle zum „erheblichen Umgebungslärm“ sind bislang weder in der Umgebungslärmrichtlinie noch im deutschen Umsetzungsrecht vorgesehen. Möglicherweise wird der Begriff des „erheblichen Umgebungslärms“ aber noch durch die Rechtsprechung oder künftige Änderungen der Verordnung konkretisiert. Die Verordnung enthält außerdem bislang keine Regelungen über die Auslöseschwellen und -kriterien für die Aktionsplanung. Wann diese Fragen geregelt werden, ist derzeit nicht absehbar.

Daneben fehlt es auch noch an Ausführungsregelungen der Bundesländer, insbesondere über die Zuständigkeit für die Lärminderungsplanung und das dabei zu beachtende Verfahren. Bislang lag die Zuständigkeit für die örtliche Lärmkartierung nach § 47a a.F. BImSchG bei den Gemeinden. Nun zeichnet sich ab, dass in vielen Bundesländern nur die Lärminderungsplanung innerhalb der Ballungsräume bei den Gemeinden verbleiben wird, während die Bepanung der Hauptlärmquellen außerhalb der Ballungsräume von staatlichen Behörden übernommen wird.

Da die Umgebungslärmrichtlinie keine Grenzwerte festsetzt, stellt sich die Frage der unmittelbaren Auswirkung solcher Werte auf die Bauleitplanung oder die Vorhabenzulassung nicht. Es stellt sich lediglich die Frage, welche Bindungswirkung die in den Lärminderungs- (bzw. Aktions)plänen enthaltenen Maßnahmen für die Bauleitplanung entfalten.

Ebenso wie bei der Luftreinhalteplanung kommt dem darstellenden Teil des Lärminderungsplans eine Feststellungswirkung hinsichtlich der dort beschriebenen Tatsachen und Prognosen zu, die auch die Bauleitplanung bindet.

Auch sind wie bei den Luftreinhalteplänen planerische Festlegungen aus Aktionsplänen von den Planungsträgern anderer Planungen zu berücksichtigen⁵⁸, also als Abwägungsbelang in die Planungsentscheidung mit einzustellen. Das Konfliktpotenzial erscheint hier allerdings jedenfalls für die Lärminderungsplanung in den Ballungsräumen geringer, da in den Großstädten aller Voraussicht nach die Lärminderungsplanung weiterhin bei den Kommunen selbst und nicht bei staatlichen Behörden liegen wird. Dort, wo Bauleitplanungskompetenz und Lärminderungsplanungskompetenz auseinander fallen, sind Konflikte jedoch nicht ausgeschlossen. Denn die Bekämpfung des Umgebungslärms wird sich vielfach nicht auf technische Lösungen beschränken lassen, sondern gerade auch raumordnerische, stadtgestaltende Maßnahmen umfassen. Daher können planerische Festlegungen in staatlichen Aktionsplänen zur Lärmbekämpfung erheblich in die Planungen der Kommunen eingreifen.

Abgesehen von dieser Berücksichtigungspflicht für planerische Festlegungen wird sich die Umgebungslärmrichtlinie wohl nicht auf die Bauleitplanung auswirken. So hat der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet, die neuen Lärmindizes auch für die Bauleit-

⁵⁸ § 47d Abs. 6 BImSchG (2005) i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG.

planung verpflichtend einzuführen⁵⁹. Weder die Richtlinie noch die derzeit vorliegende Umsetzung in nationales Recht enthalten verbindliche Werte für die Zulässigkeit von Lärmbelastungen für die Bauleitplanung. Selbst wenn mit den noch einzufügenden Regelungen auch ein Orientierungswert für die Auslösung der Pflicht zur Aktionsplanung mit in die Verordnung aufgenommen würde, wie er in früheren Entwürfen bereits enthalten war, so wäre ein solcher Wert lediglich bei der Abwägung der zu treffenden Maßnahmen in den Aktionsplänen zu berücksichtigen. Die von der EU-Richtlinie nicht nur zugelassene, sondern vom europäischen Gesetzgeber wohl auch intendierte Verabschiedung solcher nationalen Orientierungswerte für die Umgebungslärmbelastung⁶⁰ zeichnet sich indes für Deutschland derzeit nicht ab. Erst recht ist die Einführung verbindlicher Grenzwerte derzeit nicht zu erwarten. Die bisherige Praxis zur Ermittlung und Beurteilung von Lärmbelastungen und Festsetzung von Emissionskontingenten in der Bauleitplanung⁶¹ kann daher fortgeführt werden. Auch bei Anlagengenehmigungen gelten die bisherigen Vorschriften (TA Lärm, Sportstättenlärmverordnung etc.) fort.

Übersicht 12: Auswirkungen der Umgebungslärmrichtlinie

- Ballungsraumgroßstädte: Pflicht zur Erfassung des Umgebungslärms in Strategischen Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärminderungsplänen
- Alle Kommunen: Pflicht zur Berücksichtigung der planerischen Festlegungen in den Lärminderungsplänen bei kommunalen Planungsentscheidungen
- Alle Kommunen: Gegebenenfalls Mitwirkung bei der Umsetzung der vorgesehenen Maßnahmen
- Keine Umgebungslärmgrenzwerte; keine Pflicht zur Anwendung der europaweiten Lärmindizes in der Bauleitplanung

3.5 Umweltinformationsrichtlinie

Das am 14.2.2005 in Kraft getretene Bundesumweltinformationsgesetz (UIG) dient der Umsetzung eines Teils einer völkerrechtlichen Vereinbarung, der Aarhus-Konvention aus dem Jahre 1998, der zum Inhalt der EU-Richtlinie 2003/4/EG⁶² geworden ist. In der Aarhus-Konvention, die auch die Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet hat, haben sich die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, ihren Bürgern und zivilgesellschaftlichen Organisationen mehr Rechte und Pflichten beim Schutz der

⁵⁹ Art. 5 Abs. 3 der Umgebungslärmrichtlinie (RL 2002/49/EG) sah insoweit eine Kann-Bestimmung vor: „Für die akustische Planung oder die Festlegung von Gebieten bestimmter akustischer Qualität können die Mitgliedstaaten andere Lärmindizes als L_{DEN} und L_{Night} verwenden.“

⁶⁰ Vgl. die Definition von „Grenzwerten“ in Art. 5 lit. s) RL 2002/49/EG als ein von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegter Wert, bei dessen Überschreitung die zuständigen Behörden in Erwägung ziehen oder einführen.

⁶¹ Hierzu *Fischer/Tegeger*, NVwZ 2005, S. 30 ff.

⁶² Richtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, ABl. L 41, S. 26.

Umwelt zu übertragen. Diesem Ziel dient ein verbesserter Zugang zu Informationen über die Umwelt.

Das Umweltinformationsgesetz des Bundes gilt unmittelbar nur für informationspflichtige Stellen des Bundes. Für die Landes- und Kommunalverwaltungen müssen die Länder die Richtlinie in eigenen Landesumweltinformationsgesetzen umsetzen. Da die Umsetzungsfrist aber am 14.2.2005 abgelaufen ist, gilt die Richtlinie 2003/4/EG in den Bundesländern und Kommunen jedoch auch ohne eigenes Umweltinformationsgesetz unmittelbar, das heißt, es besteht auch jetzt schon ein Auskunftsanspruch⁶³, allerdings unter nicht ganz so strengen Bedingungen, wie sie das Umweltinformationsgesetz des Bundes vorsieht, das teilweise über die europarechtlichen Anforderungen hinausgeht.

Auskunftspflichtige Behörden sind nach Art. 2 Nr. 2 der EU-Richtlinie⁶⁴ 2003/4/EG grundsätzlich alle Stellen der öffentlichen Verwaltung, also nicht nur solche der Umweltverwaltung im engeren Sinn, sondern z.B. auch die kommunale Planungsverwaltung. Daneben gehören zu den auskunftspflichtigen Stellen auch Gesellschaften in privater Rechtsform, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, sei es aufgrund rechtlicher Verpflichtung, sei es unter der Kontrolle der öffentlichen Hand. Somit sind also beispielsweise auch mit der Wasserversorgung beauftragte Stadtwerke in privater Rechtsform auskunftspflichtige Behörden i.S. dieser Richtlinie.

Gegenstand der Auskunftspflicht sind nach Art. 3 Abs. 1 RL 2003/4/EG nur bei der Behörde bereits vorhandene oder für die Behörde bereit gehaltene Umweltinformationen (vgl. Übersicht 13). Die Auskunftspflicht erstreckt sich also nicht auf Daten, die erst noch erhoben werden müssten.

Übersicht 13: Umweltinformationen im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie

Zu Umweltinformationen zählen nach Art. 2 Nr. 1 RL 2003/4/EG zum Beispiel Informationen über:

- den Zustand von Umweltbestandteilen (Luft, Wasser, Boden ...)
- Umweltfaktoren (Lärm, Energie, Stoffe, Strahlung ...)
- Umweltmaßnahmen (Politiken, Pläne, Programme ...) und Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken
- Kosten-Nutzen-Analysen von Umweltmaßnahmen und umweltrelevanten Tätigkeiten
- den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit

Die Richtlinie über die Umweltinformation verschafft dem einzelnen Bürger einen Anspruch, auf Antrag in der Regel spätestens innerhalb eines Monats Zugang zu solchen Umweltinforma-

⁶³ So hat der Verwaltungsgerichtshof Kassel mit Verweis auf die Umweltinformationsrichtlinie in einem Beschluss vom 5.1.2006 ein Akteneinsichtsbegehren gegen eine Landesbehörde, das Regierungspräsidium Darmstadt, als begründet angesehen, vgl. Presseinformation Nr. 1/2006 des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs Kassel vom 5.1.2006; Beschluss noch nicht veröffentlicht.

⁶⁴ Für den Bund in § 2 Abs. 1 UIG umgesetzt.

tionen zu erhalten⁶⁵. Dabei kann der Antragsteller auch eine bestimmte Art des Informationszugangs verlangen (z. B. schriftlich, mündlich, Akteneinsicht). Dieser Wunsch nach einer bestimmten Form der Auskunft kann nur aus „gewichtigen Gründen“ abgelehnt werden⁶⁶. Eine wesentliche Neuerung besteht darin, dass die Richtlinie einen pauschalen Verweis auf entgegenstehende öffentliche oder schützenswerte private Interessen nicht mehr als Begründung für die Versagung einer Auskunft ausreichen lässt⁶⁷. Stattdessen muss etwa der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen in jedem Einzelfall mit dem Interesse an der Auskunftserteilung abgewogen werden. Das Umweltinformationsgesetz des Bundes sieht zudem ausdrücklich vor, dass die Herausgabe von Daten über Emissionen weder mit Verweis auf entgegenstehende öffentliche noch auf private Belange verweigert werden darf⁶⁸.

Auch das Verfahren der Auskunftserteilung wurde mit dem Ziel geregelt, den Informationszugang zu erleichtern. Nach Art. 5 Abs. 1 RL 2003/4/EG ist die Einsichtnahme in beantragte Informationen an Ort und Stelle gebührenfrei, nach § 12 Abs. 1 Satz 2 UIG darüber hinaus auch die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte. Die Gebühren für die Bereitstellung von Umweltinformationen dürfen nach der Richtlinie eine „angemessene Höhe“ nicht überschreiten⁶⁹. Nach der Regelung im Umweltinformationsgesetz des Bundes sind die Gebühren außerdem so zu bemessen, dass die wirksame Inanspruchnahme des Informationsanspruchs nicht unterbunden wird⁷⁰. Selbst wenn der Verwaltungsaufwand für die Bereitstellung einer Information also hoch und entsprechend hohe Gebühren wohl auch „angemessen“ im Sinne der Umweltinformationsrichtlinie wären, untersagt die Umsetzung im Bundesrecht Gebühren, die aus Sicht der potenziellen Antragsteller prohibitiv wirken.

Die Richtlinie zielt darauf, die öffentliche Zugänglichkeit von Umweltinformationen perspektivisch zu verbessern. Den Mitgliedstaaten wird daher, allerdings in sehr allgemeiner Form, aufgegeben, dafür zu sorgen, dass Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten abgespeichert werden, die elektronisch abrufbar sind. Sie sollen die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Behörden vorhandene Umweltinformationen so aufbereiten, dass eine aktive und systematische Verbreitung in der Öffentlichkeit erfolgen kann, insbesondere unter Verwendung verfügbarer Computer-Telekommunikation und elektronischer Technologien⁷¹. Unter den öffentlich zugänglich zu machenden und zu verbreitenden Informationen nennt die Richtlinie unter anderem Genehmigungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, sowie Umweltverträglichkeitsprüfungen. Zumindest ein Hinweis darauf, wo solche Informationen

⁶⁵ Art. 3 Abs. 1, 2 RL 2003/4/EG.

⁶⁶ Art. 3 Abs. 4 RL 2003/4/EG.

⁶⁷ Art. 4 Abs. 2 RL 2003/4/EG, umgesetzt in den §§ 8, 9 UIG.

⁶⁸ § 8 Abs. 1 Satz 2, § 9 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 2 UIG.

⁶⁹ Art. 5 Abs. 2 RL 2003/4/EG.

⁷⁰ § 12 Abs. 2 UIG.

⁷¹ Art. 7 RL 2003/4/EG, umgesetzt durch § 10 UIG.

beantragt oder gefunden werden können, ist öffentlich zugänglich zu machen. Auch Politiken, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt sollen öffentlich verfügbar gemacht und verbreitet werden⁷².

Hieraus entsteht zwar kein subjektiver, einklagbarer Anspruch für den Einzelnen auf einen Online-Zugang zu relevanten Umweltdaten, da die Richtlinie den Mitgliedstaaten zur Erfüllung dieser Pflicht einen weiten Spielraum bei der Auswahl der geeigneten Maßnahmen belässt. Allerdings dürften öffentlich zugängliche Daten die Zahl individueller Auskunftersuchen reduzieren, so dass die Kommunen selbst ein Interesse an der Einstellung solcher Daten ins Internet haben werden. Gleichzeitig erweitern die übrigen, durch das Europarecht veranlassten Umweltfolgeabschätzungsinstrumente, etwa die Strategischen Lärmkarten, die Luftreinhaltepläne oder die Strategische Umweltprüfung, den Bestand an vorhandenen umweltbezogenen Daten. Die Dokumentations-, Aktualisierungs- und Informationspflichten von Umweltinformationen nehmen daher deutlich zu.

Die Kommunen, insbesondere die Umwelt-, Planungs- und Stadtentwicklungsverwaltungen, müssen daher perspektivisch ein Konzept für die Erfüllung dieser Dokumentations- und Informationspflichten entwickeln, das es erlaubt, die Informationsansprüche der Öffentlichkeit möglichst kostengünstig und effektiv zu erfüllen. Dabei ist zu ermitteln, bei welchen häufig nachgefragten Standarddaten eine Veröffentlichung im Internet angezeigt ist, um den Aufwand infolge individueller Anträge auf Informationsbereitstellung zu verringern. Zu klären ist, wo und wie die Informationen zusammengeführt werden, wie sie präsentiert werden, wie oft sie aktualisiert werden etc. Der Bedarf nach einem gezielten Einsatz des E-Government und von Instrumenten zum Informationsmanagement nimmt vor diesem Hintergrund auch in den Umwelt- und Stadtentwicklungsbehörden zu.

Übersicht 14: Auswirkungen der Umweltinformationsrichtlinie

- Anspruch des Einzelnen auf Zugang zu vorhandenen oder bereit gehaltenen Umweltinformationen, in der Regel innerhalb eines Monats und in der beantragten Form
- Grenzen für die zulässige Höhe der Gebühren
- Pflicht zur Verbesserung des öffentlichen Zugangs zu Umweltinformationen

3.6 Thematische Strategie für die städtische Umwelt

Das oben bereits angesprochene neue Brüsseler Interesse für die Städte als Orte der integrierten Umsetzung von Umweltpolitik lässt sich vor allem an der Initiative der Kommission zur Entwicklung einer „Thematischen Strategie für die städtische Umwelt“ ablesen, deren endgültige Fassung Anfang 2006 veröffentlicht wurde. Im 6. Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft wird beschrieben, welches Ziel die EU mit der Formulierung einer solchen Strategie verfolgt: „Die Förderung eines integrierten,

⁷² Art. 7 Abs. 2 RL 2003/4/EG.

unterschiedliche gemeinschaftliche Politikbereiche umfassenden Konzepts und Hebung der Qualität der städtischen Umwelt.“

3.6.1 Der Diskussionsvorschlag der Kommission von 2004

Im Jahr 2004 veröffentlichte die Kommission dazu eine erste Mitteilung⁷³, die als eine Art Diskussionsgrundlage Vorschläge der Kommission für den möglichen Inhalt einer solchen Strategie enthielt. Diese sollte die Umwelt- und die Lebensqualität in Städten und städtischen Gebieten verbessern sowie deren negative Auswirkungen auf ihre Umwelt reduzieren. Gleichzeitig stellte die Kommission in Aussicht, dass durch die Vereinheitlichung der Umweltstandards in Europa die heutige Benachteiligung von Städten mit hohen Umweltauflagen im internationalen Standortwettbewerb reduziert werden kann.

Die Kommission schlug in dieser Diskussionsgrundlage zunächst vier Schwerpunkte für die thematische Strategie vor:

- Verpflichtung von Großstädten zur Aufstellung eines Umweltmanagementplans und Einführung eines Umweltmanagementsystems

Vorgeschlagen wurde die Verpflichtung von Städten mit mehr als 100 000 Einwohnern, einen Umweltmanagementplan aufzustellen und ein Umweltmanagementsystem einzuführen. Der Umweltmanagementplan soll die verschiedenen umweltrelevanten Aktivitäten der Großstädte zusammenfassend betrachten, einen Rahmen für den Vollzug der existierenden Umweltrichtlinien der EU bilden und als Leitlinie das tägliche Verwaltungshandeln auf das Ziel der nachhaltigen Stadtentwicklung ausrichten. Gleichzeitig wurde vorgeschlagen, die Städte mit über 100 000 Einwohnern zu verpflichten, ein Umweltmanagementsystem einzurichten, das durch die Erhebung und Bewertung relevanter Daten die Möglichkeit schafft, die Umsetzung des Umweltmanagementplans zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern.

- Verpflichtung der Großstädte zur Aufstellung eines Plans für nachhaltigen städtischen Verkehr

Daneben wurde für Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern die Einführung einer Pflicht zur Aufstellung eines Plans für nachhaltigen städtischen Verkehr zur Diskussion gestellt. Dieser würde alle Verkehrsarten erfassen, ist also nicht mit dem Nahverkehrsplan zu verwechseln⁷⁴, sondern entspräche eher dem Verkehrsentwicklungsplan. Darin sollten Maßnahmen enthalten sein, die zu einer Verkehrsverlagerung auf den ÖPNV führen. Ein wesentliches Element des Plans sollte die Verbindung zur Flächennutzungsplanung sein. Die Kommission kündigte in dieser Mitteilung an, keine spezifischen Ziele, Lösungen und Maßnahmenpakete für die kommunale Verkehrsplanung auf EU-Ebene vorzuschlagen zu wollen. Dafür wären nach wie vor die Städte zu-

⁷³ Mitteilung der Kommission, Entwicklung einer thematischen Strategie für die städtische Umwelt vom 11.2.2004, KOM (2004) 60 endg.

⁷⁴ Diese integrierten Verkehrspläne werden allerdings in der deutschen Übersetzung teilweise – missverständlich – als „Nahverkehrspläne“ bezeichnet.

ständig. Die Pläne sollten die Städte und Gemeinden aber unterstützen, die Vorgaben der Richtlinien zur Luftqualität und der Umgebungslärmrichtlinie einzuhalten. Als Pflichtpläne wären die Verkehrsentwicklungspläne damit gleichzeitig in den Anwendungsbereich der Strategischen Umweltprüfung gerückt.

■ Nachhaltiges Bauen

Die Kommission schlug außerdem die Entwicklung einer gemeinsamen Methodik für die Bewertung der Gesamtnachhaltigkeit von Gebäuden und der bebauten Umwelt sowie für Indikatoren für Lebenszykluskosten vor. Diese sollten es ermöglichen, die langfristigen Vorteile energieeffizienten Bauens besser dokumentieren sowie Käufern und Nutzern besser vermitteln zu können. Im Übrigen sollten mit diesem Schwerpunkt vor allem eigene Förderinitiativen der Gemeinschaft und Aufforderungen an die Mitgliedstaaten, Städte und Gemeinden zur Förderung nachhaltigen Bauens verbunden sein.

■ Nachhaltige Stadtgestaltung

Unter dem Schwerpunkt der nachhaltigen Stadtgestaltung betonte die Kommission das Ziel einer Eindämmung des Flächenverbrauchs, der Zersiedelung und der weiteren Entmischung der Nutzungen. Die Städte sollten wichtige naturnahe Räume vor der Urbanisierung schützen. Die Kommission betonte jedoch auch, dass es nicht Aufgabe der Gemeinschaft sei, ein Standard-System für Flächennutzungsentscheidungen festzulegen oder das „ideale Siedlungsmuster“ vorzugeben. Sie stellte aber die Möglichkeit in Aussicht, Leitlinien zu spezifischen Fragen zu entwickeln, z.B. Leitlinien für die Standortwahl und die Bebauungsdichte von Neuerschließungen, die Integration von Grünflächen, die Nachrüstung städtischer Gebiete zur Verbesserung ihrer Nachhaltigkeit oder die Kontinuität des städtischen Gefüges (Verknüpfung alter und neuer Baugebiete). Im Übrigen zielten die Vorschläge auf Aufforderungen an die Mitgliedstaaten, Anreize zur Förderung der nachhaltigen Stadtentwicklung zu schaffen, um etwa Erschließungen auf der grünen Wiese unattraktiv zu machen. Sie sollten die Leistungsfähigkeit ihrer Systeme zur Flächennutzungsplanung zur Erreichung der Ziele nachhaltiger Stadtgestaltung überprüfen.

Daneben wollte die Kommission die Qualität der städtischen Umwelt durch die Entwicklung von Schlüsselindikatoren vergleichbar machen. Bei der Festlegung von Zielen für die städtische Umwelt wollte die Kommission den Städten und Gemeinden Orientierungen und Leitlinien an die Hand geben, und sie erwog die Möglichkeiten der Festlegung etwaiger Richtwerte. Dabei war unklar, ob die Kommission auch die Festlegung verbindlicher einheitlicher Standards für die städtische Umwelt in Erwägung zog.

3.6.2 Die thematische Strategie für die städtische Umwelt von 2006

Der Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2004 wurde auf unterschiedlichen Ebenen in die Diskussion eingebracht. So konnten in der ersten Jahreshälfte 2004 Stellungnahmen zur Stra-

tegie abgegeben werden. Der Diskussionsprozess wurde von einer Expertengruppe aus Vertretern von Kommunen, Nationalstaaten, Umweltverbänden und Wissenschaft begleitet. Im Herbst 2005 fand zudem eine öffentliche Konsultation zum Thema statt.

Insbesondere die in Erwägung gezogene Aufstellung neuer umweltbezogener Planungspflichten für die Kommunen stieß dabei auf erheblichen Widerstand. Die im Januar 2006 schließlich veröffentlichte thematische Strategie⁷⁵ lässt deutlich erkennen, dass sich diese Kritik an den ursprünglichen Plänen durchsetzen konnte. Denn die Kommission verzichtet nun ausdrücklich auf den Erlass neuer Rechtsvorschriften und verbindlicher EU-Verpflichtungen für die Umwelt- und Verkehrspolitik der Städte, wie sie im Jahr 2004 noch angedacht waren. Stattdessen beschränkt sich der Gehalt der Mitteilung weitgehend auf Appelle und Empfehlungen in Richtung der Mitgliedstaaten und der Städte. So wird den kommunalen Behörden „dringend“ empfohlen, für eine stärkere Integration der Umweltpolitik auf lokaler Ebene zu sorgen. An etwas versteckter Stelle wird dieser Vorschlag dahingehend konkretisiert, dass die sektoralen Pläne zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung, etwa die Luftreinhalte- und Lärminderungspläne, in einen lokalen integrierten Rahmen einbezogen werden sollen. Die nationalen und regionalen Behörden sollen die kommunale Ebene bei diesem integrierten Vorgehen unterstützen. Als eigene Maßnahmen kündigt die Kommission die Entwicklung von Leitlinien und die Verbreitung von Best-Practice-Beispielen an. Insbesondere sollen noch im Jahr 2006 „technische Leitlinien“ für eine integrierte städtische Umweltpolitik und für die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung⁷⁶ veröffentlicht werden. Die Verpflichtung großer Städte zur Erarbeitung solcher Pläne ist jedoch vom Tisch.

Auch von den übrigen Schwerpunkten der Diskussionsvorlage von 2004 blieben im Ergebnis (nur) „dringende Empfehlungen“. So wird Mitgliedstaaten, Regionen und Kommunen empfohlen, Programme zur Förderung nachhaltigen Bauens in den Städten aufzulegen. Zum Schwerpunkt „nachhaltige Stadtplanung“ werden keine gesonderten Vorschläge mehr gemacht. Insbesondere wird der Gedanke, Leitlinien, Indikatoren oder sogar Standards für eine nachhaltige städtische Planung zu entwickeln, in der Mitteilung nicht mehr weiterverfolgt. Möglicherweise werden diese Vorschläge aber in der für das Jahr 2006 angekündigten thematischen Strategie für den Schutz der Böden wieder aufgegriffen.

Angedeutet werden auch mögliche weiterreichende Maßnahmen im Verkehrsbereich. Die Kommission kündigt an, darüber nachzudenken, wie die Erhebung gestaffelter Gebühren und die Ausweisung von Niedrigemissionsgebieten mit Beschränkungen für verschmutzten Verkehr gefördert werden können. Ob diese Überlegungen nur auf die Beseitigung bestehender europarechtli-

⁷⁵ Mitteilung der Kommission über eine thematische Strategie für die städtische Umwelt vom 11.1.2006, KOM (2005) 718 endg.

⁷⁶ Auch hier verwendet die Übersetzung den missverständlichen Begriff der „Nahverkehrspläne“ oder der „Pläne für einen nachhaltigen städtischen Nahverkehr“. Gemeint sind jedoch eindeutig nicht auf den öffentlichen Personennahverkehr beschränkte Pläne, wie das deutsche Recht den Terminus verwendet, sondern alle Verkehrsträger umfassende Verkehrsentwicklungspläne.

cher Hindernisse für solche Instrumente, etwa in der Wegekostenrichtlinie, oder auf Verpflichtungen zur Einführung solcher Umweltzonen zielen, bleibt offen. Daneben verweist die Kommission darauf, dass die gemeinsame Verkehrspolitik zu überarbeiten ist. Dabei soll der Bedarf an weiteren Maßnahmen im Bereich des städtischen Verkehrs ermittelt werden.

Außerdem kündigt die Kommission finanzielle Unterstützung für den Erfahrungsaustausch zwischen Städten über gute Beispiele und gelungene Initiativen kommunaler Politik sowie die Prüfung ihrer eigenen Kommunikationspolitik gegenüber kommunalen Behörden auf Verbesserungsmöglichkeiten an. Sie will sich für die Fortbildung der Mitarbeiter kommunaler Behörden mit dem Ziel der Verbesserung der kommunalen Kompetenz in der Umweltpolitik einsetzen. Hierfür werden keine neuen Programme angekündigt, sondern bestehende Förderungs-, Unterstützungs- und Forschungsprogramme sollen angemessene stadtpolitische Schwerpunkte erhalten. Die Datenlage über den Zustand der Umwelt in Europas Städten soll verbessert werden, jedoch ohne zusätzliche Belastung der nationalen, regionalen und kommunalen Behörden. Weitere Erfassungspflichten sind danach für die Städte erst einmal nicht mehr zu erwarten.

3.6.3 Fazit

Die ursprünglichen Vorschläge der Kommission aus dem Jahr 2004 hätten für die Großstädte neue Planungs- und Kontrollpflichten im Umweltbereich mit sich gebracht. Die Mitteilung der Kommission aus jenem Jahr zielte vor allem darauf, dem zuvor schon stark ausgedehnten europäischen Umweltplanungsrecht (SUP, Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung etc.) weitere, integrierende Planungselemente hinzuzufügen. Die stärkere inhaltliche Steuerung der Stadtentwicklungsplanung durch europäische Vorgaben wurde hingegen nur sehr verhalten als Handlungsoption genannt.

Gleichwohl konnte sich auch dieser verfahrensbezogene Ansatz nicht durchsetzen. Die thematische Strategie für die städtische Umwelt, wie sie letztlich Anfang 2006 veröffentlicht wurde, beschränkt sich damit im Wesentlichen auf einen Katalog von unverbindlichen Empfehlungen und eine Ankündigung, die Stadtebene als Schwerpunkt bei der Vergabe von EU-Mitteln und beim Einsatz unverbindlicher umweltpolitischer Instrumente zu etablieren. Sie ist gleichzeitig Beleg dafür, dass die politische Intervention der Kommunen und ihrer Spitzenverbände in europäischen Diskussionsprozessen durchaus aussichtsreich sein kann.

Übersicht 15: Auswirkungen der thematischen Strategie für die städtische Umwelt

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Keine neuen Planungspflichten ■ Keine inhaltlichen Vorgaben für die Umweltqualität |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

3.7 Weitere aktuelle Initiativen in der europäischen Umweltpolitik

Dieser Überblick deckt natürlich nicht das gesamte, für die Städte relevante europäische Umweltrecht ab. Wichtig sind etwa auch die Wasserreinhaltepolitik und die Bodenschutzpolitik der EU⁷⁷. Auch in diesen Bereichen gibt es zahlreiche aktuelle Initiativen aus Brüssel, die den Rahmen für die kommunalen Umwelt- und Stadtentwicklungsbehörden weiter verändern werden. Daher soll auf diese Initiativen hier ein kurzer Ausblick gegeben werden.

Neben der bereits seit längerem bestehenden Wasserrahmenrichtlinie⁷⁸ dürfte sich auf die Stadtentwicklung vor allem die geplante Hochwasserrichtlinie auswirken, für die seit Anfang 2006 ein Entwurf⁷⁹ vorliegt. Dieser Entwurf sieht vor, dass die Mitgliedstaaten in Zukunft für ihre Flussläufe und deren Einzugsgebiet das Hochwasserrisiko bewerten und besonders gefährdete Gebiete in Hochwasserrisikokarten aufnehmen müssen. Daneben werden sie verpflichtet, für diese gefährdeten Gebiete Pläne für das Hochwasserrisikomanagement aufzustellen. Dabei soll kein EU-weit einheitliches Schutzniveau vorgeschrieben werden, sondern die Mitgliedstaaten sollen dieses Schutzziel selbst festlegen. Die Pläne sollen jedoch unter anderem alle relevanten Aspekte der Bodennutzung, Raumordnung, Flächennutzung und des Naturschutzes berücksichtigen. Die Hochwasserschutzpläne werden also auch bei der Stadtentwicklungsplanung zu berücksichtigen sein.

Daneben dürfte für die Stadtentwicklungspolitik die für das Jahr 2006 zu erwartende thematische Strategie zum Schutz der Böden Bedeutung erlangen⁸⁰. Auch diese Strategie ist bereits im 6. Umweltaktionsprogramm angekündigt und wurde durch eine im Jahr 2002 in Form einer Mitteilung von der Kommission vorgelegte Diskussionsvorlage⁸¹ vorbereitet. Die Strategie zum Bodenschutz soll sich nach der Vorankündigung in der thematischen Strategie zur städtischen Umwelt auch mit der Sanierung und erneuten Nutzung von aufgegebenen Flächen befassen und eine Raumplanung beschreiben, deren Ziel die Einsparung von Flächen, eine Verringerung der Bodenversiegelung und die rationale Nutzung von Flächen ist. Ob darin auch Vorschläge für

⁷⁷ Ebenfalls von großer Bedeutung für die Kommunen ist die neue Mitteilung der Kommission, Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling, vom 21.12.2005, KOM (2005) 666 endg. Diese wirkt sich jedoch allenfalls mittelbar auf die Stadtentwicklungsplanung aus und wird hier deshalb nicht ausführlich dargestellt. Ein Überblick über das geltende EU-Abfall- und Gefahrstoffrecht findet sich bei *Faßbender*, NVwZ 2005, S. 1122 (1126).

⁷⁸ Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327, S. 1; hierzu etwa *Faßbender*, NVwZ 2005, S. 1122 (1125).

⁷⁹ Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Hochwasser vom 18.1.2006, KOM (2006) 15 endg.

⁸⁰ Zu politischen Entwicklung der europäischen Bodenschutzpolitik ausführlich *Lee*, NuR 2005, S. 745 ff.

⁸¹ Mitteilung der Kommission, Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie, vom 16.4.2002, KOM (2002) 179 endg.; hierzu auch *Lee*, NuR 2005, S. 745 (746 f.).

neues EU-Recht enthalten sein werden, die die kommunale Flächennutzungsplanung stärker als bisher einschränken würden, oder ob die Kommission vor allem auf unverbindliche Instrumente wie Empfehlungen und Leitlinien setzen wird, ist derzeit nicht absehbar. In der Diskussionsvorlage der Kommission von 2002 war im Bereich der Bodenversiegelung vor allem das Fehlen ausreichender und vergleichbarer Informationen kritisiert worden, was darauf hindeuten könnte, dass die Kommission vor allem in diesem Bereich aktiv werden will. Europaweite bodenbezogene Umweltqualitätswerte – wie sie für die Luft- oder die Wasserqualität bestehen – sind dort nicht angekündigt⁸². Die in der Diskussionsvorlage von 2002 außerdem bereits für das Jahr 2003 angekündigte gesonderte Mitteilung der Kommission zum Thema „Planung und Umwelt – die territoriale Dimension“ ist bislang nicht veröffentlicht worden. Da diese Mitteilung in der thematischen Strategie für die städtische Umwelt keinerlei Erwähnung mehr findet, erscheint es fraglich, ob die Kommission dieses Projekt überhaupt noch weiter verfolgt. Gleichwohl muss die Weiterentwicklung der europäischen Bodenschutzpolitik aufmerksam beobachtet werden.

4. *Veränderte Strategien europäischer Umweltpolitik*

Versucht man, aus diesen Einzelpolitiken grundlegende Tendenzen herauszulesen, so zeigt sich, dass die dominierende Entwicklung der EU-Umweltpolitik der letzten Jahre aus kommunaler Sicht in der starken Ausdehnung verpflichtender Instrumente der Umweltplanung und der umweltbezogenen Folgenabschätzung liegt. Verfahrensbezogene Instrumente der Umweltqualitätssicherung, vielfach mit starken partizipatorischen Elementen, gewinnen in immer mehr Bereichen an Bedeutung. Angefangen mit den naturschutzrechtlichen Verträglichkeitsprüfungen aus der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie über das UVP- und das SUP-Recht weisen nun auch die Luftreinhalte- und die Umgebungslärmpolitik als zentrale Bestandteile solche planerischen und folgenabschätzenden Instrumente auf. Die thematische Strategie für die städtische Umwelt sollte offenbar, ausweislich der ursprünglichen Vorstellungen der Kommission, den Schlussstein in dieses Gebäude aus planerischen Instrumenten setzen durch Einführung einer verpflichtenden integrierten Umwelt- und Verkehrsplanung für Großstädte. Selbst die Umweltinformationsrichtlinie lässt sich dieser planerischen Tendenz zuordnen, ergänzt doch der individuelle Anspruch des Einzelnen auf Zugang zu Umweltinformationen die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Planungen.

Jenseits dieser Dominanz planerischer Instrumente unterscheiden sich die dargestellten Politikfelder allerdings auch grundlegend. Während frühere Phasen europäischer Umweltpolitik vorwiegend durch einen an technischen Standards und Grenzwerten ausgerichteten Ansatz geprägt waren⁸³, wird derzeit auf solche inhaltlich zwingenden Vorgaben teilweise verzichtet. Die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie mit ihrer Festlegung schutzwürdiger Gebiete und dem Verbot, diese zu beeinträchtigen, ebenso wie die Luftqualitätsrichtlinien mit den Schadstoffgrenz-

werten verfolgen noch eine solche Strategie der materiellrechtlichen Determinierung lokaler Planung und Stadtentwicklung. Dagegen beschränken sich das UVP- und SUP-Recht ebenso wie die Umgebungslärmrichtlinie bislang ausschließlich auf die Auferlegung von Verfahrenspflichten, ohne neue materiellrechtliche Maßstäbe für die Zulässigkeit von Planungen oder Vorhaben zu setzen. Und auch die gescheiterten Vorschläge der Kommission für eine thematische Strategie für die städtische Umwelt zielten allein auf die Ausdehnung der Verfahrenspflichten und wollten die Definition der damit zu erreichenden Ziele ebenso wie die Auswahl der Maßnahmen den Großstädten selbst überlassen.

Ob der Verzicht auf die Festlegung verbindlicher Umweltqualitätsziele sinnvoll ist oder nicht, muss für den jeweiligen Bereich nach fachlichen Kriterien bewertet werden. So sprechen im Bereich des Umgebungslärms in der Tat fachliche Gründe gegen eine Normierung einheitlicher europaweiter Lärmgrenzwerte. Zum einen ist die Belastung durch Umgebungslärm sehr viel stärker als bei anderen Umwelteinwirkungen von der subjektiven Wahrnehmung und damit auch von in Europa unterschiedlichen kulturellen Standards abhängig. Zum anderen lassen sich spürbare Lärmreduktionen nur begrenzt durch kurzfristige technische Maßnahmen erreichen. Hier kommt langfristigen Maßnahmen der Stadtgestaltung und Stadtplanung eine größere Bedeutung zu. Das Erreichen von Grenzwerten „auf die Schnelle“ ist beim Umgebungslärm daher besonders schwer. Auch im Hinblick auf die Grenzwerte für Luftschadstoffe scheint die Kommission nun zur Kenntnis zu nehmen, dass aufgrund unterschiedlicher topographischer, meteorologischer und anderer Voraussetzungen vor Ort die Grenzwerte nicht überall innerhalb der vorgesehenen Fristen eingehalten werden können. Der in der thematischen Strategie zur Luftreinhaltung enthaltene Vorschlag der Kommission, bei Nachweis intensiver Bemühungen zur Erreichung der Grenzwerte ausnahmsweise Fristverlängerungen einzuräumen, zielt darauf, diesem Umstand Rechnung zu tragen, ohne den Druck auf die Mitgliedstaaten und die Kommunen allzu sehr zu lockern, sich um die Einhaltung der Grenzwerte zu bemühen. Hier dürfte auch die Einsicht auf Seiten der Kommission eine Rolle spielen, dass fortdauernde flächendeckende Überschreitungen europäischer Grenzwerte das Risiko in sich bergen, dass sich die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten an diese scheinbar „unerreichbaren“ Ziele irgendwann schlicht nicht mehr gebunden fühlen. Eine solche Entwicklung würde die praktische Wirksamkeit europäischer Rechtsetzung insgesamt in Frage stellen – eine Entwicklung, an der die Kommission kein Interesse haben kann.

Dieser Verzicht auf die Festlegung verbindlicher Umweltqualitätsziele wird jedoch durchaus nicht nur positiv bewertet. Kritisiert wird, dass die umfangreichen Planungen mangels materiellrechtlicher Vorgaben zum Selbstzweck zu werden drohen⁸⁴. Gleichzeitig wird die Gefahr gesehen, dass die Planungslasten sämtliche Kapazitäten für Verbesserungsmaßnahmen absorbieren⁸⁵. Die Auferlegung eines einerseits hohen Erfassungs- und Planungsaufwands bei andererseits fehlendem Druck durch verbindliche Grenzwerte oder Qualitätsziele könnte in der Tat dazu

⁸² Hierzu Lee, NuR 2005, S. 745 (748).

⁸³ Faßbender, NVwZ 2005, S. 1122 (1132).

⁸⁴ Faßbender, NVwZ 2005, S. 1122 (1132).

⁸⁵ Fickert, DVBl. 2004, S. 1253 (1261).

führen, dass das eigentliche Ziel jeder umweltpolitischen Initiative, nämlich das Ergreifen von Maßnahmen zur Verbesserung der ökologischen Situation, mangels ausreichender verbleibender Ressourcen für diese Aufgabe in immer weitere Ferne rückt, weil vorrangig die isoliert wirkungslosen Erfassungs- und Planungsleistungen erbracht werden müssen.

Es war nicht zuletzt die Furcht vor Überforderung mit weiteren Planungspflichten, die einen nachhaltigen Widerstand vonseiten der Kommunen gegen die Vorschläge der Kommission für eine thematische Strategie für die städtische Umwelt hervorgerufen hat. Zwar erstellen die deutschen Großstädte auf freiwilliger Basis bereits seit langem ganz überwiegend integrierte Verkehrsentwicklungspläne und zum Teil auch kommunale integrierte Umweltmanagementpläne. Von kommunaler Seite wird also nicht die Sinnhaftigkeit dieser Planungen als solche in Frage gestellt. Allerdings ist die Überführung solcher freiwilligen Pläne in verpflichtendes europäisches Recht in der Regel mit einem zusätzlichen Aufwand für die Einhaltung der dann einheitlich vorgegebenen inhaltlichen und formellen Anforderungen an diese Pläne⁸⁶ und für deren Meldung nach Brüssel verbunden.

Die Auseinandersetzung um die thematische Strategie für die städtische Umwelt zeigt, dass neben der fachlichen Kritik an europaweiten Grenzwerten für einzelne Bereiche der Umweltpolitik auch die neuere Strategie der Kommission, weitere Erfassungs- und Planungspflichten zu normieren, mittlerweile vernehmbar hinterfragt wird, selbst wenn damit nicht die Pflicht verbunden wird, definierte Umweltqualitätsziele zu erreichen. Die zuletzt grassierende „Planungseuphorie“ bei den Umweltpolitikern der EU-Kommission dürfte nach dem erfolgreichen Widerstand gegen die ursprünglichen Vorschläge der thematischen Strategie für die städtische Umwelt zumindest vorläufig einen Dämpfer erlitten haben.

Es bleibt abzuwarten, wie sich die Kommission auf diese neuen Widerstände strategisch einstellen wird, ob sie in Zukunft insgesamt vor allem zu unverbindlichen Instrumenten, etwa Fördermaßnahmen, zur Implementierung umweltpolitischer Ziele in Europa greifen wird und welche Rolle Planungspflichten und die Einführung von Umweltqualitätszielen für Europa spielen werden. Aus kommunaler Sicht erscheint es ratsam, sich weiterhin und sogar stärker als bisher aktiv in europapolitische Entscheidungsprozesse einzuschalten. Hierfür bieten sich vor allem die Mitwirkung von Mitarbeitern der Kommunalverwaltungen in europäischen Expertengremien sowie die Kooperation, der Erfahrungs- und Meinungsaustausch mit anderen europäischen Städten in Städtenetzwerken (z.B. Eurocities), thematischen Netzwerken (z.B. PlanNet Europe) und Forschungsverbänden an, aber auch die Teilnahme an Konsultationen der Kommission zu thematischen Strategien und Gesetzesvorhaben und die fachliche Unterstützung der kommunalen Spitzenverbände bei der Erarbeitung von Stellungnahmen zu solchen Vorhaben.

Diese Intervention sollte sich nicht nur auf einzelne Gesetzgebungsverfahren und Verfahren zur Vorbereitung thematischer Mitteilungen beschränken. Daneben sollten die Städte und Ge-

meinden versuchen, mit der Kommission in einen strategischen Austausch einzutreten, in dem die Erfahrungen mit unterschiedlichen europäischen Instrumenten der Umweltpolitik auf der untersten Vollzugebene in die Fortentwicklung umweltpolitischer Strategien der Kommission aktiv eingespeist werden. Neben der bloßen Reaktion auf europäische Initiativen könnte daher eine neue Rolle der Städte und Gemeinden auf der europäischen Bühne darin bestehen, umwelt- und stadtentwicklungspolitische Themen durch eigene Initiativen anzustoßen oder zu beeinflussen. Denn bei aller Kritik an einzelnen umweltpolitischen Entscheidungen bietet das neue Interesse der Kommission für die städtische Ebene und das gemeinsame Ziel der Verbesserung der Umweltsituation vor Ort enormes Potenzial für eine fruchtbare Zusammenarbeit zwischen den Städten und der EU.

⁸⁶ So müsste für verpflichtend vorgeschriebene Verkehrsentwicklungspläne voraussichtlich auch eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt werden.

Literatur

- Adam, Holger*, Ein Handlungsfeld für deutsche Kommunen. Europäische Umweltpolitik, in: *Stadt und Gemeinde* 2004, S. 505-507.
- Assmann, Jürgen, Katharina Knierim und Jörg Friedrich*, Die Luftreinhalteplanung des Bundesimmissionsschutzgesetzes, in: *NuR* 2004, S. 695-701.
- Battis, Ulrich, Michael Krautzberger und Rolf-Peter Löhr*, *BauGB-Kommentar*, 9. Aufl. München 2005.
- Bunzel, Arno*, Die Umweltprüfung in der Bauleitplanung, Berlin 2005 (Difu-Arbeitshilfe).
- Bunzel, Arno, Franciska Frölich und Stephan Tomerius*, Monitoring und Bauleitplanung – Neue Herausforderungen für Kommunen bei der Überwachung von Umweltauswirkungen, Berlin 2004 (Difu-Materialien 3/2004).
- Erbguth, Wilfried*, Die strategische Umweltprüfung im Abfallrecht, in: *LKV* 2006, S. 1-5.
- Erbguth, Wilfried, und Mathias Schubert*, Das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), in: *ZUR* 2005, S. 524-530.
- Erbguth, Wilfried, und Mathias Schubert*, Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung: Neue Herausforderungen für die Kommunen?, in: *DÖV* 2005, S. 533-541.
- Faßbender, Kurt*, Grundfragen und Herausforderungen des europäischen Umweltplanungsrechts, in: *NVwZ* 2005, S. 1122-1133.
- Fickert, Hans Carl*, Die Umgebungslärmrichtlinie der EU und ihre Umsetzung in deutsches Recht im Verhältnis zum Lärmschutz beim Bau von Verkehrswegen aus der Sicht eines kritischen Praktikers, in: *DVBl.* 2004, S. 1253-1264.
- Fischer, Hartmut, und Klaus Tegeder*, Geräuschkontingentierung als Konfliktlösung in der Bauleitplanung, in: *NVwZ* 2005, S. 30-36.
- Gellermann, Martin*, Habitatschutz in der Perspektive des Europäischen Gerichtshofs, in: *NuR* 2005, S. 433-438.
- Jarass, Hans D.*, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, in: *NVwZ* 2003, S. 257-266.
- Klooth, Kathrin, und Hans Walter Louis*, Der rechtliche Status der Europäischen Vogelschutzgebiete und der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, in: *NuR* 2005, S. 438-442.
- Lee, Yeong Heui*, Notwendigkeit eines Europäischen Bodenschutzes, in: *NuR* 2005, S. 745-750.
- Rehbinder, Eckard*, Zur Entwicklung des Luftqualitätsrechts, in: *NuR* 2005, S. 493-498.
- Scheidler, Alfred*, Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, in: *NuR* 2005, S. 628-634.
- Schladenbach, Marcus*, Der Einfluss des europäischen Umweltrechts auf die kommunale Bauleitplanung, Berlin 2000.
- Schink, Alexander*, Umweltprüfung für Pläne und Programme, in: *NVwZ* 2005, S. 615-624.
- Schubert, Mathias*, Die bauplanungsrechtliche Umweltprüfung im Spannungsfeld EG-rechtlicher Vorgaben und kommunaler Praktikabilitätsansprüche, in: *NuR* 2005, S. 369-375.

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik, Difu
Ernst-Reuter-Haus Straße des 17. Juni 110 10623 Berlin
Telefon: 030/39 001-0 Telefax: 030/39 001-100
E-Mail: difu@difu.de Internet: <http://www.difu.de>

Redaktion: Patrick Diekelmann
DTP: Doris Becker

Die „Aktuelle Information“ ist für den *Nach- und Abdruck* in der (Fach-)Presse ausdrücklich *freigegeben*, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik und die Autorin als Quelle genannt werden.

Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines *Belegexemplars* mit allen Angaben über Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie die Belegexemplare an die:

Difu-Pressestelle Postfach 12 03 21 10593 Berlin Telefon: 030/39 001-208 Telefax: 030/39 001-130 E-Mail: presse@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>