

ANDREA TÖLLNER

Anwendungsbereich und Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie

unter Berücksichtigung von öffentlich-rechtlichen Verträgen

Juristische Reihe **TENEA** / www.jurawelt.com Bd. 62



TENEA

In das deutsche Recht muss aufgrund der Verpflichtung zur Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie für zahlreiche Pläne des Baurechts, Raumordnungs- und Umweltrechts eine Umweltprüfung eingeführt werden. Die Umweltprüfung soll dazu dienen, so früh wie möglich Umweltbelange in den Planungs- und Entscheidungsprozess zu integrieren und dadurch die schon seit Jahren eingeführte Umweltprüfung für Projekte ergänzen.

Die Untersuchung stellt zunächst den Anwendungsbereich der Umweltprüfung für Pläne dar und führt mit Blick auf das deutsche Recht umfangreich und detailliert aus, wie die Umweltprüfung in die verschiedenen Aufstellungsverfahren der einzelnen vorhandenen Pläne einbezogen werden kann. Die Darstellung erfolgt am Beispiel des niedersächsischen Landesrechts. Fragen der Alternativenprüfung und der Öffentlichkeitsbeteiligung werden erörtert, wobei für die Öffentlichkeitsbeteiligung die Gewährung eines absoluten Verfahrensrechts wie im Atomrecht vorgeschlagen wird und die Einführung von Präklusionsvorschriften diskutiert wird. Abgrenzungsfragen mit völkerrechtlichen Vereinbarungen sind ebenfalls Gegenstand der Arbeit.

Kooperative Handlungsweisen gewinnen im Planungsprozess immer mehr an Bedeutung. Die rechtspolitisch bedeutsame Frage, ob auch Verträge im Bereich der Planung einer Umweltprüfung unterzogen werden sollten, wird zum Anlass genommen zu überprüfen, ob und wie dies möglich wäre. Die Untersuchung geht der Frage nach, ob in das Aufstellungsverfahren von Plänen, die in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ergehen, eine Umweltprüfung integriert werden könnte. Gleiches wird für Verträge, die zur Vorbereitung von Plänen dienen, untersucht. Die Darstellung legt im Einzelnen den Anwendungsbereich dar, diskutiert Fragen der Ausgestaltung der Prüfung und schlägt vor, wie die Umweltprüfung verfahrenstechnisch integriert werden könnte.

Andrea Töllner, geb. 1967 in Göttingen, Studium der Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin und der Georg-August-Universität Göttingen, Referendariat in Niedersachsen, seit 1997 als Rechtsanwältin tätig, Promotion an der Freien Universität Berlin im November 2003.

TENEAE

ISBN 3-86504-060-8

26 €



Tenea (ἡ Τενέα), Dorf im Gebiet von Korinth an einem der Wege in die → Argolis, etwas s. des h. Chiliomodi. Sehr geringe Reste. Kult des Apollon Teneates. T. galt im Alt. sprichwörtl. als glücklich, wohl wegen der Kleinheit [...]

Aus: K. Ziegler, W. Sontheimer u. H. Gärtner (eds.): *Der Kleine Pauly*. Lexikon der Antike. Bd. 5, Sp. 585. München (Deutscher Taschenbuch Verlag), 1979.

ANDREA TÖLLNER

Anwendungsbereich und Umsetzung der
Plan-UVP-Richtlinie
unter Berücksichtigung von öffentlich-rechtlichen Verträgen

TENEA

The logo for TENEA features the word 'TENEA' in a red, serif font. Below the text are two horizontal black lines that meet at a central point where they both dip downwards, forming a V-shape.

Andrea Töllner:

Anwendungsbereich und Umsetzung der
Plan-UVP-Richtlinie
unter Berücksichtigung von öffentlich-rechtlichen Verträgen

(Juristische Reihe TЕНEA/www.jurawelt.com; Bd. 62)

Zugleich Freie Universität Berlin
Dissertation 2003

Gedruckt auf holzfreiem, säurefreiem,
alterungsbeständigem Papier

© TЕНEA Verlag für Medien
Berlin 2004

Alle Rechte vorbehalten. All rights reserved.

Digitaldruck und Bindung:

Polyprint GmbH · 12489 Berlin

Umschlaggestaltung: nach Roland Angst, München

TЕНEA-Graphik: Walter Raabe, Berlin

Printed in Germany 2004

ISBN 3-86504-060-8

Inhaltsverzeichnis

EINLEITUNG	1
I. PROBLEME DES ANWENDUNGSBEREICHS DER PLAN-UVP-RICHTLINIE	6
A. ALLGEMEINES	6
B. BEGRIFFSBESTIMMUNGEN „PLÄNE UND PROGRAMME“	6
1. Die Begriffe „Pläne und Programme“ nach der Plan-UVP-Richtlinie	6
2. Die Begriffe „Pläne und Programme“ nach deutschem Recht	14
3. Die Umweltplanung als Plan oder Programm nach der Richtlinie.....	17
C. ANWENDUNGSBEREICH DER PLAN-UVP-RICHTLINIE	18
1. Die obligatorische Umweltprüfung	18
a) Die obligatorische Umweltprüfung für Pläne und Programme, die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten nach Anhang I und II der Projekt-UVP-Richtlinie setzen	19
b) Die obligatorische Umweltprüfung für Pläne und Programme, für die eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie erforderlich ist.....	21
2. Die fakultative Umweltprüfung und die Ausgestaltung des Screening.....	25
3. Ausdrücklich nicht in den Anwendungsbereich fallende Pläne und Programme.....	27
4. Pläne und Programme nach deutschem Recht, für die eine Umweltprüfung obligatorisch ist.....	27
a) Pläne und Programme nach deutschem Recht, die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten nach Anhang I und II der Projekt-UVP-Richtlinie setzen	27
(1) Landwirtschaft.....	28
(a) Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP).....	28
(b) Der Wege- und Gewässerplan gemäß § 41 Flurbereinigungsgesetz	28
(c) Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume (EtLR)	29
(2) Forstwirtschaft.....	30
(a) Forstliche Rahmenpläne nach § 7 BWaldG i. V. m. § 6 NWaldLG.....	30
(3) Fischerei	31
(4) Energie	31
(5) Industrie	32
(a) Festsetzung von Baubeschränkungsgebieten gemäß § 107 BBergG.....	32
(b) bergrechtliche Pläne gemäß § 52 BBergG	33
(6) Verkehr.....	34
(a) Bundesfernstraßenplanung	34
(b) Bundeswasserstraßenplanung.....	36
(c) Bundesschienenwegeplanung.....	37
(d) Flughafenplanung.....	37
(e) Pläne zum gebietsbezogenen Immissionsschutz	38
(7) Abfallwirtschaft.....	38
(a) Abfallwirtschaftspläne gemäß § 29 KrW-/AbfG.....	38
(b) Abfallwirtschaftskonzept gemäß § 19 KrW-/AbfG.....	39
(8) Wasserwirtschaft	39
(a) Maßnahmenprogramme gemäß § 36 WHG	40
(b) Bewirtschaftungspläne gemäß § 36 b WHG	41
(c) Schutzgebietsausweisungen nach § 19 WHG, § 48 NWG.....	42
(9) Telekommunikation	42
(10) Fremdenverkehr	43
(a) Raumverträglichkeitsprüfung gemäß § 15 ROG.....	43
(b) Bebauungsplan mit Festsetzung eines Gebietes für den Fremdenverkehr oder eines Sondergebietes, das der Erholung dient....	43
(c) Fremdenverkehrssatzung gemäß § 22 BauGB	44
(11) Raumordnung	44
(a) Raumordnung in der EU und im größeren europäischen Raum gemäß § 18 II ROG	44
(b) Raumordnung des Bundes gemäß § 18 I ROG	45

(c)	Die Raumordnungspläne nach § 8 I ROG	46
(d)	Regionalpläne nach § 9 I ROG	48
(e)	Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG	49
(f)	Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne gemäß §§ 5, 6 BNatSchG	50
(12)	Bodennutzung	51
(a)	Flächennutzungspläne nach § 1 Abs. 2, §§ 5 - 7 BauGB	51
(b)	regionale Flächennutzungspläne nach § 9 VI ROG	52
(c)	Sanierungspläne nach §§ 13 I, 14 BBodSchG	52
(d)	Ausweisung von Bodenplanungsgebieten nach § 21 III BBodSchG	53
b)	Pläne und Programme nach deutschem Recht, für die eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie erforderlich ist	54
(1)	Die Pläne und Programme gemäß § 35 i. V. m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG	54
(2)	Die erhebliche Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebietes oder eines potentiellen Schutzgebietes	56
5.	<i>Pläne und Programme nach deutschem Recht, die eines Screening zur Feststellung, ob eine Umweltprüfung durchzuführen ist, bedürfen</i>	57
a)	Pläne und Programme nach deutschem Recht, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen	57
(1)	Bebauungspläne nach § 1 Abs. 2, §§ 8 - 13 BauGB	57
(2)	Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB	59
(3)	Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach §§ 165 ff. BauGB	60
b)	geringfügige Änderungen von Plänen und Programmen nach deutschem Recht	60
c)	Pläne und Programme nach deutschem Recht, die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten mit erheblichen Umweltauswirkungen setzen	61
6.	<i>Zusammenfassung</i>	62
II.	PROBLEME DER UMSETZUNG DER PLAN-UVP-RICHTLINIE IN DEUTSCHES RECHT	64
A.	ANFORDERUNGEN AN DIE DURCHFÜHRUNG DER UMWELTPRÜFUNG FÜR PLÄNE UND PROGRAMME NACH DER RICHTLINIE	64
1.	<i>Die Ausarbeitung eines Umweltberichts</i>	64
a)	Das Scoping	65
b)	Die Prüfung der erheblichen Auswirkungen	65
c)	Die Alternativenprüfung	66
2.	<i>Die Durchführung von Konsultationen</i>	67
a)	Die Beteiligung der Behörden	67
b)	Die Beteiligung der Öffentlichkeit	68
(1)	Begriffsbestimmung	68
(2)	Das Verhältnis zur Aarhus-Konvention	70
(3)	Die Öffentlichkeitsbeteiligung als subjektiv-öffentliches Recht und ihre Auswirkungen auf den Rechtsschutz	71
(4)	Verfahren, Form und Fristen	77
(5)	Die Einführung einer Präklusion	78
(a)	Die Verwirkungs-Präklusion	79
(b)	Die Präklusion bei rechtsverbindlichen Vorentscheidungen	80
3.	<i>Die grenzüberschreitenden Konsultationen und ihr Verhältnis zum SEA-Protokoll im Rahmen der Espoo-Konvention</i>	81
4.	<i>Die Entscheidungsfindung mit der Berücksichtigungspflicht als subjektiv-öffentliches Recht</i>	84
5.	<i>Die Bekanntgabe der Entscheidung und die zusammenfassende Erklärung</i>	85
6.	<i>Das Monitoringsystem</i>	85
7.	<i>Zusammenfassung</i>	86
B.	DIE MÖGLICHKEITEN DER IMPLEMENTATION IN DAS NATIONALE RECHT	87
1.	<i>Die Umsetzung der Richtlinie durch vertragliche Vereinbarungen</i>	88
2.	<i>Die Festlegung eines neuen Verfahrens</i>	90

3.	<i>Die Integration der Umweltprüfung in die deutsche Landschaftsplanung</i>	91
a)	Die vollständige Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung.....	94
b)	Die Integration des Umweltberichts in die Landschaftsplanung.....	95
4.	<i>Die Integration der Umweltprüfung in die bestehenden Planungsverfahren</i>	96
5.	<i>Zusammenfassung</i>	97
C.	KOMPATIBILITÄT MIT DEM PROJEKT EINES UMWELTGESETZBUCHS	98
1.	<i>Vereinbarkeit der Integration der Richtlinienanforderungen in die bestehenden Planungsverfahren mit dem Professorenentwurf</i>	99
2.	<i>Vereinbarkeit der Integration der Richtlinienanforderungen in die bestehenden Planungsverfahren mit dem Entwurf der Sachverständigenkommission</i>	101
3.	<i>Zusammenfassung</i>	103
D.	ALLGEMEINE PROBLEME DER INTEGRATION DER UMWELTPRÜFUNG	104
1.	<i>Der Umfang des Prüfungsgegenstandes</i>	104
2.	<i>Die Abschichtungsregeln</i>	105
3.	<i>Das Verhältnis zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Projekt-UVP-Richtlinie</i>	106
4.	<i>Das Verhältnis zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie</i>	107
5.	<i>Zusammenfassung</i>	109
E.	DIE INTEGRATION DER UMWELTPRÜFUNG IN DIE EINZELNEN PLÄNE.....	109
1.	<i>Der Bedarfsplan nach § 1 FStrAG</i>	109
2.	<i>Die Linienbestimmung nach § 16 FStrG</i>	110
3.	<i>Die Linienbestimmung nach § 37 NStrG</i>	111
4.	<i>Die Linienbestimmung nach § 13 WaStrG</i>	111
5.	<i>Der Bedarfsplan nach § 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz</i>	112
6.	<i>Die Luftreinhaltepläne gemäß § 47 BImSchG</i>	112
7.	<i>Die Lärminderungspläne gemäß § 47a BImSchG</i>	113
8.	<i>Der Abfallwirtschaftsplan gemäß § 29 KrW-/AbfG</i>	114
9.	<i>Das Maßnahmenprogramm gemäß § 36 WHG</i>	115
10.	<i>Das Landes-Raumordnungsprogramm gemäß § 8 I ROG i.V. § 5 NROG</i>	117
11.	<i>Das Regionale Raumordnungsprogramm gemäß § 9 ROG i.V.m. § 7 NROG</i> ...	119
12.	<i>Der Flächennutzungsplan gemäß § 5 BauGB</i>	121
13.	<i>Die Ausweisung von Bodenplanungsgebieten gemäß § 21 III BBodSchG, § 4 NBodSchG</i>	124
14.	<i>Der Bebauungsplan gemäß § 1 II, 8 - 13 BauGB</i>	126
III.	DIE UMWELTPRÜFUNG FÜR ÖFFENTLICH-RECHTLICHE VERTRÄGE	128
A.	BEGRIFFSBESTIMMUNGEN.....	128
1.	<i>Öffentlich-rechtliche Verträge als „Pläne und Programme“ und zur Vorbereitung und Verwirklichung von „Plänen und Programmen“</i>	128
a)	Die Erscheinungsformen der öffentlich-rechtlichen Verträge im deutschen Recht.....	128
b)	öffentlich-rechtliche Verträge als Pläne und Programme im Sinne der Plan-UVP-Richtlinie	129
B.	DIE EINFÜHRUNG EINER UMWELTPRÜFUNG FÜR PLANVORBEREITENDE UND –VERWIRKLICHENDE VERTRÄGE	129
1.	<i>Das Erfordernis einer Umweltprüfung</i>	129
2.	<i>Der Anwendungsbereich</i>	131
a)	Die städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB.....	131
(a)	Bauplanungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 1 BauGB.....	132
(b)	Baurealisierungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 2 BauGB.....	132
(c)	Folgekostenverträge gemäß § 11 I Nr. 3 BauGB	133
b)	Der Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß § 12 I 1 BauGB	134
c)	Der Erschließungsvertrag gemäß § 124 BauGB.....	135
d)	Der durch Vertrag auf Teilbereiche beschränkte gemeinsame Flächennutzungsplan gemäß § 204 I 3 Hs. 2 BauGB.....	136
e)	Die örtliche oder sachliche Teilplanung durch Vertrag gemäß § 204 I 4 BauGB	137
f)	Die Raumordnungsverträge gemäß § 13 S. 5 ROG.....	137
3.	<i>Die Ausgestaltung der Umweltprüfung</i>	139

4.	<i>Die Integration in die einzelnen Vertragsaufstellungsverfahren</i>	142
a)	Die städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB	142
b)	Die örtliche und sachliche Teilplanung durch Vertrag gemäß § 204 I 4 BauGB	143
c)	Die Raumordnungsverträge gemäß § 13 S. 5 ROG	143
5.	<i>Zusammenfassung</i>	143
C.	DIE UMWELTPRÜFUNG FÜR PLÄNE IN VERTRAGSFORM	144
1.	<i>Der Anwendungsbereich</i>	144
a)	normsetzende Vereinbarungen	144
(1)	Vertragliche Vereinbarungen gemäß § 13 S. 5 ROG in Form der normsetzenden Vereinbarung	146
(2)	Die Regionalpläne in Form der normsetzenden Vereinbarung	147
b)	echte Normsetzungsverträge	148
(1)	Bauplanungsabreden	149
(2)	Vereinbarungen über ein Aufstellungsgebot für einen Bauleitplan zwischen einer Gemeinde und dem Träger der Raumplanung gemäß § 1 IV BauGB	151
c)	unechte Normsetzungsverträge	152
(1)	Die Unterschutzstellung gemäß § 33 IV BNatSchG	152
(2)	Städtebauliche Vereinbarungen über Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft gemäß § 1a III 3 BauGB	154
2.	<i>Die Integration der Umweltprüfung in die Verträge unter Berücksichtigung des Einflusses des Gemeinschaftsrechts</i>	155
3.	<i>Zusammenfassung</i>	158
IV.	ZUSAMMENFASSUNG	159
	LITERATURVERZEICHNIS	163

Einleitung

Als Ausdruck des umweltpolitischen Vorsorge- und Minimierungsprinzips wurde durch die Richtlinie 85/337/EWG¹ eine Umweltverträglichkeitsprüfung² als Instrument zur Ermittlung und Beurteilung der Umweltauswirkungen von bestimmten, potentiell umweltbelastenden öffentlichen und privaten Projekten eingeführt.³ Durch die Umweltverträglichkeitsprüfung sollen alle unmittelbaren und mittelbaren Umweltauswirkungen eines geplanten Vorhabens frühzeitig medien- und fachgebietsübergreifend unter Einbeziehung der Öffentlichkeit ermittelt, beschrieben und bewertet werden.⁴ Bei dieser Richtlinie des Rates vom 27.06.1985, die durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)⁵ von 1990 in deutsches Recht umgesetzt wurde, standen Großprojekte im Vordergrund (z.B. Fernstraßen, größere Flugplätze, Abfallbeseitigungsanlagen, Raffinerien). Zusätzlich wurden durch das UVPG auch Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung⁶ in vorgelagerten Planungsverfahren einbezogen, die jedoch im Zuge der Deregulierungs- und Beschleunigungsgesetze Anfang der neunziger Jahre wieder erheblich zurückgeschraubt wurden.⁷

Die Richtlinie 97/11/EG⁸ vom 03.03.1997 ändert die Richtlinie 85/337/EWG erheblich ab.⁹ Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie 97/11/EG vom 03.03.1997 durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001¹⁰ - verspätet - umgesetzt. Deutlich mehr Vorhaben sind der Projekt-UVP-Pflicht unterworfen, z.B. sind Industriezonen, die Errichtung von Einkaufszentren und Parkplätzen, Feriendörfer und Hotelkomplexe sowie Windfarmen jetzt projekt-uvp-pflichtig. Den Mitgliedstaaten ist es nicht mehr möglich, bei den in Anlage II der Projekt-UVP-Richtlinie aufgeführten Projekten vollständig von einer UVP abzusehen, ohne daß sie bestimmte Auswahlkriterien wie z.B. Schwellenwerte oder eine Einzelfallprüfung vorgeschaltet haben. Die Pflicht zur Einbeziehung der Öffentlichkeit ist grenzüberschreitend geregelt.¹¹

Nachdem bereits bei den Verhandlungen für die Richtlinie 85/337/EWG erste Überlegungen der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Politiken, Pläne und Programme angestrengt wurden, legte die Kommission einen ersten Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie im Jahr 1990 vor.¹² Dieser Vorschlag erntete starke Kritik und zog eine längere Denkpause seitens der Kommission nach sich. Am 04.12.1996 legte die Kommission einen neuen Richtlinienvorschlag vor.¹³ Das Europäische Parlament stimmte dem Richtlinienvorschlag im Oktober 1998 zwar zu, hatte aber eine Reihe von Änderungswünschen.¹⁴

Daraufhin unterbreitete die Kommission im Februar 1999 einen nochmals geänderten Richtlinienvorschlag.¹⁵ Der EU-Umweltministerrat faßte am 13./14.12.1999 einen Gemeinsamen Standpunkt. Nach Abstimmung der Präambel und der Begründung billigte der Umweltministerrat das „Gesamtpaket“ am 30.03.2000.¹⁶ Der Richtlinienvorschlag lag

¹ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. Nr. L 175 vom 5.7.1985 S. 40 ff.

² Nachfolgend als *UVP* bezeichnet.

³ Grundlegende Literatur zur Projekt-UVP: Erbuth/Schink, UVPG-Kommentar; Hoppe, UVPG-Kommentar.

⁴ Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 3, Rz. 3.

⁵ Vom 12. Februar 1990, BGBl. I, S. 205, nachfolgend: *UVPG*.

⁶ Nachfolgend: *UVP*.

⁷ Vgl. Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 17.

⁸ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. EG Nr. L 73, S. 5; nachfolgend als *UVP-Änderungs-Richtlinie* bezeichnet.

⁹ Die Richtlinie 85/337/EWG in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG wird nachfolgend als *Projekt-UVP-Richtlinie* bezeichnet.

¹⁰ Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001, BGBl. 2001, S. 1950. Die Richtlinie war bis zum 14.3.1999 umzusetzen.

¹¹ Vgl. Schmidt-Eichstaedt UP 2000, 401.

¹² hierzu im einzelnen Otto S. 19 f.

¹³ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, (97/C 129/08) KOM (96) 511 endg.- 96/0304 (SYN), von der Kommission vorgelegt am 25.03.1997, Abl. EG Nr. C 129/14 vom 25.4.1997.

¹⁴ Abl. EG C 341 vom 9.11.1998, S.18.

¹⁵ Abl. EG C 83 vom 25.3.1999, S. 13.

¹⁶ Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 25/2000, vom Rat festgelegt am 30.03.2000, im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 2000/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... über die Prüfung der

dem Europäischen Parlament entsprechend den Regeln des Mitentscheidungsverfahrens vor. Eine Einigung wurde nach weiterer erheblicher Diskussion im Vermittlungsverfahren am 16.03.2001 erzielt. Dem im Vermittlungsausschuß vom 23.4.2001 erarbeiteten Text-Vorschlag (Joint text, PE-CONS 3619/01 ENV 135 CODEC 260) haben das Europäische Parlament am 31.5.2001 und der Rat der Europäischen Union (Gesundheit) am 5.6.2001 zugestimmt (vgl. Art. 251 Abs. 4 und Abs. 5 EGV). Die Veröffentlichung des Textes als Richtlinie 2001/42/EG¹⁷ im Amtsblatt der EU erfolgte am 21.07.2001¹⁸, so daß die Richtlinie zu diesem Zeitpunkt in Kraft trat. Die Richtlinie ist mit dreijähriger Frist in das nationale Recht umzusetzen, also vor dem 21.07.2004.¹⁹

Der Kerngedanke der Richtlinie ist es, Umweltbelange so frühzeitig wie möglich zu berücksichtigen. Damit soll ein wesentlicher Beitrag zum fünften „Aktionsprogramm Umwelt“²⁰ der EU und zur Umsetzung des Rio de Janeiro 1992²¹- bzw. Istanbul-Konzeptes²² - zur nachhaltigen Entwicklung geliefert werden.²³ Die Verbesserung des Umweltschutzes soll dadurch erreicht werden, daß vor der Fertigstellung von Plänen und Programmen eine Umweltprüfung durchgeführt werden muß.

Die in Planfeststellungs-, Bebauungsplan- und Genehmigungsverfahren durchzuführende Projekt-UVP steht am Ende eines meist langen Planungs- und Entscheidungsprozesses und kommt daher häufig zu spät. Ihr sachlicher, räumlicher und zeitlicher Untersuchungsumfang ist vielfach zu kurz, um zu einer optimalen Verträglichkeit von Projekten oder gar zu einer nachhaltigen Raumordnung zu führen.²⁴ Nur durch die Ausdehnung der Umweltprüfung auf rahmensetzende Pläne und Programme kann dem Prinzip einer frühzeitigen Integration von Umweltbelangen in die Planungs- und Entscheidungsprozesse genüge getan werden.²⁵ Neben dieser erstrebten Vorverlagerung des mit der Projekt-UVP-Richtlinie bezweckten Umweltschutzes in die Planungsphase hinein soll die Umweltprüfung eine Stärkung des Umgebungsschutzes für FFH-Gebiete²⁶ herbeiführen.²⁷

Während der Vorhabenträger bei der Projekt-UVP nicht zur Durchführung einer Alternativenprüfung verpflichtet ist, steht bei der Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie die Öffnung von Alternativen im Vordergrund, die konkrete Bewertung der Umweltverträglichkeit ist nachrangig. Insofern ist der Ansatz nicht nur weiter, sondern durchaus ein anderer als bei der Projekt-UVP. Die englische Unterscheidung zwischen *environmental impact assessment* (der Projekt-UVP) und *strategic environmental assessment* (der Strategischen Umweltprüfung) bringt dies treffend zum Ausdruck. *Strategic* ist die Prüfung deshalb, weil sie sich nicht in einer Symptombeschreibung und -bewertung erschöpft, sondern kumulative und synergistische Folgewirkungen und Alternativen berücksichtigen kann.²⁸ Nicht zu Unrecht ist dieser Ansatz als instrumentelle Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips bezeichnet worden.²⁹

Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Abl. EG C 137/11 vom 16.05.2000; nachfolgend: *Gemeinsamer Standpunkt vom 30.03.2000*.

¹⁷ Nachfolgend wird die „Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ als *die Richtlinie* bezeichnet. Erfordert es die bessere Lesbarkeit des Textes zur Unterscheidung von anderen Richtlinien, wird sie als *Plan-UVP-Richtlinie* bezeichnet.

¹⁸ Abl. EG L 197 vom 21.07.2001, S. 30.

¹⁹ Vgl. Art. 13 I der Richtlinie 2001/42/EG.

²⁰ Abl. EG C 138 vom 17.05.1993, S. 5 und Abl. EG L 275 vom 10.10.1998, S.1, vgl. auch Gemeinsamer Standpunkt vom 30.03.2000, Abl. EG C 137/11 vom 16.05.2000, S. 1.

²¹ Vgl. z.B. <http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html> vom 30.03.2001.

²² zur Habitat II –Konferenz vom 3.-14.06.1996 in Istanbul vgl. <http://www.un.org/Conferences/habitat/> vom 30.03.2001.

²³ Vgl. Gerlach/Hoppenstedt, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 338.

²⁴ Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 15.

²⁵ Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 16.

²⁶ Vgl. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. EG L 206/7 vom 22. Juli 1992, Anhänge I und II ersetzt durch der Anhang der Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, Abl. EG L 305/42 vom 8. November 1997; nachfolgend *FFH-Richtlinie*.

²⁷ Spannowsky, UPR 2000, 201, 204.

²⁸ Vgl. hierzu ausführlich Fischer UVP-report 1998, 69.

²⁹ Ziekow UPR 1999, 287, 288.

In der nachfolgenden Untersuchung erfolgt die Prüfung, welche deutschen Pläne und Programme in den Anwendungsbereich der Richtlinie über eine Umweltprüfung für Pläne und Programme fallen. Sofern es sich um Pläne und Programme handelt, deren Ausarbeitung aufgrund von Bundes- oder Landesrecht oder als Selbstverwaltungsaufgabe in der Zuständigkeit von Landesbehörden, Landkreisen oder Gemeinden liegt, erfolgt die Darstellung *am Beispiel* des Bundeslandes *Niedersachsen*. Exemplarisch anhand eines Bundeslandes die Probleme des Anwendungsbereichs und auch der Umsetzung zu zeigen hat den Vorteil, detaillierter auf Umsetzungsprobleme auf der Landes- bzw. Kommunalebene eingehen zu können. Das Bundesland Niedersachsen wurde als Beispiel ausgewählt, da es zur Darstellung der Umsetzungsprobleme als Flächenstaat geeigneter als ein Stadtstaat schien. Ein Großteil der zu untersuchenden Pläne und Programme, insbesondere aus dem Bereich der Bauleitplanung und der Raumplanung, wird nur in Flächenstaaten aufgestellt oder ist in den Stadtstaaten in abweichender Form geregelt.³⁰ Unter den Flächenstaaten fiel die Wahl auf Niedersachsen, da dieses Bundesland für die meisten Pläne und Programme eine in vielen Bundesländern „übliche“ Form der Umsetzung gewählt hat und so für die Übertragbarkeit der Darstellung auf die anderen Bundesländer besonders geeignet erschien.³¹

Zur Prüfung des Anwendungsbereichs der Richtlinie stellt sich vorab die Frage, wie die Begriffe „Plan“ und „Programm“ zum einen im Sinne der Richtlinie, zum anderen nach deutschem Recht definiert werden.

Im Anschluß an die Klärung des Anwendungsbereichs der Richtlinie in Deutschland wird erörtert, wie die Richtlinienanforderungen in deutsches Recht umzusetzen sind. Die den Mitgliedstaaten zur Umsetzung im Detail überlassene Fragen wie z.B. die Ausgestaltung des Screening und der Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit werden diskutiert. Gegenstand der Untersuchung ist auch, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts als subjektives Recht auszugestalten ist. Das Verhältnis zur Aarhus-Konvention³² und hinsichtlich der Pflicht zur Durchführung von grenzüberschreitenden Konsultationen zu dem SEA-Protokoll im Rahmen der Espoo-Konvention³³ wird dargestellt.

Die Richtlinie schreibt nicht fest, wie die Mitgliedstaaten die Anforderungen an die Durchführung der Umweltprüfung umzusetzen haben. Ausdrücklich werden die beiden Möglichkeiten aufgeführt, entweder ein neues Verfahren für die Durchführung der Umweltprüfung zu schaffen oder es in schon in den Mitgliedstaaten vorhandene Verfahren zu integrieren. Die Arbeit erörtert den in Deutschland diskutierten interessanten Ansatz der Integration der Richtlinienanforderungen in das System der deutschen Landschaftsplanung. Sie stellt die hierfür erforderlichen Änderungen bei der Landschaftsplanung dar und erläutert die Vor- und Nachteile einer solchen Integration. Auch die Zulässigkeit einer Umsetzung der Richtlinie nicht durch Gesetz, sondern durch vertragliche Vereinbarungen wird geprüft. Im Ergebnis wird der gleichfalls erörterten Integration in die bestehenden Planungsverfahren der Vorzug gegeben.

³⁰ In den Flächenstaaten ist nach den Gemeindeordnungen der Länder die Gemeindevertretung, der Gemeinderat oder der Stadtrat, für die Aufstellung der Bauleitpläne zuständig. In den Stadtstaaten finden sich hingegen Besonderheiten: Beispielsweise wird der Flächennutzungsplan in Hamburg durch das Landesparlament, die Bürgerschaft, festgestellt, die Bebauungspläne werden durch Rechtsverordnung des Senats oder Gesetz der Bürgerschaft festgesetzt (§§ 2,3 Gesetz über die Feststellung von Bauleitplänen und deren Sicherung (BauleitplanfestG) in der Fassung vom 4. April 1978, zuletzt geändert am 26. April 1999, Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1999, 73. In Berlin beschließt der Senat den Flächennutzungsplan mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses und die Bebauungspläne werden durch Rechtsverordnung des Bezirksamtes oder des Senats festgesetzt (§§ 2, 4, 4 a – c Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs (AGBauGB) i.d.F.vom 7. November 1999 (GVBl. S. 578).

Gemäß § 8 I Satz 2 ROG kann auch die Raumordnungsplanung auf Landesebene Besonderheiten aufweisen: in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg kann die Flächennutzungsplanung nach § 5 BauGB die Funktion eines Landesplans übernehmen. Die Stadtstaaten sind zur Aufstellung von raumordnerischen Plänen zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet, vgl. Koch/Hendler, § 5 Rz. 6.

³¹ Verweise auf die Regelungen in den anderen Bundesländern finden sich bei der Erörterung der jeweiligen Pläne und Programme.

³² VN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (*Aarhus-Konvention*), Economic Commission for Europe, Environment and Human Settlements Division, <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm> vom 09.08.2002.

³³ ECE-Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 (*Espoo-Konvention*), Economic Commission for Europe, Environment and Human Settlements Division, <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html> vom 09.08.2002.

Für zahlreiche bei der Prüfung der Umsetzung dieser Richtlinie auftretende Probleme findet sich bereits in den Entwürfen für ein Umweltgesetzbuch ein Lösungsansatz. Das Projekt der Schaffung eines Umweltgesetzbuchs soll nach wie vor langfristig umgesetzt werden. An die Darstellung der Vorschläge für Umweltprüfungen nach dem Projekt des Umweltgesetzbuchs schließt sich daher die Prüfung der Frage an, inwieweit die vorgeschlagene Art der Umsetzung der Richtlinie mit dem Projekt der Schaffung eines Umweltgesetzbuchs kompatibel ist.

Allgemeine Probleme der Integration der Umweltprüfung wie die Frage nach dem Umfang des Prüfungsgegenstandes oder einer Präklusion für den Fall, daß bei einer höherrangigen Planungsstufe keine Stellungnahmen erfolgten, obwohl dies möglich war, werden einer Lösung zugeführt. Auch das Verhältnis der Umweltprüfung zu der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Projekt-UVP-Richtlinie und zu der Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie wird beleuchtet.

An die Darstellung dieser für nahezu alle in den Anwendungsbereich fallenden Pläne und Programme geltenden Fragen schließt sich die Prüfung an, wie die Integration der Umweltprüfung in die einzelnen Pläne zu erfolgen hat.

Dieser erste und zweite Teil der Arbeit stellen eine Fortführung und Ergänzung der Dissertation von Sandra Otto dar, die 1999 den Anwendungsbereich des Richtlinienvorschlages für eine UVP für Pläne und Programme, die an eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu stellenden materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Anforderungen und die Entwürfe zum Umweltgesetzbuch als Entwürfe zu einer Umweltleitplanung und zur UVP von Plänen und Programmen untersucht hat.³⁴ Der ihrer Untersuchung zugrundeliegende neueste Richtlinienvorschlag ist von 1997³⁵ und weicht in weiten Teilen von der endgültigen Fassung der Richtlinie stark ab. In der Untersuchung konnte deshalb nicht auf eine Erörterung des Anwendungsbereichs der endgültigen Richtlinie und eine Darstellung des Verfahrens sowie der Integrationsprobleme verzichtet werden. Sehr hilfreich war die Arbeit von Sandra Otto insbesondere für die Darstellung der historischen Entwicklung der Entstehung der Richtlinie und hinsichtlich vieler Auslegungsfragen.

Der dritte Teil der Arbeit wird der Frage gewidmet, wie Pläne und Programme in Vertragsform zu behandeln sind. Veränderte europäische und nationale Rahmenbedingungen wie die wettbewerbsbedingten Veränderungen der Standortfaktoren, der Wettbewerb zwischen Städten und Regionen und spezifische Agglomerationsprobleme stellen die nationalen Planungssysteme vor neue Herausforderungen. Eine Verknüpfung der relevanten Planungsinstrumente wie der Raumordnungsplanung, der Verkehrswege- und Umweltfachplanungen ist notwendig. Vor diesem Hintergrund ist eine Ergänzung der Planungsinstrumente um kooperative Instrumente durch den deutschen Gesetzgeber zu verzeichnen. Nicht nur informelle, sondern auch rechtsförmliche Handlungsformen wie zum Beispiel die Möglichkeit, vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen zu schließen, können zum Einsatz kommen.

Es ist zu erwarten, daß sowohl in der Gesetzgebung als auch darauffolgend in der Planungspraxis Möglichkeiten für den Abschluß von Plänen in Vertragsform geschaffen bzw. die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten genutzt werden. Derzeit kann noch kein Plan oder Programm in Vertragsform ermittelt werden. Vertragliche Vereinbarungen werden in der Planungspraxis dazu genutzt, Pläne und Programme vorzubereiten oder zu verwirklichen. Angesichts der Entwicklung hin zur vermehrten Nutzung kooperativer Elemente³⁶ greift die Untersuchung der Entwicklung in der Planungspraxis vor und prüft, ob die Richtlinie der vermehrten Verwendung der Handlungsform des Vertrages zur Schaffung von Plänen oder Programmen entgegensteht. Auch der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf die Vertragsgestaltung wird erörtert.

³⁴ Otto, Sandra, S. 1 ff.

³⁵ Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 25.3.1997 (Abl. EG Nr. C 129 S. 14).

³⁶ Für den Städtebau vgl. Stich, Rudolf, Die Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik in: Streich/Kötter, Planung als Prozeß – von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau S. 285 ff.; zu verschiedenen Bereichen, u.a. dem Umwelt- und Baurecht, Bartscher, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis, S. 297 ff.; zu Kooperationsformen im öffentlichen Recht, Grziwotz, Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht Rz. 10 ff.

Die in die Zukunft gerichtete Prüfung der Integrationsfähigkeit für die derzeit in der Praxis noch nicht existenten Pläne und Programme in Vertragsform wird ergänzt um den Vorschlag, für Verträge, die Pläne oder Programme vorbereiten, eine sog. freiwillige Umweltprüfung einzuführen. Eine Umweltprüfung für planvorbereitende Verträge ist von der Richtlinie nicht vorgesehen, sollte jedoch im Zuge ihrer Umsetzung mit in die nationale Gesetzgebung aufgenommen werden. Begründet wird dieser Vorschlag mit dem Argument, daß der Umweltschutz dadurch in eine noch frühere Planungsphase vorverlegt werden kann. Es besteht auf die Weise nicht die Gefahr, daß durch die Verträge die Umwelt betreffende, in der Praxis nur selten noch revidierbare Entscheidungen getroffen werden.

I. Probleme des Anwendungsbereichs der Plan-UVP-Richtlinie

A. Allgemeines

Die Richtlinie betrifft zwei Gruppen von Plänen und Programmen. Die erste, sehr viel größere und bedeutendere Gruppe betrifft die Pläne und Programme, bei denen der Gesetzgeber davon ausgeht, daß erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in allen Fällen zu erwarten sind, so daß eine Umweltprüfung immer durchzuführen ist. Die zweite Gruppe betrifft Pläne und Programme, bei denen die Mitgliedstaaten anhand bestimmter Kriterien zu entscheiden haben, ob von den Plänen und Programmen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen.

In der Begründung des Kommissionsvorschlages vom 04.12.1996³⁷ wird ausgeführt, daß die Umweltprüfung für Pläne und Programme³⁸ benötigt wird, weil die Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Projekt-UVP-Richtlinie³⁹ vervollständigt werden soll. Die Plan-UVP soll die Projekt-UVP ergänzen. Bestehende UVP-Lücken sollen geschlossen werden. Umweltprüfungen sollen künftig auf allen Planungs- und Genehmigungsebenen stattfinden, auf denen Entscheidungen mit Bedeutung für die Zulassung von Projekten getroffen werden.⁴⁰

Zunächst ist jedoch zu klären, wie die Begriffe Pläne und Programme erstens in der Richtlinie und zweitens im deutschen Recht definiert sind.

B. Begriffsbestimmungen „Pläne und Programme“

1. Die Begriffe „Pläne und Programme“ nach der Plan-UVP-Richtlinie

Unter den Begriffsbestimmungen in Artikel 2 a) der Richtlinie wird beschrieben, was der Ausdruck „Pläne und Programme“ im Sinne der Richtlinie bezeichnet. Hiernach sind „Pläne und Programme“ Pläne und Programme sowie deren Änderungen,

- 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 aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.

In dem Gemeinsamen Standpunkt vom 30.03.2000 äußerte sich der Rat zu der Problematik der Begriffsbestimmungen. Er führte in der Begründung zu Artikel 2, der die Bestimmungen der Begriffe Pläne und Programme enthält, aus, daß die Definition für „Pläne und Programme“ geändert worden sei. Es sei mit der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000 klargestellt worden, daß *nur* Pläne und Programme gemeint sind, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten verlangt und von einer Behörde vorbereitet und/oder verabschiedet oder für ein Gesetzgebungsverfahren vorbereitet werden, und daß bei diesen ein Bezug zu den verschiedenen Verfahren bzw. Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten bestehen muß.⁴¹ Damit wurde deutlich, daß eine Einschränkung auf Pläne und Programme, die in einem formellen Verfahren ergehen, erfolgen soll.⁴²

³⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, (97/C 129/08) KOM (96) 511 endg.- 96/0304 (SYN), Abl. EG Nr.C 129/14 vom 25.4.1997.

³⁸ Nachfolgend als *Plan-UVP*, wenn eine Abgrenzung zu anderen Prüfungen erfolgen muß, oder als *Umweltprüfung* bezeichnet.

³⁹ Nachfolgend als *Projekt-UVP*, wenn eine Abgrenzung zu anderen Prüfungen erfolgen muß, oder als *Umweltverträglichkeitsprüfung* bezeichnet.

⁴⁰ Sangerstedt, Vortrag am 05.05.2000, S.4.

⁴¹ Vgl. Begründung des Rates zu Artikel 2 des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000, Abl. EG C 137/11 vom 16.05.2000, S. 20; zur Entwicklung der Begriffe „Pläne und Programme“ in den Richtlinienentwürfen, die dem Gemeinsamen Standpunkt vom 30.03.2000 vorausgingen, Otto S. 36 ff.

⁴² Vgl. Otto S. 39.

Die Begriffsbestimmung in Artikel 2a) der Richtlinie gibt selbst keine Definition dessen, was sie unter einem Plan oder einem Programm versteht. Sie geht von einem Begriff „Pläne und Programme“ aus, ohne ihn zu definieren und nutzt dann diesen nicht definierten Begriff zur Eingrenzung, welche Pläne und Programme hiervon Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie sind. Diese Systematik ist damit zu erklären, daß eine Definition nicht erfolgen sollte. Die Kommission und die Ratspräsidentschaft betrachteten die Frage als auf Gemeinschaftsebene nicht lösbar und haben ihre Klärung den Mitgliedstaaten bzw. der Praxis überlassen.⁴³ Eine Definition auf Gemeinschaftsebene kam wohl deshalb nicht in Betracht, weil die Mitgliedstaaten völlig unterschiedliche Begriffsbezeichnungen benutzen⁴⁴.

Die Umsetzung der Richtlinie mit einer einheitlichen Definition der Begriffe für alle Mitgliedstaaten hätte bedeutet, daß nicht nur eine Umweltprüfung für bestimmte Pläne und Programme in die bestehenden Verfahren eingeführt wird, sondern darüber hinaus die mitgliedstaatlichen Planungsregelungen aus den verschiedensten Bereichen an die gemeinschaftsrechtlichen Begriffsdefinitionen anzupassen gewesen wären. Diese mitgliedstaatliche Anpassungspflicht zur Umsetzung der Richtlinie hätte Zweifel aufkommen lassen können, ob eine solche Regelungsintensität der Richtlinie überhaupt zulässig ist.⁴⁵

Eine Richtlinie ist gemäß Art. 249 EGV hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überläßt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Sinn und Zweck dieser Wahlfreiheit ist es, den Mitgliedstaaten einen Betätigungsspielraum zu lassen, um ihnen zu ermöglichen, nationalen Besonderheiten bei der Ausführung der Richtlinie Rechnung zu tragen.⁴⁶ Gemäß Artikel 1 hat die Richtlinie aus Umweltschutzerwägungen zum Ziel, bestimmte Pläne und Programme einer Umweltprüfung zu unterziehen.⁴⁷ Das Erfordernis, die mitgliedstaatlichen Planungsregelungen an gemeinschaftsrechtliche Begriffsdefinitionen anzupassen, hätte bedeutet, daß den Mitgliedstaaten über die verbindliche Zielvorgabe der Einführung einer Umweltprüfung hinaus auferlegt worden wäre, zumindest die Planungsvorschriften, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, nicht nur hinsichtlich der Einführung der Umweltprüfung zu ändern, sondern aufgrund neuer Begriffsbezeichnungen ggf. komplett neu zu fassen. So wären je nachdem, wie die Richtlinie Pläne und Programme definiert, beispielsweise in Deutschland die landesrechtlich völlig unterschiedlichen Bezeichnungen für Raumordnungspläne auf Landesebene entsprechend anzupassen gewesen. Nach niedersächsischer Terminologie gibt es zum Beispiel ein aus zwei Teilen bestehendes Landes-Raumordnungsprogramm, während in Nordrhein-Westfalen ein Landesentwicklungsprogramm und Landesentwicklungspläne vorgesehen sind.⁴⁸

Teilweise wird die Auffassung vertreten, daß Richtlinien eine Materie bis in die kleinsten Details umfassend regeln dürfen.⁴⁹ Die Richtlinie sei frei in ihrer Regelungsintensität, denn der Begriff des „Zieles“ setze nicht notwendig voraus, daß den Mitgliedstaaten Raum für eigene sachliche Gestaltungen gewährt werden muß. Welcher sachliche Inhalt zulässig sei, ergebe sich nicht aus der Verfahrensvorschrift des Art. 249 EGV, sondern allein aus der jeweiligen Rechtsgrundlage in den Gemeinschaftsverträgen.⁵⁰

Nach anderer Auffassung muß der nationale Gesetzgeber ein Minimum an Entscheidungsfreiheit behalten.⁵¹ Den Parlamenten könne nicht zugemutet werden, eine Richtlinie zu vollziehen, wenn sie alle Einzelheiten regelt. Die parlamentarische Demokratie setze einen gewissen Entscheidungsspielraum voraus. Ist keine eigene Gestaltungsmöglichkeit mehr vorhanden, sei der zulässige Rahmen für die Detaillierbarkeit überschritten.⁵² Zudem

⁴³ Sagenstedt, Vortrag am 05.05.2000 S.9.

⁴⁴ Vgl. Richtlinienvorschlag der Kommission vom 04.06.1991, Vorlage der Kommission an den Rat, XI/194/90-DE-REV.4, S. 4 ; Otto S.41.

⁴⁵ Zum Streitstand im allgemeinen Bleckmann in: Bleckmann, Europarecht, 6. Auflage 1997, § 7 Rz. 420 ff.

⁴⁶ Fuß, DVBl. 1965, 378, 379; Schmidt in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Band 4, 5. Auflage, Art. 189 Rz. 39.

⁴⁷ Vgl. allerdings die Ausführungen bei Oldekop, der darlegt, daß die verschiedenen Elemente einer Richtlinie je nach Betrachtungsweise als Ziele oder Mittel anzusehen sind, also eine Unterscheidung zwischen verbindlichen Ziel- und unverbindlichen Mittelangaben nicht getroffen werden kann, Oldekop, JöR, 1972, S. 55, 85 ff.

⁴⁸ Zu den unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen vgl. Koch/Hendler, § 5 Rz. 9 ff.

⁴⁹ Ipsen in: Festschrift für Ophüls, 1965, S. 71 ff.; Kreplin, NJW 1965, 467, 470; Schatz, NJW 1967, 1694 ff.

⁵⁰ So Haag in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil Rn. 393.

⁵¹ Wagner S. 223.

⁵² Oldekop, JöR 1972, 55, 93.

würden die Grenzen zur Verordnung und zur Entscheidung auf diese Weise verwischt werden.⁵³

Bei letzterer Auffassung ist sicherlich zu beachten, daß die Frage, ob die Regelungsintensität unzulässig hoch ist, nicht auf Grund einer Betrachtung einzelner Vorschriften der Richtlinie gewonnen werden darf, sondern die gesamte Richtlinie in die Beurteilung einbezogen werden muß. Häufig müssen einzelne Vorschriften detailliert sein.⁵⁴ Das kann ausgeglichen werden, wenn andere nicht unbedeutende Vorschriften den Mitgliedstaaten einen Spielraum geben. Deshalb sollte die Entscheidung, ob die Regelungsintensität einer Richtlinie noch zulässig ist, besser von einer anderen Voraussetzung abhängig gemacht werden. Bestimmungen mit einer hohen Regelungsintensität sollten immer dann zulässig sein, wenn dies zur Erreichung des von der Richtlinie angestrebten Ergebnisses erforderlich ist.⁵⁵ Dann folgt die Zulässigkeit der Regelungsintensität aus der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft, auch wenn dem Mitgliedstaat keine eigene Entscheidungsbefugnis mehr verbleibt.⁵⁶ Kann das Ergebnis genauso gut mit einer geringeren Regelungsintensität erreicht werden, indem die Mitgliedstaaten einen größeren Entscheidungsspielraum haben, sollten detaillierte gemeinschaftsrechtliche Regelungen nicht zulässig sein.⁵⁷

Das Ziel der Richtlinie, die Stärkung des Umweltschutzniveaus durch die Einführung der Umweltprüfung für Pläne und Programme, kann genauso gut erreicht werden, wenn es bei den unterschiedlichen nationalen Begriffsbezeichnungen für Pläne und Programme bleibt. Die Aufnahme von Begriffsdefinitionen wäre demnach als unzulässig anzusehen gewesen und hätte zudem sicherlich zahlreiche –unnötige– Diskussionen über die Umsetzungsprobleme hervorgerufen. Somit ist die Entscheidung der Gemeinschaften, keine Begriffsdefinition aufzunehmen, folgerichtig und zu begrüßen.

Daraufhin stellt sich jedoch die Frage, welche Bedeutung der Begriff *Plan* und der Begriff *Programm* im Sinne der Richtlinie haben soll, um den Anwendungsbereich der Richtlinie definieren zu können. Die Richtlinie selbst gibt nicht nur keine Definition der Begriffe, sondern auch keine Anhaltspunkte für eine Auslegung. Sie hat die Politiken, die noch in den Richtlinienvorschlägen der Kommission von 1990 und 1991 enthalten waren⁵⁸, aus dem Geltungsbereich der Richtlinie herausgenommen. Sowohl Pläne als auch Programme sind Aktionsmodelle, die als Instrument zur konkreten Darstellung von Problemen und deren Lösung dienen, während als *Politiken* allgemeine politische Entscheidungen an der Spitze der Entscheidungshierarchie bezeichnet werden.⁵⁹

Hilfreich für die Klärung, was Pläne und Programme nach der Richtlinie sind, könnte der deutsche Ansatz sein, nach der Planungsart zwischen Programm- und Maßnahmenplanung zu unterscheiden. Unterscheidungsmerkmal ist der unterschiedliche Konkretisierungsgrad. So ist die Programmplanung konzeptionell, während die Maßnahmenplanung entscheidungsorientiert und auf den Vollzug von konzeptioneller Planung in die Wirklichkeit angelegt ist.⁶⁰ Festgestellt werden kann, daß eine Abgrenzung der beiden Begriffe nur über den unterschiedlichen Konkretisierungsgrad erreicht werden kann. Während höherstufige konzeptionelle Aussagen als Programm eingestuft werden können, könnte man Pläne als die aus ihnen entwickelten konkreteren Aussagen definieren.⁶¹

Auch aus der Eingrenzung des Begriffs „Pläne und Programme“ durch Artikel 2a) der Richtlinie könnte sich rekonstruieren lassen, welche Pläne und Programme als Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie gelten.

⁵³ Vgl. Oldekop, JöR 1972, 55, 92.

⁵⁴ Vgl. hierzu Bleckmann in: Bleckmann, Europarecht, 6. Auflage 1997, § 7 Rz. 427.

⁵⁵ Vgl. Schmidt in: Groeben/Thiesing/Ehlermann, Band 4, 5. Auflage, Art. 189 Rz. 37, die zudem darauf hinweist, daß der Begriff „Ziel“ im Sinne von „Ergebnis“ verstanden werden muß.

⁵⁶ Vgl. Grabitz in: Grabitz/Hilf, Art. 189, Rz. 59.

⁵⁷ Vgl. Grabitz in: Grabitz/Hilf, Art. 189, Rz. 59; Geiger, EUV/EGV, Art. 249, Rz. 10, der darauf hinweist, daß die Wahlfreiheit von Form und Mitteln Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips ist; zur Bedeutung der Begrenzung der Richtlinienengewalt in der Praxis Bleckmann in: Bleckmann, Europarecht, § 7 Rz. 429.

⁵⁸ Vgl. hierzu Otto S. 19.

⁵⁹ Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 82.

⁶⁰ Hoppe, Planung in: HStR III, § 71 Rz. 11.

⁶¹ Otto S. 41.

Pläne und Programme im Sinne des Artikel 2a) sind nur solche Pläne und Programme, die von einer *Behörde* ausgearbeitet oder angenommen werden.

Der Begriff der *Behörde auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene* stellt klar, daß Pläne und Programme von Verwaltungen auf allen Hierarchieebenen der Verwaltungsorganisation erfaßt werden sollen, sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landes- und der kommunalen Ebene.

Aus der Richtlinie selber ergeben sich hingegen keine Anhaltspunkte dafür, welcher Behördenbegriff von den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung zugrundegelegt werden soll. Aus der Tatsache, daß der Richtlinienentwurf von 1995 noch Pläne und Programme von öffentlichen und privaten Stellen erfaßte⁶² und Pläne von Privaten jetzt nicht mehr erfaßt werden, kann zunächst geschlossen werden, daß der Begriff der Behörde in Abgrenzung zu der Planaufstellung durch Private verwandt wurde.

Einen allgemeinen Begriff der „Behörde“ gibt es im Gemeinschaftsrecht nicht.⁶³ In der englischen Richtlinienfassung wird die Behörde als *authority*⁶⁴ bezeichnet, in der französischen als *autorité*⁶⁵, womit in beiden Sprachen allgemein die Verwaltungsträger beschrieben werden. Fraglich könnte sein, ob der Begriff der Behörde mit dem deutschen Begriffsverständnis der Behörden im funktionellen oder im organisatorischen Sinne identisch ist. Unter den deutschen Begriff der *Behörde im funktionellen Sinne* fallen alle Organe, wenn und soweit sie zur hoheitlichen Durchführung konkreter Verwaltungsmaßnahmen im Außenverhältnis berufen sind.⁶⁶ Würde der deutsche Begriff der Behörde im funktionellen Sinne zugrundegelegt werden, hätte dies zur Folge, daß Organe, die nicht im Außenverhältnis agieren, nicht unter den Behördenbegriff fielen. Beispielsweise ist der Gemeinderat bei der Verabschiedung des Flächennutzungsplans keine Behörde im funktionellen Sinne, denn der Flächennutzungsplan ergeht nicht als außenwirksamer Rechtssatz. Ihm kommt nur verwaltungsinterne Bedeutung als Vorbereitung für den allein außenverbindlichen Bebauungsplan zu.⁶⁷ Gerade Pläne im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung sollen jedoch gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie in ihren Anwendungsbereich fallen, sodaß eine Identität mit dem Begriff der Behörde im funktionellen Sinne nicht gegeben sein kann. Auch eine Identität mit dem Begriff der *Behörde im organisatorischen Sinne* besteht nach dem Sinn und Zweck der Richtlinie nicht. Behörden im organisatorischen Sinne sind nur die der Verwaltung im organisatorischen Sinne zuzurechnenden Stellen. Würde der Behördenbegriff in diesem Sinne verwandt werden, fielen Stellen, die organisatorisch der Legislative oder Judikative zuzurechnen sind, nicht unter den Behördenbegriff, auch soweit sie Verwaltungsaufgaben im materiellen Sinne erfüllen. Auch für sie müssen jedoch die europarechtlichen Regelungen gelten, um einen höchstmöglichen Wirkungsgrad der Richtlinien zu erzielen.⁶⁸

Für die Auslegung des Behördenbegriffs kann auch die Rechtsprechung des EuGH zum Begriff der öffentlichen Verwaltung zur Hilfe genommen werden. In Urteilen gegen Belgien⁶⁹ wehrte sich der EuGH klar gegen Tendenzen, den Begriff der öffentlichen Verwaltung durch Rückgriff auf das jeweilige nationale Recht auszulegen. Er faßte den Begriff der öffentlichen Verwaltung möglichst eng, um nach dem Grundsatz des *effet utile* ein größtmögliches Maß an Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erreichen.⁷⁰ Entsprechendes muß

⁶² Vgl. hierzu Otto S. 38.

⁶³ Vgl. Ausführungen zu dem Begriff der öffentlichen Verwaltung Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 21.

⁶⁴ *Authority* wird übersetzt mit *Behörde, Dienststelle, Stelle*, in: Beseler/Jacobs-Wüstefeld, Law Dictionary, English-German S. 139.

⁶⁵ *Autorité* wird übersetzt mit *Behörde, Obrigkeit*, in: Doucet/Fleck, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache S. 72.

⁶⁶ Zum Begriff der Behörde im deutschen Recht, Burgi in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht § 52 III 2 Rz. 29; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht § 21 Rz.30.

⁶⁷ Vgl. Löhr in: Battis/Krautzberger, § 5 Rz. 45.

⁶⁸ Vgl. Burgi in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht § 51 I 2 Rz. 13 und § 52 III 2 Rz. 29.

⁶⁹ EuGH 17.12.1980 Kommission ./ Belgien, 149/79 – Slg. 1980, 3881; EuGH 26.5.1982 Kommission ./ Belgien, 149/79 – Slg. 1982, 1845.

⁷⁰ Die Bestimmungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer finden keine Anwendung auf Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung. Der EuGH führte in den Rechtssachen Kommission gegen Belgien, s. Fn. 69, aus, daß der Vorbehalt sich nur auf die Stellen erstrecke, die eine unmittelbare oder mittelbare Teilnahme an der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und an der Wahrnehmung solcher Aufgaben mit sich bringen, die auf die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer öffentlicher Körperschaften gerichtet sind. Die Vorschrift gelte nicht für Stellen, die zwar dem Staat oder anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen zuzuordnen sind, jedoch keine Mitwirkung bei der Erfüllung von Aufgaben mit sich bringen, die zur

für den Begriff der Behörde nach Art. 2 a) der Richtlinie gelten. Er muß nach der Auslegungsmaxime des *effet utile*⁷¹ allerdings nicht besonders eng, sondern besonders weit gefaßt werden, um der Richtlinie einen möglichst großen Anwendungsbereich zu verschaffen, sodaß im Ergebnis unabhängig von der jeweiligen Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten alle Verwaltungsträger erfaßt werden müssen. Dies bedeutet, daß von dem Begriff der Behörde nach der Richtlinie sowohl Behörden im funktionalen als auch im organisatorischen Sinne erfaßt sind.

Die Pläne und Programme müssen *von einer Behörde ausgearbeitet und/oder angenommen* werden oder *von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege des Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet* werden.

In der Begründung des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000 führt der Rat aus, daß nur Pläne und Programme gemeint seien, die von einer Behörde vorbereitet und/oder verabschiedet oder für ein Gesetzgebungsverfahren vorbereitet würden.

Zunächst sind unproblematisch Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie solche, die von der Behörde komplett eigenständig vorbereitet und auch angenommen werden.

Auch Pläne, die von Dritten ausgearbeitet werden, aber von der Behörde „angenommen“ werden, sind Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie. Beispielsweise kann eine Gemeinde gemäß § 4 b) BauGB im Rahmen der Aufstellung eines Bauleitplans einem privaten Planungsbüro die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten übertragen. Die Ausarbeitung des Plans erfolgt nicht durch die Behörde, sondern durch den Dritten, es erfolgt somit eine partielle Privatisierung.⁷² Allerdings wird nur die Vorbereitung und Durchführung bestimmter Verfahrensschritte privatisiert. Die Aufgaben der Gemeinde werden nicht materiell privatisiert, denn die Verwaltungsaufgabe der Bauleitplanung bleibt weiter in der Verantwortung der Gemeinde.⁷³ Alle verfahrensleitenden Beschlüsse sowie die Abwägung und die damit verbundene Beschlußfassung über Anregungen und Stellungnahmen sind ihr vorbehalten.⁷⁴ Man kann somit davon sprechen, daß eine Behörde im Falle einer Verfahrensprivatisierung zwar die Pläne nicht „ausarbeitet“, aber, sofern die letzte Entscheidungsbefugnis über das „Ob“ und „Wie“ der Planaufstellung in ihrer Hand liegt, die Pläne im Sinne des Art. 2 a) der Richtlinie „annimmt“. Ein weiteres Beispiel für die Ausarbeitung eines Planes durch einen Dritten und die „Annahme“ durch die Behörde ist die Ausarbeitung eines städtebaulichen Planes als Verpflichtung aufgrund eines Vertrages gemäß § 11 I Nr. 1 BauGB. Die Zuständigkeit für die förmliche Planaufstellung kann auch nach § 11 I Nr. 1 BauGB nicht übertragen werden, sodaß alle förmlichen Beschlüsse von der Gemeinde zu fassen sind. Ebenso wie bei der Übertragung von Verfahrensschritten nach § 4 b) BauGB ist es auch bei dieser Ausgestaltung Sache der Gemeinde, den ausgearbeiteten Plan i.S.d. Art. 2 a) der Richtlinie „anzunehmen“.⁷⁵

Daneben werden nach Art. 2 a) der Richtlinie auch die Pläne und Programme erfaßt, die von Behörden zwar ausgearbeitet, aber von dem *Parlament oder der Regierung angenommen* werden. Damit sind Pläne und Programme, die z.B. von einem Bundes- oder Landesministerium zur Vorbereitung eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden, Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie.

Die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zur Vorbereitung eines Gesetzgebungsverfahrens könnte zu verfassungsrechtlichen Bedenken Anlaß geben. So könnte vertreten werden, daß das Initiativrecht des Parlaments oder des Bundesrates eingeschränkt sind, wenn die Umweltprüfung für jede Gesetzesinitiative

öffentlichen Verwaltung im eigentlichen Sinne gehören. Der EuGH bildete also für die Auslegung des Art. 39 Abs. 4 (ex: Art. 48 Abs. 4) einen Begriff der öffentlichen Verwaltung im funktionalen Sinne. Er faßte den Begriff allerdings nach dem *effet utile* Grundsatz sehr eng, um eine größtmögliche Arbeitnehmerfreizügigkeit zu erreichen. So gelte Art. 39 Abs. 4 (ex Art. 48 Abs. 4) nicht für Stellen, die zwar dem Staat oder anderen öffentlichen Einrichtungen zuzuordnen sind, jedoch nicht zwingend der Erfüllung von Aufgaben dienen, die zur öffentlichen Verwaltung im eigentlichen Sinne gehören.

⁷¹ Zum *effet utile* vgl. Pieper/Schollmeier, Europarecht, S. 42; Epiney in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, Rz. 537.

⁷² Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr § 4 b Rz. 7.

⁷³ Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr § 4 b Rz. 7.

⁷⁴ Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 4 b Rz. 25 f.

⁷⁵ vgl. Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr § 11 Rz. 6.

zwingend vorgeschrieben ist.⁷⁶ Zwingender Bestandteil der Durchführung der Umweltprüfung nach der Richtlinie ist außerdem die Öffentlichkeitsbeteiligung.⁷⁷ Eine zwingende Beteiligung der Öffentlichkeit im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist weder nach dem Grundgesetz noch nach den Geschäftsordnungen von Bundestag, Ministerien sowie des Gemeinsamen Ausschusses vorgesehen. Vielmehr liegt sie im Ermessen der jeweiligen beteiligten Organe und ihrer Ausschüsse.⁷⁸

Weder das Parlament noch der Bundesrat sind jedoch Behörden im Sinne der Richtlinie, wenn sie gesetzgeberisch tätig sind.⁷⁹ Entsprechendes gilt für die Länderebene. Aus der Mitte des Parlaments oder aus dem Bundesrat stammende Pläne und Programme sind somit keine Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie, sodaß eine Einschränkung des Initiativrechts oder eine verfassungsrechtlich möglicherweise unzulässige Verpflichtung zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung nicht besteht.

Auch der Entscheidungsspielraum des Parlaments ist durch die zwingend vorgeschriebene Umweltprüfung nicht eingeschränkt. Dies ist schon allein deshalb nicht der Fall, weil die Ergebnisse der Umweltprüfung keinerlei Bindungswirkung für das Parlament haben. Außerdem ist in Art. 4 I der Richtlinie ausdrücklich geregelt, daß die Umweltprüfung *vor* der Einbringung des Plans oder Programms in das Gesetzgebungsverfahren durchzuführen ist. Nach der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren findet die Richtlinie keine Anwendung mehr.⁸⁰

In Art. 8 der Richtlinie ist zusätzlich geregelt, daß der im Rahmen der Umweltprüfung erstellte Umweltbericht, die Stellungnahmen und die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen *vor* der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen sind.⁸¹ Somit hat die verfahrenführende Behörde und nicht das Parlament die o.g. Punkte bei ihrer Entscheidungsfindung zu berücksichtigen. Ebenso wie bei anderen Gesetzesgebungsverfahren steht es dem Parlament frei, die durch die Umweltprüfung gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen oder gar nicht zu beachten.⁸² Etwas verfassungsrechtliche Bedenken sind daher unbegründet.

Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie sind nur solche Pläne und Programme, die *aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen*. Der Rat führt in Artikel 2 der Begründung des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000 hierzu aus, daß nur Pläne und Programme gemeint sind, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten verlangt werden.

In der englischsprachigen Fassung des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000 heißt es, daß Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie solche Pläne und Programme sind, die von den Rechts- und Verwaltungsvorschriften gefordert werden (*which are required by legislative, regulatory or administrative provisions*).⁸³ Das Wort „müssen“ kommt in dieser Fassung nicht vor.

⁷⁶ Vgl. zum Recht zur Planungsinitiative Hoppe, Planung in: HStR III, § 71, Rz. 62 ff.

⁷⁷ Vgl. Art. 6 der Richtlinie.

⁷⁸ Zu den Vorteilen einer Öffentlichkeitsbeteiligung während des Gesetzgebungsverfahrens: Müller, Svea, S. 142.

⁷⁹ Vgl. Ausführungen zum Begriff der Behörde nach der Richtlinie oben unter I.B.1.; vgl. auch Sangenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S.7 f.

⁸⁰ Vgl. Müller, Svea S. 113.

⁸¹ Bis zum Inkrafttreten der reformierten Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien am 01.09.2000 war für Vorarbeiten zu Gesetzesvorhaben, Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Durchführung einer Umweltprüfung gemäß §§ 23 II Nr.4, 67 S.1, 78 I GGO II in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.10.1989, S. 696, 697 vorgeschrieben. Diese verwaltungsintern bindenden Vorschriften wurden jedoch nicht beachtet. Die Bundesregierung wiederholt in einer Antwort auf eine Anfrage zur Weiterentwicklung der UVP zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung die Bedeutungslosigkeit der Prüfungsgrundsätze in der GGO II wegen des UVPG. Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf abstraktere Entscheidungen wie Pläne und Programme wird ausdrücklich abgelehnt, vgl. Müller, Svea S. 110.

⁸² Vgl. Sangenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S. 8.

⁸³ (a) "plans and programmes" shall mean plans and programmes, as well as their modifications – which are subject to preparation and/or adoption by an authority at national, regional or local level or which are prepared by an authority for adoption, through a legislative procedure by Parliament or Government, and which are required by legislative, regulatory or administrative provisions; Article 2 common position 30/03/2000, 96/0304 (COD).

Auch in der französischsprachigen Fassung wird keine Form des Verbs „müssen“ verwandt. Hier heißt es genau wie in der englischsprachigen Fassung, daß die Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie solche Pläne und Programme sind, die von den Rechts- und Verwaltungsvorschriften verlangt (oder gefordert) werden (*exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives*).⁸⁴

Kategorisiert man Pläne und Programme danach, ob sie aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen, ergibt sich folgendes Bild:

Pläne und Programme, deren Erstellung durch die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten *zwingend vorgeschrieben* ist, sind in jedem Fall Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie.

Nicht ganz so klar aus dem Wortlaut der Regelung ableitbar ist hingegen, ob von ihr auch Pläne und Programme erfaßt werden sollen, die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden *können*, aber nicht müssen. Hiermit sind die sogenannten *freiwilligen Planungen* gemeint. Im Bereich der Raumordnung kann es sich z.B. bei der Bildung von Städtenetzen durch rechtlich vorgegebene Organisations- und Kooperationsformen um eine Form von Planung handeln, die nicht zwingend vorgeschrieben ist, aber auf diese Weise erfolgen kann.⁸⁵ Ein anderes Beispiel für einen Plan, der erstellt werden kann, aber nicht muß, ist der regionale Flächennutzungsplan. Gemäß § 9 VI ROG⁸⁶ kann zugelassen werden, daß ein Plan zugleich die Funktion eines Regionalplanes und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes hat. Zwingend vorgeschrieben ist dies nicht.

Bei den freiwilligen Plänen und Programmen kann durch eine Auslegung des Wortlautes der Regelung unter Heranziehung der englisch- und französischsprachigen Fassung noch keine Lösung für die Frage gefunden werden, ob sie Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie sind.⁸⁷ Zieht man jedoch die Begründung des Rates hinzu, der erklärt, daß die Pläne und Programme von den Rechts- und Verwaltungsvorschriften „verlangt“ werden, spricht dies für eine Einbeziehung der freiwilligen Pläne und Programme in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Der Begriff „verlangen“ ist ein Weniger als „erstellt werden müssen“ und entspricht darüber hinaus den englisch- und französischsprachigen Fassungen. Synonyme für „verlangen“ sind „fordern, beanspruchen, energisch, streng wünschen“.⁸⁸ Eine zwingende Verpflichtung, etwas zu tun, ist in der Bedeutung des Wortes nicht enthalten.

Berücksichtigt man den Sinn und Zweck der Richtlinie, die Vorverlagerung des mit der Projekt-UVP-Richtlinie bezweckten Umweltschutzes in die Planungsphase hinein und die Stärkung des Umgebungsschutzes für FFH-Gebiete, müssen auch die freiwilligen Pläne solche im Sinne der Richtlinie sein.⁸⁹ Auch sie setzen (wie z.B. die regionalen Flächennutzungspläne) einen Rahmen für künftige Projekt-Genehmigungen oder es handelt sich bei ihnen um Pläne, für die eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie durchzuführen wäre.⁹⁰ Möglicherweise ersetzen sie wie z.B. der regionale Flächennutzungsplan zwingend vorgeschriebene Pläne.⁹¹

⁸⁴ Aux fins de la présente directive, on entend par : plans et programmes : les plans et programmes ainsi que leurs modifications : - élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption, par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d’une procédure législative, et - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives; position commune du 30.03.2000, Article 2, 93/0304 (COD).

⁸⁵ Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 28.

⁸⁶ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.8.1997, BGBl. I S.2081, geändert durch Art. 3 G über die Errichtung eines Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 15.12.1997, BGBl. I S. 2902; nachfolgend *ROG*.

⁸⁷ Bei der Wortlautauslegung ist zu beachten, daß das Gemeinschaftsrecht gemäß VO Nr. 1 EWG, Abl. 1958, 385, in allen Amtssprachen verbindlich ist. Bei unterschiedlichen sprachlichen Fassungen kann nicht auf die Bedeutung des Wortlauts in einer der Sprachen zurückgegriffen werden, sondern durch Vergleich der Fassungen muß der objektive Wortsinn erschlossen werden, vgl. Pieper/Schollmeier, Europarecht, S. 40.

⁸⁸ Wahrig, Gerhard, Deutsches Wörterbuch, Spalte 3975.

⁸⁹ Sind Textdivergenzen nicht mit Hilfe der allgemeinen Auslegungsregeln zu beseitigen, ist die Bedeutung zugrunde zu legen, die unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Vertrages den Wortlaut am besten miteinander in Einklang bringt, vgl. Spannowsky in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 46.

⁹⁰ Louis/Engelke BNatSchG-Kommentar § 19 d Rz. 5 ff., vgl. auch Entwurf eines Runderlasses des Niedersächsischen Umweltministeriums zur Anwendung der §§ 19a bis 19f BNatSchG, Stand 24.10.2000.

⁹¹ Vgl. Jacoby, Vortrag am 05.05.2000, S. 4, der den regionalen Flächennutzungsplan ebenfalls als uvp-pflichtig ansieht.

Eine Einbeziehung dieser Pläne und Programme ist auch damit zu begründen, daß in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt ist, ob Pläne und Programme zwingend erstellt werden müssen oder ob dies im Ermessen der jeweiligen Behörde liegt. Eine Differenzierung von Plänen und Programmen, je nachdem, ob sie zwingend zu erstellen sind oder nur die rechtliche Möglichkeit besteht, kann der Richtlinie nicht entnommen werden. Mangels dieser Differenzierung ist davon auszugehen, daß die Richtlinie unabhängig von dem jeweiligen mitgliedstaatlichen System sämtliche der von den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten geforderten Pläne und Programme einbeziehen will.⁹² Da die Richtlinie nach dem Prinzip des „effet utile“ so umzusetzen ist, daß ihr die vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewünschte Wirkung zukommt, sind freiwillige Planungen nach dieser Auslegungsmaxime Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie.⁹³

Daneben gibt es die Kategorie von Plänen und Programmen, die gar nicht in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelt sind. Sie gehören zu dem Bereich des informellen Verwaltungshandelns und werden auch als *informelle Pläne* bezeichnet. Sie sind informell, weil sie nicht in den traditionellen Rechtsformen des Verwaltungshandelns erfolgen, sondern gerade umgekehrt als tatsächliche Verständigung dieses vorbereiten oder ersetzen sollen.⁹⁴ Hingewiesen sei darauf, daß informelle Planung nicht verboten ist, aber selbstverständlich auf rechtliche Grenzen stößt. Materiell-rechtlich darf die Verwaltung keine Zugeständnisse machen, die mit dem geltenden Recht nicht im Einklang stehen, verfahrensrechtliche Sicherungen dürfen nicht umgangen werden.⁹⁵ Beispielsweise gehören die sog. „Masterpläne“⁹⁶, die im Auftrag der öffentlichen Hand zur Entwicklung von städtebaulichen und architektonischen Lösungen entworfen werden, zur Gruppe der informellen Pläne. Im Bereich der Raumentwicklung sind z.B. Aktionsprogramme, regionale und grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte, Imagekampagnen für Teilräume des Landes oder die Abstimmung eines Orientierungsrahmens als Grundlage für die Entwicklung eines Maßnahmenkatalogs als informelle Pläne oder Programme zu qualifizieren.⁹⁷

Da es das Wesen der informellen Pläne ist, gerade nicht in Rechts- und Verwaltungsvorschriften geregelt zu sein, sind sie keine Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie.

Festzustellen ist, daß Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie alle zwingend vorgeschriebenen und alle freiwilligen Pläne und Programme sind. Damit sind in Abgrenzung zu den informellen Plänen und Programmen alle Pläne und Programme, die nach den Gesetzes- oder Verwaltungsvorschriften des Mitgliedstaates entweder zwingend ergehen müssen oder aber ergehen können, Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie.

Unterschiedliche Rechtsfolgen in Abhängigkeit davon, ob es sich um Pläne oder um Programme handelt, sind in der Richtlinie nicht geregelt. Eine Abgrenzung der Begriffe voneinander hat für die Umsetzung der Richtlinie keine Bedeutung. Sie muß lediglich zu dem Begriff der Politiken und dem der Projekte⁹⁸ erfolgen.

⁹² a.A. wohl Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S.81, der die freiwilligen und die informellen Pläne als nicht von der Richtlinie erfaßt ansieht.

⁹³ Zum effet utile vgl. Hinweise in Fn. 71.

⁹⁴ Zu informellem Verwaltungshandeln s. nur Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 54 Rz. 40 ff.; Grziwotz, Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht Rz. 6; Kunig, DVBl. 1992, 1193, 1195 ff.; Hoffmann-Riem in: VVDStRL 40, 1982, S. 187, 191ff.; Burmeister/Krebs u.a., Verträge und Absprachen zwischen Verwaltung und Privaten VVDStRL 52, 1993, 190, 196 ff.; vgl. auch Kühne/Brodowski NJW 2002, 1458, 1459, zu der Vereinbarung vom 14.6.2000 zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen als gesetzesvorbereitende Absprache ohne Bindung für die Beteiligten oder Dritte.

⁹⁵ Vgl. Henneke, NuR 1991, 267 m.w.N.

⁹⁶ Vgl. z.B. Masterplan zur "EXPO 2000" in Hannover, Auftraggeber: Niedersächsische Staatskanzlei / Deutsche Messe AG, Plangebiet: 150 ha, 1994 – 2000. Die Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover fand größtenteils auf dem bereits bestehenden Messegelände statt. In Zusammenarbeit mit den Schweizer Architekten Arnaboldi / Cavadini wurde von Albert Speer & Partner (AS & P) eine städtebauliche Konzeption entwickelt, die unter Berücksichtigung der vorab definierten messetechnischen, verkehrlichen, finanziellen und zeitlichen Rahmenbedingungen einen gestalterisch-repräsentativen und funktionalen Rahmen für die Weltausstellung bieten sollte und darüber hinaus eine langfristig orientierte Entwicklungsplanung für das Messegelände.

www.as-p.de/index/projekte/prozessmoderation/beispiele/expomp.htm.

⁹⁷ Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 44 f.; vgl. auch Jacoby, Vortrag am 05.05.2000, S. 4.

⁹⁸ Vgl. die nachfolgenden Ausführungen zur Abgrenzung zwischen der Plan-UVP und der Projekt-UVP.

2. Die Begriffe „Pläne und Programme“ nach deutschem Recht

Pläne und Programme können in Deutschland in unterschiedlichen Rechtsformen auftreten. Sie werden als formelles Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Kabinettsbeschluß, Richtlinie des Bundeskanzlers oder Ministerpräsidenten, Verwaltungsakt, Verwaltungsvorschrift, Einzelweisung, Realakt oder als informelle Pläne und Programme aufgestellt. Läßt sich ein Plan oder Programm nicht eindeutig einer dieser Rechtsformen zuordnen, kann er auch einen Akt sui generis darstellen.⁹⁹

Zu untersuchen ist, ob der Begriff der Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie mit der Definition von Plänen und Programmen nach deutschem Recht übereinstimmt. Stimmen die Begriffsbezeichnungen nicht überein, ist zu klären, welche Pläne und Programme nach deutschem Recht unter den Begriff der Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie fallen.

Zunächst ist zu klären, ob ein und ggf. welcher Unterschied zwischen den Begriffen *Plan* und *Programm* nach deutschem Recht besteht. Bei der Definition der Begriffsbestimmungen nach der Richtlinie wurde bereits auf den deutschen Ansatz verwiesen, nach der Planungsart zwischen Programm- und Maßnahmenplanung zu unterscheiden, wobei das Unterscheidungsmerkmal der unterschiedliche Konkretisierungsgrad ist. Programme beinhalten eher konzeptionelle Aussagen, sind abstrakter und weisen höchstens auf lange Sicht einen Projektbezug auf.¹⁰⁰

Allerdings läßt der Gebrauch der Begriffe im deutschen öffentlichen Recht ein solches Unterscheidungskriterium als Maßstab für die Verwendung der Begriffe nicht durchgängig erkennen. So schreibt § 8 S.1 ROG vor, daß für das Gebiet eines jeden Landes ein zusammenfassender und übergeordneter „Plan“ aufzustellen ist. Der rahmengesetzlichen Regelung kommt Niedersachsen dadurch nach, gemäß § 5 NROG¹⁰¹ ein „Landes-Raumordnungsprogramm“ aufzustellen. Sieht § 9 ROG die Aufstellung von „Regionalplänen“ vor, bleibt beispielsweise Niedersachsen bei der Terminologie des Programms und stellt gemäß § 7 NROG „Regionale Raumordnungsprogramme“ auf, obwohl in der Raumordnung mit den Regionalplänen die größtmögliche Konkretisierung erreicht ist.¹⁰²

Ein anderes Bundesgesetz, das BNatSchG¹⁰³, benutzt im Unterschied zu dem ROG nicht den Begriff des Planes, sondern spricht auf der gleichen Ebene, dem Bereich eines Landes, von Landschaftsprogrammen.¹⁰⁴

Es ergibt sich zwar grundsätzlich das Bild, daß höherstufige konzeptionelle Aussagen als Programme bezeichnet werden¹⁰⁵, während Pläne die aus ihnen entwickelten konkreteren Aussagen beinhalten¹⁰⁶. Eine für alle Arten von Plänen und Programmen allgemein gültige Definition einer Abgrenzung kann aber aufgrund der zu zahlreichen Ausnahmen nicht aufgestellt werden.

Da es für Pläne und Programme in der Richtlinie, wie oben festgestellt, keine unterschiedlichen Rechtsfolgen gibt, werden die Begriffe in der gesamten Untersuchung synonym verwendet.

⁹⁹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht § 16 Rz. 18.

¹⁰⁰ Vgl. Hoppe, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rz. 164.

¹⁰¹ Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) vom 18. Mai 2001 (Nds. GVBl. S. 301), nachfolgend *NROG*.

¹⁰² Zur unterschiedlichen Terminologie in der Raumordnung vgl. Hoppe, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rz. 164 ff.; zu den Regelungen in den anderen Bundesländern Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Band 1, ab D 105.

¹⁰³ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (BNatSchG) vom 25. März 2002, BGBl. I 2002, 1193; nachfolgend *BNatSchG*.

¹⁰⁴ Vgl. § 15 BNatSchG.

¹⁰⁵ Z.B. BMU/DtA-Programm zur Förderung von innovativen Investitionen zur Verminderung von Umweltbelastungen vom 18.08.2000; nationales Klimaschutzprogramm "CO2-Reduktion" unter Federführung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Zwischenbericht vom 19.09.2000; Programm "Rhein 2020 - Programm zur nachhaltigen Entwicklung des Rheins" vom 27.09.2000; www.bmu.de/fset1024.htm.

¹⁰⁶ Vgl. Otto S. 41.

In Deutschland wird der Plan häufig als das Produkt der Planung bezeichnet. Vielfach sei Planung der Entscheidungsprozeß, der zu der Entscheidung, dem Plan führe. Verkannt wird von dieser Auffassung jedoch die Mehrdimensionalität des Planes. Er hat die instrumentelle Funktion zur Darstellung von Problemen und Lösungen, daneben bleibt er immer Planungsobjekt, d.h. Entscheidungsgrundlage für die künftige Entwicklung der in ihm enthaltenen Probleme. Der Plan ist also keinesfalls etwas Statisches, Endgültiges. Die Begriffe Plan und Planung können synonym verwendet werden.¹⁰⁷

Üblicherweise wird den Begriffen Plan oder Programm alles zugerechnet, was sich selbst so bezeichnet.¹⁰⁸ Bei der rechtsdogmatischen Erfassung von Plan und Planung besteht das bisher noch nicht gelöste Problem, daß Planung zunächst ein vorgegebener außerrechtlicher Vorgang ist, der eigenen Sachgesetzmäßigkeiten und Sachstrukturen unterliegt.¹⁰⁹ Eine einheitliche oder sogar eine eigenständige Rechtsform existiert nicht.¹¹⁰ Die Wissenschaft von der Planung ist noch nicht zu klaren Charakterisierungen gelangt. Der Versuch von einheitlichen Definitionen für den Begriff des Planes wurde vielfach unternommen.¹¹¹ So wurde der Plan als „Ausarbeitung eines Verwaltungsorgans, die durch verschiedene aufeinander abgestimmte Maßnahmen die Verwirklichung eines Ordnungszustandes anstrebt“¹¹² beschrieben oder als „ein Entwurf, in dem eine beabsichtigte Handlung bzw. eine Mehrheit von Handlungen sowie das damit verfolgte Ziel gedanklich vorweggenommen werden, um den gewünschten Erfolg möglichst sicher, leicht und rasch zu erreichen. Planung ist demgemäß die Tätigkeit, durch die ein Plan in dem geschilderten Sinn ausgearbeitet wird.“¹¹³ Die Generaldefinitionen bewegen sich auf einem derart hohen Abstraktionsniveau, daß sie für die Prüfung der Frage, ob der Begriff des Planes nach deutschem Recht mit dem im Sinne der Richtlinie übereinstimmt, keine Antwort geben können.

Im Bereich des öffentlichen Rechts ist eine wachsende Übereinstimmung zu finden, nicht weiter nach Generaldefinitionen zu suchen, sondern eine Typologisierung für Pläne zu entwickeln. Planung kann nach der Planungsebene, den Planungsarten, den Planungsphasen, den Rechtsformen, den Wirkungen und dem Zeitfaktor eingeteilt werden.¹¹⁴

Erfolgt die Einteilung nach der *Planungsebene*, wird zwischen staatsleitender und verwaltungsrechtlicher Planung unterschieden. Bei der staatsleitenden Planung handelt es sich im Gegensatz zu der verwaltungsrechtlichen Planung nicht um verwaltende Gesetzesbeachtung und Gesetzesausführung, also nicht um streng gesetzesakzessorisches Staatshandeln, sondern um die Erarbeitung der grundsätzlichen Zielbestimmungen für den Staat, um die Vorgabe von Richtlinien für das Handeln der Verwaltung und um die vorausschauende Konzeption der Politik.¹¹⁵ Verwaltungsplanungen sind alle allein von der Exekutive getragenen Planungen.¹¹⁶

Von den Plänen und Programmen im Sinne der Plan-UVP-Richtlinie sind die „Politiken“, definiert als allgemeine politische Entscheidungen an der Spitze der Entscheidungshierarchie, ausgenommen. Der Begriff der Politiken nach der Plan-UVP-Richtlinie ist mit dem deutschen Begriff der staatsleitenden Planung gleichzusetzen. Die staatsleitenden Planungen, also die Erarbeitung der grundsätzlichen Zielbestimmungen, der Vorgabe von Richtlinien und der vorausschauenden Konzeption der Politik, sind als Politiken nach der Definition der Richtlinienentwürfe keine Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie.¹¹⁷

Anzumerken zu dieser Einteilung nach der Planungsebene ist, daß eine scharfe Unterscheidung zwischen der staatsleitenden Planung und der Verwaltungsplanung nicht immer

¹⁰⁷ Hoppe, Planung in: HStR III, § 71Rz. 3.

¹⁰⁸ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht § 16 Rz. 2.

¹⁰⁹ Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 16.

¹¹⁰ Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 19.

¹¹¹ Vgl. hierzu Hoppe, Planung in: HStR III, § 71 Rz. 4 m.w.N.

¹¹² Obermayer, VVDStRL 18 (1960), 144, 150.

¹¹³ Herzog/Pietzner, Planung in: EvStL, Sp.2503.

¹¹⁴ Vgl. Peine, Öffentliches Baurecht S. 5.

¹¹⁵ Hoppe, Planung in: HStR III, § 71 Rz. 7.

¹¹⁶ Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 15.

¹¹⁷ Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs der Plan-UVP auf politische Grundsatzentscheidungen läßt der Entwurf für ein 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft erwarten (Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council laying down the Community Environment Action Programme 2001 – 2010, 6th EAP, Entwurf vom 29.5.2001), auch im Rahmen der Espoo-Konvention werde über eine Umweltprüfung für Politiken diskutiert, Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 124.

möglich ist, da die Planungen der verschiedenen Ebenen oft miteinander verknüpft sind.¹¹⁸ So nehmen die Bauleitplanung, die Regionalplanung und die Planung auf Landesebene eine Zwischenstellung ein, da sie durch die Mitwirkung der Gemeindevertretung und teilweise der Bezirksplanungsräte oder der Landesparlamente demokratisch legitimiert sind.¹¹⁹

Ein anderer Gesichtspunkt der Einteilung des deutschen Begriffs ist die *Planungsart*. Es wird zwischen Aufgabenplanung, Ressourcenplanung, Programm- oder Maßnahmenplanung, Gesamtplanung und Fachplanung sowie Ordnungs- und Entwicklungsplanung unterschieden.¹²⁰ Bei den Plänen und Programmen im Sinne der Richtlinie wird eine Unterscheidung nach Planungsarten bei der Begriffsbestimmung nicht vorgenommen. Der Gesichtspunkt der Planungsart kann daher nicht zur Lösung der Frage, welche deutschen Pläne und Programme mit dem Begriff der Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie übereinstimmen, herangezogen werden.

Auch die Einteilung des Begriffs nach der *Rechtsform* trägt nicht zur Lösung der Frage bei, da die Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie nicht durch Rechtsformen definiert werden. Lediglich das Kriterium, daß sie aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen, gibt Auskunft darüber, daß informelle Pläne, also Pläne, die in keiner Rechtsform ergehen, keine Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie sind.

Eine Einteilung kann auch nach den *Wirkungen* des Planes vorgenommen werden. Die Wirkung eines Planes steht in engem Zusammenhang mit seiner Rechtsform. Es wird zwischen indikativen, influenzierenden und imperativen Plänen unterschieden.

Die *indikativen* oder informativen Pläne stellen Datensammlungen und Vorausberechnungen dar. Sie haben den Zweck, staatliche Instanzen oder Private zu informieren und ihnen Material für Entscheidungen und Dispositionen zu geben. Indikative Pläne stellen eine Art von Auskunft dar, sie sind als Realakte zu qualifizieren.¹²¹ Rechtliche Bindungswirkung haben sie nicht.

Die *influenzierenden Pläne* stehen zwischen den Plantypen des indikativen und des imperativen Planes. Sie wollen ein bestimmtes Verhalten entsprechend den planerischen Zielvorstellungen veranlassen, indem sie Anreize für planentsprechendes Verhalten in Aussicht stellen oder Nachteile bei planentgegengesetztem Verhalten ankündigen. Als Beispiele können Subventionen, Steuervergünstigungen, Steuerbelastungen, Verbesserung der Infrastruktur durch Bau von Straßen oder durch Ausweisung von Gewerbeflächen genannt werden. Die Erfassung der Rechtsnatur dieser Pläne ist schwierig. In der Regel wird ein Bindungswille zu verneinen sein, durch die stimulierende Wirkung der Pläne wird jedoch ein Vertrauenstatbestand geschaffen.¹²²

Sowohl indikative als auch influenzierende Pläne und Programme können Pläne und Programme im Sinne der Plan-UVP-Richtlinie sein, wenn sie aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Der Begriffsbestimmung in Artikel 2 a) der Richtlinie ist nicht zu entnehmen, ob Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie rechtliche Bindungswirkung haben müssen. Weder die Einordnung als indikativer noch die als influenzierender Plan kann ein Kriterium zur Feststellung von Übereinstimmungen zwischen den deutschen Begriffen und denen im Sinne der Richtlinie sein.

Ein *imperativer Plan* ist für den jeweiligen Adressaten verbindlich. Er erlegt dem Adressaten verbindliche Ge- und Verbote auf. Die rechtliche Bindungswirkung kann sich im Sinne einer Binnenwirkung nur gegenüber weisungsabhängigen Verwaltungsstellen derselben juristischen Person (z.B. Verwaltungsvorschriften) entfalten, imperativen Plänen kann aber auch Außenwirkung zukommen, wenn sie eine Regelung im Verhältnis Staat – weisungsfreier Dritter (Bürger, außenstehendes Verwaltungsobjekt) treffen.¹²³

Imperative Pläne, die Wirkungen gegenüber Dritten entfalten, unterliegen dem Gesetzesvorbehalt, wenn sie Verpflichtungen für den Dritten beinhalten.¹²⁴ Sie müssen „aufgrund

¹¹⁸ Vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 16 Rz. 11.

¹¹⁹ Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S.15.

¹²⁰ Hoppe, Planung in: HStR III, § 71 Rz. 8 ff.

¹²¹ Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht §16 Rz. 15.

¹²² Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht § 16 Rz. 20.

¹²³ Hoppe, Planung in: HStR III, § 71 Rz. 17.

¹²⁴ Grundlegendes zum Gesetzesvorbehalt Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht § 6 Rz. 3 ff.; Ossenbühl in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht § 9 II Rz. 7 ff.

von Rechtsvorschriften erstellt werden“, sind also Pläne im Sinne der Richtlinie. Imperative Pläne mit reiner Innenwirkung sind dann durch Gesetze zu regeln, wenn sie so wesentlich sind, daß der Gesetzesvorbehalt für sie gilt.¹²⁵ In diesem Fall sind sie folglich auch Pläne im Sinne der Richtlinie. Für imperative Pläne, die eine reine Innenwirkung haben und nicht dem Gesetzesvorbehalt unterliegen, kann hingegen keine allgemeine Aussage getroffen werden, ob sie „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“ und damit Pläne im Sinne der Richtlinie sind.

Eine Einteilung des deutschen Begriffs des Planes nach dem *Zeitfaktor* trägt nicht zur Lösung der Frage bei, da die Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie nicht durch zeitliche Dimensionen definiert werden. Es gibt anders als in der deutschen Wissenschaft von der Planung keine Unterscheidung zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Plänen.¹²⁶

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Begriffe der „Pläne“ und „Programme“ in der nachfolgenden Untersuchung synonym verwandt werden können, da ihnen nach der Richtlinie keine unterschiedlichen Rechtsfolgen zukommen.

Während die verschiedenen Generaldefinitionen für Pläne im deutschen Recht nicht zur Beantwortung der Frage dienen können, welche Pläne und Programme nach deutschem Recht unter den Begriff der Pläne und Programme nach der Richtlinie fallen, kann die im deutschen Recht entwickelte Typologisierung von Plänen zumindest teilweise hilfreich sein. Die Einteilungsgesichtspunkte der Planungsart und der Wirkungen von Plänen tragen zur Klärung der Frage bei, welche deutschen Pläne und Programme unter den Begriff der Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie fallen. Alle anderen Typen können nicht herangezogen werden, da in der Richtlinie kein entsprechendes Unterscheidungskriterium vorhanden ist. Es kann festgestellt werden, daß die staatsleitenden Planungen, die grundsätzliche Zielbestimmungen erarbeiten, Richtlinien vorgeben und vorausschauende Konzeption der Politik sind, keine Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie sind. Imperative Pläne, die Wirkungen gegenüber Dritten entfalten, sind Pläne im Sinne der Richtlinie. Imperative Pläne mit reiner Innenwirkung sind Pläne im Sinne der Richtlinie, wenn sie so wesentlich sind, daß der Gesetzesvorbehalt für sie gilt.

3. Die Umweltplanung als Plan oder Programm nach der Richtlinie

Es gibt zahlreiche Pläne und Programme in Deutschland, die den Umweltschutz zum Zweck haben oder die sogar ausschließlich Umweltschutzziele verfolgen. Geklärt werden muß, ob auch diese Pläne und Programme Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie sein sollen. Ziel der Richtlinie ist es, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, daß Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, daß bestimmte Pläne, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung zu unterziehen sind (Artikel 1 der Richtlinie). Es könnte daher die Auffassung vertreten werden, daß Pläne, die selbst ausschließlich Umweltschutzziele verfolgen, nach Auslegung des Sinns und Zwecks der Richtlinie nicht in ihren Anwendungsbereich fallen, weil für sie die Durchführung einer Umweltprüfung nicht notwendig erscheint.¹²⁷

Im deutschen Umweltrecht wird bei den Formen der Umweltplanung zwischen der Umweltplanung im engeren und im weiteren Sinne unterschieden. Um umweltspezifische Fachpläne bzw. Umweltplanung i.e.S. handelt es sich bei Plänen, die ausschließlich Umweltschutzziele verfolgen bzw. deren planungsprägender Sachzweck dem Umweltschutz entstammt.¹²⁸ Bei der Umweltplanung im weiteren Sinne handelt es sich um sog. umweltrelevante Fachplanungen, die neben vorrangigen anderen Zielen auch den

¹²⁵ Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zur Wesentlichkeitstheorie: BVerfGE 33, 1 (Strafvollzug).

¹²⁶ Zur Einteilung nach dem Zeitfaktor vgl. Hoppe, Planung in: HStR III, § 71 Rz. 13.

¹²⁷ Vgl. Otto S. 99 f.

¹²⁸ Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rz. 21 ff.; Bender/Sparwasser/Engel, Kapitel 2 Rz. 39, wonach zur Umweltplanung i.e.S. folgende Pläne gehören: Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG, Lärminderungspläne nach § 47a BImSchG, wasserwirtschaftliche Rahmenpläne nach § 36 WHG, Gewässerbewirtschaftungspläne nach § 36 b WHG, Abwasserbeseitigungspläne nach § 18 a III WHG, Abfallwirtschaftspläne nach § 29 KrW-/AbfG, Instrumente der Landschaftsplanung nach §§ 5 ff. BNatSchG, forstliche Rahmenplanung nach §§ 6, 7 BWaldG.

Umweltschutz zu beachten haben. Gesichtspunkte des Umweltschutzes sind bei diesen Plänen zumindest als abwägungserhebliche Belange zu berücksichtigen.¹²⁹

Nach dieser Differenzierung würden die zur Umweltplanung i.e.S. als ausschließlich dem Umweltschutz dienende Pläne und Programme nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

Gegen diese Auffassung spricht, daß durch die Verfahrensvorschriften in der Richtlinie wie die Alternativenprüfung oder die Öffentlichkeitsbeteiligung ein über die Anforderungen des national bestehenden Umweltschutzes hinausgehendes Maß an Umweltschutz erreicht werden kann, wenn solche Verfahrensschritte national noch nicht vorgeschrieben sind.

Für eine Anwendbarkeit der Richtlinie auf die Umweltplanung i.e.S. spricht auch, daß die umweltspezifischen Fachpläne oft nur den Schutz eines Umweltmediums zum Ziel haben. So zielen die Abfallwirtschaftspläne nach § 29 KrW-/AbfG¹³⁰ darauf ab, geeignete Standorte für Deponien oder Abfallbeseitigungsanlagen auszuwählen, die Einzugsbereiche für Entsorgungseinrichtungen festzulegen oder zu bestimmen, welcher Entsorgungsträger vorgesehen ist. Die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne gemäß § 36 WHG¹³¹ sollen aufgestellt werden, um die notwendigen wasserwirtschaftlichen Voraussetzungen zu sichern. Sie sollen beispielsweise Zielvorstellungen zum nutzbaren Wasserschatz, zur Möglichkeit der Deckung des künftigen Wasserbedarfs, zu den Anforderungen an die Reinhaltung der Gewässer und zum Hochwasserschutz enthalten.

Die Plan-UVP-Richtlinie verfolgt hingegen einen integrativen, gesamthaften Ansatz, so daß auch kumulative und synergistische Folgewirkungen der Pläne und Programme sowie Alternativen berücksichtigt werden können.

Die Umweltplanung i.e.S. zielt zwar immer auf eine Verbesserung der Umweltsituation, schließt aber vielfach eine Umverteilung der Umweltbelastungen ein. Häufig sind Verbesserungen der Umweltsituation nur unter Inkaufnahme neuer, wenngleich geringerer Umweltbelastungen anderer Art oder an anderer Stelle möglich.¹³² Um dem Ziel der Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, genüge zu tun, müssen daher auch die Pläne und Programme, die zur Umweltplanung i.e.S. gehören, unter den Begriff der Pläne und Programme nach der Richtlinie fallen. Erfüllen sie außerdem die sonstigen Voraussetzungen, in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu fallen, ist eine Umweltprüfung auch bei Plänen, die zur Umweltplanung i.e.S. gehören, durchzuführen.

C. Anwendungsbereich der Plan-UVP-Richtlinie

Pläne und Programme werden von Bundes- oder Landesbehörden sowie von Landkreisen und Gemeinden aufgestellt. Sofern es sich um Pläne und Programme handelt, deren Aufstellung aufgrund von Bundes- oder Landesrecht oder als Selbstverwaltungsaufgabe in der Zuständigkeit von Landesbehörden oder Kommunen liegt, erfolgt die Darstellung am Beispiel des Landes *Niedersachsen*.¹³³

1. Die obligatorische Umweltprüfung

Bei bestimmten Plänen und Programmen gehen der Rat und das Europäische Parlament davon aus, daß bei ihnen in allen Fällen erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Sie müssen daher zwingend einer Umweltprüfung unterzogen werden. Bei den Plänen und Programmen handelt es sich um solche, durch die für eine erschöpfend aufgelistete Reihe von Sektoren ein Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der

¹²⁹ Kloepfer, Umweltrecht § 5 Rz.21 ff.; Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 2 Rz. 39.

¹³⁰ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz- KrW-/AbfG) vom 27. September 1994, BGBl I, S. 2705, zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001, BGBl I, S. 1950; nachfolgend *KrW-/AbfG*.

¹³¹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.1996, BGBl. I 1695 zuletzt geändert durch das siebte Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 2002, BGBl. I, S. 1914; nachfolgend *WHG*.

¹³² Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rz. 25.

¹³³ Vgl. die Ausführungen in der Einleitung zur Begründung, warum die Wahl auf das Bundesland Niedersachsen fiel.

Projekt-UVP-Richtlinie aufgeführten Projekte geschaffen wird oder die sich auf geschützte Bereiche im Sinne der FFH-Richtlinie auswirken.¹³⁴

Den Mitgliedstaaten soll bei diesen Plänen und Programmen kein Raum für Entscheidungen über den Anwendungsbereich gelassen werden. Sie haben lediglich zu regeln, wie sie die Umweltprüfung in die nationalen Verfahren integrieren oder neue Verfahren festlegen.

Trotzdem ergeben sich hinsichtlich des Anwendungsbereichs für die Umsetzung in das nationale Recht zahlreiche Probleme. So sind die Sektoren laut der Begründung des Rates zwar erschöpfend aufgelistet¹³⁵, werden aber nicht definiert. In Einzelfällen kann unklar sein, welcher Plan oder welches Programm nach deutschem Recht zu dem Sektor gehört oder nicht. Außerdem stellt sich die Frage, was unter der Formulierung „Rahmen für die künftige Genehmigung“ zu verstehen ist. Muß der Plan oder das Programm die Voraussetzung für eine spätere Genehmigung darstellen oder ist es ausreichend, wenn dem Plan oder Programm eine Vorbereitungsfunktion für die Genehmigung zukommt?

Weiter ist zu beachten, daß die Umweltprüfung nur für die Pläne und Programme zwingend vorgeschrieben ist, die nicht die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen oder nicht nur geringfügige Änderungen enthalten. Bei diesen Plänen und Programmen bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen zu bestimmen, unter welchen Voraussetzungen voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt vorliegen. Die Mitgliedstaaten müssen somit definieren, wann Pläne und Programme nur die Nutzung kleiner Gebiete festlegen bzw. wann sie nur geringfügig geändert werden.

a) Die obligatorische Umweltprüfung für Pläne und Programme, die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten nach Anhang I und II der Projekt-UVP-Richtlinie setzen

Einer Umweltprüfung müssen Pläne und Programme gemäß Art. 3 Abs. 2 a) der Richtlinie zwingend unterzogen werden, wenn sie kumulativ die nachfolgend beschriebenen Voraussetzungen erfüllen.

Sie müssen zunächst in einem der abschließend aufgelisteten Bereiche ausgearbeitet werden. Es handelt sich um die Bereiche

Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung und Bodennutzung.

Bis zu dem Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission vom 18.02.1999¹³⁶ fungierten die Bereiche Raumordnung und Bodennutzung als Überschrift für den Anwendungsbereich der Richtlinie. Da aus dieser Stellung geschlossen wurde, daß die Richtlinie im Kern auf den Bereich der Raumordnung und Bodennutzung abziele, sollte Art. 175 II EGV als Rechtsgrundlage herangezogen werden müssen und damit eine einstimmige Entscheidung des Rates erforderlich sein.¹³⁷ Um den Streit um die richtige Rechtsgrundlage zu beenden, änderte die Europäische Kommission ihren Richtlinienentwurf ab. Sie verwandte die Begriffe „Raumordnung und Bodennutzung“ nicht weiter als Überschrift, sondern führte sie als weiteren Anwendungsbereich hinter den anderen auf.¹³⁸

In den Gemeinsamen Standpunkt vom 30.03.2000 wurden zusätzlich noch die Bereiche „Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei“ aufgenommen, die auch in der endgültigen Fassung der Richtlinie erhalten geblieben sind.

¹³⁴ Vgl. Begründung des Rates zu Artikel 3 des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000, Abl. EG C 137/11 vom 16.05.2000, S. 21.

¹³⁵ Vgl. Begründung des Rates zu Artikel 3 des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000, Abl. EG C 137/11 vom 16.05.2000, S. 21.

¹³⁶ Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission KOM (1999) 73 endg. – 96/304 (SYN) vom 18.02.1999.

¹³⁷ Vgl. Auffassung des Juristischen Dienstes des Rates der EU in: Rat der Europäischen Union, Juristischer Dienst (1999), Gutachten zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Rechtsgrundlage, Brüssel den 21.06.1999 (Kennzahl 9487/99) und Beschluß des Bundesrates – Europakammer – vom 06.06.1997, BR-Drs. 277/97, aus: Jacoby, UVP-report 2000, 37, 38 und Fn. 8, 10.

¹³⁸ Ab dem Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission KOM (1999) 73 endg. – 96/304 (SYN) vom 18.02.1999. Der Streit um die richtige Rechtsgrundlage dürfte sich auch damit erledigt haben, daß der Gemeinsame Standpunkt einstimmig verabschiedet wurde.

Die Pläne und Programme müssen neben der Zugehörigkeit zu den aufgelisteten Sektoren *den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG¹³⁹ aufgeführten Projekte setzen*¹⁴⁰, um die Voraussetzungen für die obligatorische Durchführung der Umweltprüfung zu erfüllen. Hier stellt sich die Frage, welche Pläne und Programme zu dem „Rahmen“ zu rechnen sind. Die Voraussetzung, daß die Pläne den Rahmen für die Genehmigung des Projektes setzen, macht deutlich, daß es sich um einen rechtlichen Rahmen handeln muß.¹⁴¹ Wäre das Setzen eines rein tatsächlichen Rahmens als Voraussetzung, in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu fallen, beabsichtigt gewesen, hätte dies durch einen anderen Wortlaut unschwer zum Ausdruck gebracht werden können.

Die Voraussetzung, daß die Pläne und Programme einen rechtlichen Rahmen für die künftigen Projektgenehmigungen setzen müssen, beinhaltet jedoch weitere Auslegungsprobleme. So ist fraglich, ob der Plan oder das Programm verbindliche Vorgaben für die spätere Genehmigung geben muß, von denen diese abhängt. Es könnte vertreten werden, daß der Plan Voraussetzung für die Genehmigung sein muß oder daß er eine Vorentscheidung regeln muß, von der die Genehmigung abhängt. Der Plan oder das Programm sind nach dieser Auffassung nicht nur Teil der Entscheidungshierarchie, sondern sie müssen *bindende Vorgaben für die spätere Projektgenehmigung* geben.¹⁴² Diese Auffassung entspreche auch der Begründung der Kommission hinsichtlich der Erforderlichkeit der Richtlinie. Die Kommission führt aus, daß eine strategische Umweltprüfung erforderlich sei, weil die Projekt-UVP häufig zu spät komme, nachdem die Standortentscheidung bereits auf vorgelagerter planerischer Ebene getroffen worden ist.¹⁴³

Aus dem Wortlaut der Regelung ergibt sich nicht, daß der Plan oder das Programm eine bindende Vorgabe für die spätere Genehmigung geben muß. Einen „Rahmen zu setzen“ ist ein Weniger als eine Genehmigungsvoraussetzung oder das Regeln einer anderen bindenden Vorentscheidung. So müsse seit dem geänderten Richtlinienvorschlag im Jahre 1999¹⁴⁴ der Plan oder das Programm nicht mehr Teil eines schließlich zur Genehmigungserteilung führenden Entscheidungsprozesses sein. Der Plan oder das Programm müsse lediglich eine *Vorbereitungsfunktion für eine spätere Genehmigung* haben.¹⁴⁵ Eine unmittelbare Bindungswirkung des Plans oder Programms für die Genehmigung sei nicht erforderlich.¹⁴⁶

Dieser letzteren Auffassung ist zu folgen, da die Richtlinie sonst abhängig von der Ausgestaltung der Bindungswirkung von Plänen in Entscheidungshierarchien in den Mitgliedstaaten eine sehr unterschiedliche Reichweite haben würde. In Deutschland bestünde beispielsweise für Raumordnungspläne das Problem, daß ihnen nur hinsichtlich einzelner Darstellungen Bindungswirkung zukommt und diese außerdem noch unterschiedlich groß ist. Die Ziele der Raumordnung gemäß § 3 II ROG sind als verbindliche Vorgaben zu qualifizieren, haben aber bzgl. der Genehmigung von Einzelvorhaben nur eine beschränkte Bedeutung. Allein bei der Genehmigung von Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB haben sie eine unmittelbare, bei Vorhaben in Bebauungsgebieten über den Inhalt des jeweiligen Bebauungsplanes lediglich eine mittelbare und bei Genehmigungen im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB grundsätzlich keine Bedeutung mehr. Noch geringer ist die Bindungswirkung für nachfolgende

¹³⁹ Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40) in ihrer durch die Richtlinie 97/11/EG geänderten Fassung (Abl. L 73 vom 14.3.1997).

¹⁴⁰ In dem geänderten Vorschlag der Europäischen Kommission KOM (1999) 73 endg. – 96/304 (SYN) vom 18.02.1999 findet sich die engere Formulierung „Pläne und Programme, die einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten vorgeben, indem sie auf Standort und unter anderem Art, Größe oder Betriebsbedingungen dieser Projekte Bezug nehmen“.

¹⁴¹ Vgl. Spannowsky, UPR 2000, 201, 204.

¹⁴² Vgl. Spannowsky, UPR 2000, 201, 204.

¹⁴³ Vgl. Spannowsky, UPR 2000, 201, 204.

¹⁴⁴ Geänderter Vorschlag über eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM (99) 73 endg., Abl. EG 1999 C 83, S.13.

¹⁴⁵ Vgl. Ziekow, UPR 1999, 287, 291.

¹⁴⁶ So auch die Ausführungen zum Anwendungsbereich der Umweltfolgenprüfung in dem Entwurf des UGB-AT, wonach es nicht darauf ankomme, daß die Entscheidung auf der dem Vorhaben vorgelagerten Stufe für die Vorhabenzulassung rechtlich bindend ist; es genüge, daß sie faktisch präjudizielle Wirkung von bestimmter Intensität habe, Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Abmann/Kunig, UGB-AT, S. 233.

Genehmigungen, wenn es sich bei den Aussagen in einem Raumordnungsplan -nur- um Grundsätze der Raumordnung handelt, da diese nach § 3 Nr.3 ROG lediglich allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen enthalten.¹⁴⁷

Da den Raumordnungsplänen somit nur selten unmittelbare Bindungswirkung für Projektgenehmigungen zukommt, bedürften sie keiner obligatorischen Umweltprüfung, obwohl gerade sie seit Beginn der Diskussion über das Erfordernis einer strategischen Umweltprüfung als in den Anwendungsbereich fallend aufgezählt werden.¹⁴⁸

Ziel der Richtlinie ist es, den mit der Projekt-UVP-Richtlinie bezweckten Umweltschutz in die Planungsphase hinein vorzuverlagern. Auch bei Plänen, die keine unmittelbaren Vorgaben für die spätere Genehmigung eines Projektes enthalten, werden für die Umwelt relevante Entscheidungen getroffen, die in den nachfolgenden Teilen der Entscheidungshierarchie nicht nochmals Gegenstand von Entscheidungen sind. Insbesondere die Prüfung von Alternativen würde im späteren Verfahrensverlauf nicht erneut durchgeführt werden.

Folgte man der Auslegung, daß die Pläne unmittelbare Vorgaben für die Genehmigung setzen müssen, würde dies bedeuten, daß in einigen Mitgliedstaaten, so in Deutschland, ein großer Teil von Plänen, die zwar erhebliche Umweltauswirkungen haben, aber nicht bindend sind für die Genehmigung, nicht von der Richtlinie erfaßt werden. Dies widerspräche der effet-utile-Rechtsprechung des EuGH, wonach die Vorschriften so auszulegen sind, daß das Gemeinschaftsrecht zu höchstmöglicher Wirksamkeit gelangt.¹⁴⁹

Um einer Umweltprüfung gemäß Art. 3 Abs. 2a) der Richtlinie unterzogen zu werden, muß es sich außerdem um Pläne und Programme handeln, die nicht die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen oder die nicht nur geringfügige Änderungen der Pläne und Programme darstellen. In Punkt 9 der Gründe zu dem Gemeinsamen Standpunkt vom 30.03.2000 führt der Rat aus, daß alle zuvor genannten Pläne und Programme grundsätzlich einer systematischen Umweltprüfung unterzogen werden sollten. Legen sie jedoch entweder die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene fest oder enthalten sie nur geringfügige Änderungen, sollten sie nur dann geprüft werden, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben (Artikel 3 III Richtlinie).

Für diese Art von Plänen oder Programmen haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 V Richtlinie entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen zu bestimmen, ob erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen. Welche Pläne in den Anwendungsbereich der fakultativen Umweltprüfung fallen und damit keiner Umweltprüfung nach Art. 3 II a) bedürfen, wird im weiteren Gang der Untersuchung erörtert.

b) Die obligatorische Umweltprüfung für Pläne und Programme, für die eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie erforderlich ist

Einer Umweltprüfung müssen die Pläne und Programme gemäß Art. 3 II b) der Richtlinie zwingend unterzogen werden, *bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG¹⁵⁰ für erforderlich erachtet wird.*

Diese Regelung scheint zunächst überraschend, weil die FFH-Richtlinie selbst eine Verträglichkeitsprüfung vorschreibt. Der Sinn liegt darin, daß Verträglichkeitsprüfungen nach der FFH-Richtlinie den Verfahrensstandards der Plan-UVP unterworfen werden sollen und damit z.B. eine Öffentlichkeitsbeteiligung zwingend durchzuführen ist. Die

¹⁴⁷ Vgl. Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Enderbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 84 f.

¹⁴⁸ Vgl. z.B. KOM (96) 511 S.3.

¹⁴⁹ Vgl. aus der Rspr. EuGH Rs. 792/79 (Camera Care ./, Kommission), Slg. 1980, S. 119; EuGH Rs. 246/80 (Broekmeulen/Huidarts Registratie Commissie), Slg. 1981, S. 2311; vgl. auch Epiney in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, Rz. 537.

¹⁵⁰ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. EG L 206/7 vom 22. Juli 1992, Anhänge I und II ersetzt durch der Anhang der Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, Abl. EG L 305/42 vom 8. November 1997.

Plan-UVP-Richtlinie dient so als Vehikel zur Änderung der Verfahrensanforderungen einer anderen Umweltrichtlinie.¹⁵¹

Pläne und Programme werden nach dieser Vorschrift einer obligatorischen Umweltprüfung unterzogen, wenn sie voraussichtlich *Auswirkungen auf Gebiete* haben und deshalb eine *Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 oder 7* erforderlich wäre.

Zu untersuchen ist daher zunächst, wann Pläne und Programme „Auswirkungen auf Gebiete“ haben. „Gebiete“ i.S.d. Art. 3 II b) der Plan-UVP-Richtlinie sind die Schutzgebiete gemäß Art. 3 der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie), da gemäß Punkt 9 der in dem Gemeinsamen Standpunkt ausgeführten Gründe alle Pläne und Programme, die gemäß der FFH-Richtlinie einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, auch einer systematischen Umweltprüfung nach der Richtlinie über die Plan-UVP unterworfen werden sollen.¹⁵²

„Schutzgebiete gemäß Art. 3 der FFH-Richtlinie“ wiederum sind alle Gebiete, die in dem kohärenten europäischen ökologischen Netz „Natura 2000“ zusammengeschlossen sind. "Natura 2000" besteht aus zwei Gebietstypen, den "Vogelschutzgebieten" gemäß der Vogelschutz-Richtlinie¹⁵³ und den zur Zeit noch nicht festgelegten "FFH-Gebieten" gemäß der EU-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie).

Die sogenannten "Vogelschutzgebiete" sind besondere Schutzgebiete aufgrund der "Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten"¹⁵⁴, kurz Vogelschutz-Richtlinie genannt. Artikel 3 und 4 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften u.a. zur Einrichtung von Schutzgebieten. In Niedersachsen wurden beispielsweise im Rahmen einer Aktualisierung der EU-Vogelschutzgebiete 60 Vogelschutzgebiete ausgewählt und der EU-Kommission gemeldet.¹⁵⁵ Sie sind Teil des zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete "Natura 2000" aufgrund Artikel 3 der FFH-Richtlinie.

Als "FFH-Gebiete" werden die besonderen Schutzgebiete gemäß Artikel 3 der FFH-Richtlinie bezeichnet. Im Anhang I der FFH-Richtlinie sind die natürlichen Lebensräume (Habitattypen) und im Anhang II die Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse aufgeführt, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden sollen.¹⁵⁶

Die Kriterien zur Auswahl der besonderen Schutzgebiete sowie das Verfahren zum Aufbau von "Natura 2000" sind in Artikel 4 und 5 in Verbindung mit Anhang III der "FFH-Richtlinie" geregelt. Dort wird das Verfahren in drei Phasen aufgeteilt.

1. Phase: Jeder EU-Mitgliedstaat legt der europäischen Kommission seine Schutzgebietsliste vor.
2. Phase: Die EU-Kommission erstellt im Einvernehmen mit den betreffenden Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser nationalen Listen eine europäische Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung.
3. Phase: Die Mitgliedstaaten weisen die auf der endgültigen europäischen Liste verzeichneten Gebiete als FFH-Gebiete im Rahmen des Netzes "Natura 2000" auf ihrem Territorium aus.

¹⁵¹ Sangenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S. 11, führte weiter aus: „Zeitweise lag bei den Verhandlungen in Brüssel sogar ein Entwurf auf dem Tisch, der auf diese Weise – man könnte fast sagen handstreichartig- einen ganzen Katalog von Richtlinien entsprechend anpassen wollte. Dieses Vorgehen war den meisten Mitgliedstaaten dann aber doch suspekt; lediglich bei der FFH-Richtlinie war man zu einer solchen Regelungstechnik bereit.“

¹⁵² Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 25/2000, vom Rat festgelegt am 30.03.2000, im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 2000/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ...über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Abl. EG C 137/11 vom 16.05.2000, S.12.

¹⁵³ Richtlinie 79/409/EWG vom 02.04.1979, Abl. Nr. L 103 S. 1.

¹⁵⁴ Richtlinie 79/409/EWG vom 02.04.1979, Abl. Nr. L 103 S. 1, nachfolgend *Vogelschutz-Richtlinie*.

¹⁵⁵ Die offiziellen Gebietskarten (Maßstab 1:50.000) sind im Niedersächsischen Ministerialblatt veröffentlicht worden (Nds. MBl. Nr. 35/2002 vom 07.10.2002, Seite 717 ff).

¹⁵⁶ Vgl. z.B. Anlage 1, „Lebensraumtypen des Anhangs I der FFH-Richtlinie mit Vorkommen in Niedersachsen“, aufgelistet in: Niedersächsisches Umweltministerium, Fachbroschüre Natura 2000, S. 16 ff.

Das Verfahren befindet sich gegenwärtig noch in der 1. Phase. Die niedersächsischen FFH-Gebiete (172 Gebiete) sind 1997 bis 1999 ausgewählt und der EU-Kommission zur weiteren Auswahl vorgeschlagen worden (erste Phase). Die fachliche Auswahl und abschließende Entscheidung durch die EU ist noch erforderlich.¹⁵⁷

Die noch nicht vollständige Meldung der FFH-Schutzgebiete und der Vogelschutzgebiete trotz Fristablaufs wirft die Frage auf, ob die Verträglichkeitsprüfung auch auf *potentielle Schutzgebiete* anzuwenden ist. Die Frist zur Gebietsmeldung an die EU-Kommission für FFH-Schutzgebiete lief am 05.06.1995 und für Vogelschutzgebiete bereits am 06.04.1981 ab.¹⁵⁸ Die Verträglichkeitsprüfung ist auch bei sogenannten potentiellen Schutzgebieten im Sinne der FFH-Richtlinie durchzuführen. Voraussetzung für den Schutz ist, daß ein Mitgliedstaat die Liste nach Art. 4 Abs. 1 Unterabs. 2 FFH-Richtlinie nicht rechtzeitig oder unvollständig zugeleitet hat und für das Gebiet die sachlichen Kriterien nach Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie erfüllt sind.¹⁵⁹ An sich geeignete Gebiete, die die inhaltlichen Kriterien der Anhänge der FFH-Richtlinie erfüllen und geeignete Objekte für ein kohärentes ökologisches Netz sind, unterliegen dem einstweiligen Schutz des Art. 6 FFH-Richtlinie. Dabei muß sich die Aufnahme des Gebietes in ein kohärentes Netz mit anderen Gebieten aufdrängen. Begründet wird die Auffassung damit, daß die Bundesrepublik aus ihrem Verstoß gegen EG-Recht zur Meldepflicht keine Vorteile ziehen dürfe. Nach Ablauf der Umsetzungspflicht sei ein Mitgliedstaat verpflichtet, Widersprüche zu den Zielsetzungen der Richtlinie zu vermeiden. Auf keinen Fall dürfe er den von der Richtlinie beabsichtigten Schutz durch Schaffung vollendeter Tatsachen unterlaufen.¹⁶⁰ Auch faktische Vogelschutzgebiete sind einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, da auch sie dem Schutzregime des Art. 6 FFH-Richtlinie unterfallen.

Für potentielle FFH-Gebiete gilt § 35 BNatSchG, der die FFH-Richtlinie hinsichtlich der Verträglichkeitsprüfung umsetzt, seit dem 10.06.1998¹⁶¹, für faktische Vogelschutzgebiete seit dem 09.05.1998.¹⁶²

Liegt ein Vogelschutzgebiet, ein FFH-Gebiet oder ein potentielles Schutzgebiet vor, ist zu prüfen, ob angesichts der Auswirkungen des Plans oder des Programms auf das Gebiet eine Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 oder 7 der FFH-Richtlinie für erforderlich erachtet wird. Art. 6 und 7 der FFH-Richtlinie wurden vom deutschen Gesetzgeber in §§ 34, 35 BNatSchG¹⁶³ umgesetzt. Hier ist als geregelt, wann eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.¹⁶⁴

Gemäß § 35 BNatSchG ist für Pläne eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Pläne i.S.d. § 35 BNatSchG sind die Regelungen gemäß § 35 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG (Linienbestimmungen) und Pläne gemäß § 10 I Nr. 12 BNatSchG. In § 10 I Nr. 12 BNatSchG werden Pläne als Pläne und Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren definiert, die bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen sind, soweit sie, einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten, geeignet sind, ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen; ausgenommen sind Pläne, die unmittelbar

¹⁵⁷ Vgl. http://www.bezirksregierung-weser-ems.de/master/0,,C17690_N1714_L20_D0_1807,00.html; eine Veröffentlichung der Gebietskarten im Nds. Ministerialblatt wie für die Vogelschutzgebiete erfolgte nicht.

¹⁵⁸ Vgl. Schink UPR 1999, 417, 421.

¹⁵⁹ Vgl. A-20-Entscheidung: BVerwG Urteil vom 19.05.1998 – 4 A 9.97- UPR 1998, 384.

¹⁶⁰ Vgl. BVerwG Urteil vom 19.05.1998 – 4 A 9.97- UPR 1998, 384. Anderer Auffassung ist z.B. Schink UPR 1999, 417, 421 f., der für faktische Vogelschutzgebiete und potentielle FFH-Gebiete die Auffassung vertritt, daß sie grundsätzlich keiner Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen seien. Nur Vogelschutzgebiete, denen eine deutlich herausgehobene fachliche Bedeutung zukomme, unterlägen einem unmittelbaren Schutz. Die Anerkennung potentieller FFH-Gebiete sei abzulehnen, da die FFH-Richtlinie selbst regelt, wie bei gebotener, aber unterlassener Meldung durch einen Mitgliedstaat zu verfahren sei (Konzertierungsverfahren gemäß Art. 5 FFH-RL). Außerdem fehle es für die Gebiete an Bezugspunkten, an denen die Verträglichkeitsprüfung ausgerichtet werden könne.

¹⁶¹ § 35 BNatSchG entspricht § 19 d BNatSchG i.d.F.vom 12. März 1987, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.04.1998, BGBl. I, 823, nachfolgend *BNatSchG a.F.*

¹⁶² Vgl. Louis/Engelke BNatSchG – Kommentar § 19d Rz. 1.

¹⁶³ Entsprechen §§ 19 c, d BNatSchG a.F.

¹⁶⁴ In Niedersachsen wurde die rahmenrechtliche Regelung ausgefüllt durch Änderung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes in der Fassung vom 11.04.1994, Nds. GBBl. 155, 267, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 27.1.2003, Nds. GVBl. S. 39.

der Verwaltung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder der Europäischen Vogelschutzgebiete dienen.¹⁶⁵

Liegt ein Plan gemäß § 35 BNatSchG vor, ist zu prüfen, ob er Auswirkungen auf das Schutzgebiet hat. Es spielt keine Rolle, ob der Geltungsbereich des Planes innerhalb oder außerhalb des Schutzgebietes liegt. Entscheidend ist allein, daß der Plan zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Erhaltungsziele eines europäischen Schutzgebietes führen kann¹⁶⁶, auch wenn von ihm z.B. „nur“ Fernwirkungen ausgehen oder die Vernetzung, der kohärente Zusammenhang, zwischen den Gebieten beeinträchtigt werden kann.¹⁶⁷

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung läuft in drei Stufen ab. Zunächst ist eine grobe Voreinschätzung zu treffen, ob der Plan ggf. ein Natura-2000-Gebiet erheblich beeinträchtigt. Danach ist eine detaillierte Untersuchung durchzuführen. Zu prüfen ist in dieser zweiten Stufe, ob auf der Grundlage aktueller Daten über den Erhaltungszustand des betroffenen Schutzgebietes davon ausgegangen werden kann, daß eine erhebliche Beeinträchtigung seiner Erhaltungsziele eintreten kann. Ergibt die Prüfung in der zweiten Stufe die Möglichkeit einer nicht unbeträchtlichen Gebietsbeeinträchtigung, schließt sich die Durchführung der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung an.¹⁶⁸ Weder bedarf es der positiven Feststellung noch der hinreichenden Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung.¹⁶⁹ In der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung, die die dritte Stufe bildet, prüft die Verfahrensbehörde unter Beteiligung der Naturschutzbehörde die Unterlagen des Planungsträgers auf Plausibilität und entscheidet, ob mit erheblichen Beeinträchtigungen¹⁷⁰ zu rechnen ist.¹⁷¹

Der Plan bzw. das Programm fällt somit in den Anwendungsbereich des Art. 3 II b) der Plan-UVP-Richtlinie, wenn es sich um einen Plan gemäß § 10 I Nr.12 BNatSchG handelt und bei diesem Plan entsprechend der dritten Stufe der FFH-Verträglichkeitsprüfung damit zu rechnen ist, daß er das Natura-2000-Gebiet bzw. das potentielle Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen kann.

Um einer Umweltprüfung gemäß Art. 3 II 2b) der Richtlinie unterzogen zu werden, muß es sich außerdem um Pläne und Programme handeln, die nicht die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen oder die nicht nur geringfügige Änderungen der Pläne und Programme darstellen. Für diese Art von Plänen oder Programmen haben die Mitgliedstaaten gemäß Art. 3 V Richtlinie entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen zu bestimmen, ob erhebliche

¹⁶⁵ In dem Entwurf eines Erlasses des Niedersächsischen Umweltministeriums zur Anwendung der §§ 19 a bis 19 f BNatSchG, Stand 24.10.2000, werden beispielsweise folgende Pläne als Pläne i.S.d. Vorschrift von § 19 a II Nr. 9 i.V.m. § 19 d BNatSchG aufgeführt:

Im Bereich der Gesamtplanungen

- Raumordnungspläne
- Flächennutzungspläne
- Bebauungspläne
- Vorhabenbezogene Bebauungspläne
- Ergänzungssatzungen nach § 34 IV Satz 1 Nr.3 BauGB (ergibt sich unmittelbar aus § 1a II Nr. 4 BauGB).

Im Bereich der Fachplanungen

- Linienbestimmungen nach § 16 Bundesfernstraßengesetz
- Linienbestimmungen nach § 13 Bundeswasserstraßengesetz
- Linienbestimmungen nach § 2 I Verkehrswegebeschleunigungsgesetz
- Linienbestimmungen nach § 37 Nds. Straßengesetz

Bei sonstigen Plänen i.S.d. § 19 a II Nr.9 BNatSchG

- wasserwirtschaftliche Rahmenpläne (§ 36 WHG, § 181 NWG)
- wasserwirtschaftlicher Bewirtschaftungsplan (§ 36 b WHG, § 184 NWG)
- Abwasserbeseitigungsplan (§ 18a WHG, § 152 NWG)
- Abfallwirtschaftsplan (§ 29 I KrW-/AbfG), wenn in ihm eine Standortfestlegung für eine Abfallentsorgungsanlage außerhalb eines bauplanungsrechtlich festgelegten Bereiches getroffen werden soll
- Rahmenbetriebsplan nach § 52 II BBergG.

¹⁶⁶ Vgl. A-20-Entscheidung: BVerwG Urteil vom 19.05.1998 –4 A 9-97- UPR 1998, 384.

¹⁶⁷ Vgl. Jessel, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 69, 70; Schink UPR 1999, 417, 419.

¹⁶⁸ Vgl. Louis/Engelke BNatSchG – Kommentar § 19d Rz. 3.

¹⁶⁹ Schink UPR 1999, 417, 422.

¹⁷⁰ Zum Begriff der erheblichen Beeinträchtigung: Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 5, Rz.205 ff., Fn. 196, „Bei notwendigen Bestandteilen eines Schutzgebietes gilt das Verschlechterungsverbot des Art. 6 II FFH-RL bzw. Art. 4 IV Vogelschutz-RL, d.h. eine erhebliche Beeinträchtigung liegt vor, wenn nachteilige Veränderungen der Lebensräume zu erwarten sind. Beispiele: Verkleinerung schützenswerter Flächen, Gefährdung der Entwicklungsziele eines Schutzgebietes, Gefährdung des Artenbestandes im Schutzgebiet.“

¹⁷¹ Vgl. Niedersächsisches Umweltministerium, Fachbroschüre Natura 2000, S. 8.

Umweltauswirkungen vorliegen. Welche Pläne in den Anwendungsbereich der fakultativen Umweltprüfung fallen und damit keiner Umweltprüfung nach Art. 3 II b) der Richtlinie bedürfen, wird nachfolgend untersucht.

2. Die fakultative Umweltprüfung und die Ausgestaltung des Screening

Während bei den Plänen und Programmen nach Art. 3 II der Richtlinie unterstellt wird, daß sie erhebliche Umweltauswirkungen haben, ist dies bei der Konstellation des Art. 3 III und Art. 3 IV der Richtlinie auf der Grundlage der einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie von den Mitgliedstaaten gesondert festzustellen.

Bei Plänen und Programmen, die *die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen*, die nur *geringe Änderungen* darstellen oder die den *Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten* setzen ohne unter Art. 3 II der Richtlinie zu fallen, sieht die Richtlinie eine Vorprüfung, das sog. *Screening*, vor. Erst wenn das Screening ergibt, das voraussichtliche erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen werden, besteht die Pflicht, eine Umweltprüfung durchzuführen.

Die Richtlinie gesteht den Mitgliedstaaten ein eingeschränktes Entscheidungsrecht zu, das durch die Pflicht zur Berücksichtigung der Kriterien des Anhangs II eingeschränkt ist. Diese Regelung verschafft den Mitgliedstaaten eine gewisse Flexibilität, durch die den nationalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann. Trotz der Pflicht zur Berücksichtigung der Kriterien des Anhangs II verbleiben den Mitgliedstaaten so erhebliche Bewertungsspielräume, da die Kriterien sehr offen gefaßt sind.¹⁷²

Gemäß Art. 3 V der Richtlinie bestimmen die Mitgliedstaaten entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die in den Absätzen 3 und 4 genannten Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltwirkungen haben; dabei berücksichtigen sie in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie.

Den Mitgliedstaaten steht die Ausgestaltung des Screening grundsätzlich frei. Sichergestellt muß jedoch sein, daß immer dann, wenn aufgrund der Merkmale der Pläne und Programme selbst, aufgrund ihrer Auswirkungen oder aufgrund der voraussichtlich betroffenen Gebiete¹⁷³ mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, eine Umweltprüfung stattfindet.

¹⁷² Vgl. Sangenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S. 10.

¹⁷³ Die einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie, anhand derer die Mitgliedstaaten entscheiden, ob voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen, sind für alle drei Arten von Plänen gleich gefaßt. Es handelt sich um die Kriterien:

1. Merkmale der Pläne und Programme, insbesondere in bezug auf

— das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm für Projekte und andere Tätigkeiten in bezug auf Standort, Art, Größe und Betriebsbedingungen oder durch die Inanspruchnahme von Ressourcen einen Rahmen setzt;

— das Ausmaß, in dem der Plan oder das Programm andere Pläne und Programme -einschließlich solcher in einer Planungs- oder Programmhierarchie- beeinflusst;

— die Bedeutung des Plans oder des Programms für die Einbeziehung der Umwelterwägungen, insbesondere im Hinblick auf die Förderung der nachhaltigen Entwicklung;

— die für den Plan oder das Programm relevanten Umweltprobleme;

die Bedeutung des Plans oder Programms für die Durchführung der Umweltvorschriften der Gemeinschaft (z.B. Pläne und Programme betreffend die Abfallwirtschaft oder den Gewässerschutz).

2. Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete, insbesondere in bezug auf

— die Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Umkehrbarkeit der Auswirkungen;

— den kumulativen Charakter der Auswirkungen;

— den grenzüberschreitenden Charakter der Auswirkungen;

— die Risiken für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt (z. B. bei Unfällen);

— den Umfang und die räumliche Ausdehnung der Auswirkungen (geographisches Gebiet und Anzahl der voraussichtlich betroffenen Personen);

— die Bedeutung und die Sensibilität des voraussichtlich betroffenen Gebiets aufgrund folgender Faktoren:

— besondere natürliche Merkmale oder kulturelles Erbe,

— Überschreitung der Umweltqualitätsnormen oder der Grenzwerte,

— intensive Bodennutzung;

— die Auswirkungen auf Gebiete oder Landschaften, deren Status als national, gemeinschaftlich oder international geschützt anerkannt ist.

Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Screening ist den Mitgliedstaaten bis auf die Beachtung der Regelung in Artikel 3 VI der Richtlinie, wonach bei dem Screening die in Art. 6 III genannten Behörden zu konsultieren sind, freigestellt. So wird nicht geregelt, welche Behörde die Vorprüfung durchzuführen hat. Zwar ist die Vorprüfung noch nicht darauf gerichtet, aufgrund einer detaillierten Untersuchung das Vorliegen erheblicher Umweltauswirkungen festzustellen. Vielmehr soll sie entsprechend ihrer verfahrenslenkenden Funktion eine überschlägige Vorausschau sein, die eine begrenzte Prüfungstiefe aufweist und nur auf die Einschätzung gerichtet ist, ob nach Auffassung der zuständigen Behörde erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu besorgen sind.¹⁷⁴ Die für die Vorprüfung zu berücksichtigenden Kriterien des Anhangs II finden sich jedoch als in dem Umweltbericht im Rahmen der Umweltprüfung vorzulegende Informationen wieder. Es bietet sich daher an, daß die Behörde, die später für die Umweltprüfung zuständig ist, auch die Vorprüfung durchführt.

Ob die Mitgliedstaaten sich bei dem Screening für ein System der Einzelfallprüfungen, der Festlegung der Arten von Plänen und Programmen oder eine Kombination der beiden Ansätze entscheiden, unterliegt nicht vollständig ihrer freien Entscheidung.

Auch die Projekt-UVP-Richtlinie sieht ein Screening vor. Auch dort war den Mitgliedstaaten die verfahrensrechtliche Ausgestaltung prinzipiell freigestellt. Durch die Rechtsprechung des EuGH zu der Umsetzung der Vorschriften der Projekt-UVP-Richtlinie zum Screening könnte sich ergeben, daß bestimmte Regelungen auch für eine Umsetzung des Screening nach der Plan-UVP-Richtlinie unzulässig sein dürften.

So hat der EuGH in seinem Urteil vom 22. Oktober 1998 (Rechtssache C-301/95, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland)¹⁷⁵ entschieden, daß es unzulässig ist, ganze Projektarten von der UVP-Pflichtigkeit auszunehmen. Hieraus ist zu folgern, daß die Mitgliedstaaten, wenn sie sich für die Festlegung von Arten von Plänen und Programmen entscheiden, nicht vollständig bestimmte Arten von der Pflicht zum Screening ausnehmen dürfen.

Eine generalisierende Ausklammerung bestimmter Pläne und Programme, indem ein allein auf die Größe der in Anspruch genommenen Fläche bezogener Schwellenwert festgelegt wird, dürfte ebenfalls unzulässig sein. Der EuGH hat Bedenken hinsichtlich der Projekt-UVP geäußert, wo zu hohe, allein auf die Größe bezogene Schwellenwerte bei der Umsetzung der Projekt-UVP-RL als nicht zulässig angesehen wurden. Er entschied in dem Urteil vom 21.09.1999 (Rechtssache C-392/96, Kommission ./ Irland) die Projekt-UVP-Richtlinie betreffend, daß bei der Festsetzung von Schwellenwerten für Vorhabenarten nach Anhang II der Projekt-UVP-Richtlinie nicht nur die Größe von Projekten, sondern auch ihre Art und ihr Standort zu berücksichtigen seien.

Das den Mitgliedstaaten bei der Richtlinie zur Plan-UVP eingeräumte Ermessen ist vergleichbar eingeschränkt, da sie die Kriterien des Anhangs II der Richtlinie berücksichtigen müssen. Genau wie bei der Projekt-UVP-Richtlinie muß sichergestellt sein, daß immer dann, wenn aufgrund der Merkmale der Pläne und Programme selber, aufgrund ihrer Auswirkungen oder aufgrund der voraussichtlich betroffenen Gebiete mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, eine Umweltprüfung stattfindet. Eine einfache Positivliste der Plan- und Programmarten dürfte somit nicht ausreichen, da sie nur auf die „Merkmale der Pläne und Programme“ selber, nicht auch auf die „Merkmale der Auswirkungen und der voraussichtlich betroffenen Gebiete“ abstellen würde.¹⁷⁶

Das Urteil vom 21.09.1999 (Rechtssache C-392/96, Kommission ./ Irland) fordert außerdem für die Umsetzung der Projekt-UVP-Richtlinie, daß keine einheitlichen Schwellenwerte festgesetzt werden dürfen. Eine Ausnahme könne nur gemacht werden, wenn die Schwellenwerte so niedrig festgesetzt werden, daß sie allen denkbaren Standortgegebenheiten durch Berücksichtigung auch besonders empfindlicher ökologischer Gebiete Rechnung tragen.

¹⁷⁴ Vgl. für die Projekt-UVP-RL: Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 89.

¹⁷⁵ DVBl. 1999, 232 f.

¹⁷⁶ Vgl. Jacoby, UVP-report 2000, 37, 39.

Da auch bei der Richtlinie zur Plan-UVP die Merkmale zu Auswirkungen und zu den voraussichtlich betroffenen Gebieten zu berücksichtigen sind, dürfte den Mitgliedstaaten die Festsetzung eines einheitlichen Schwellenwertes versagt sein, es sei denn, er ist entsprechend den Anforderungen des Urteils extrem niedrig.

Weiter wird aus dem Urteil vom 21.09.1999 (Rechtssache C-392/96, Kommission ./ Irland) deutlich, daß die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, dafür zu sorgen, daß bei der Anwendung von Schwellenwerten keine Umgehung der UVP-Pflichtigkeit durch eine willkürliche Aufteilung des Gesamtvorhabens erreicht werden kann.¹⁷⁷ Da eine vergleichbare Gefahr auch bei Schwellenwerten für Pläne und Programme besteht, muß dieses Problem bei der Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie zur Plan-UVP ebenfalls bedacht werden.

Im Ergebnis ist festzustellen, daß die Mitgliedstaaten das Screening als reine Einzelfallprüfung ausgestalten dürfen. Sofern sie Schwellenwerte festlegen, müssen diese entweder mit Einzelfallprüfungen kombiniert werden oder es müssen differenzierte Schwellenwerte festgesetzt werden.¹⁷⁸

3. Ausdrücklich nicht in den Anwendungsbereich fallende Pläne und Programme

Einige Pläne und Programme unterliegen der Richtlinie ausdrücklich nicht. Gemäß Art. 3 Abs. VIII der Richtlinie sind nachfolgende Pläne und Programme vom Anwendungsbereich ausgenommen. Hierbei handelt es sich um Pläne und Programme, die ausschließlich der *Landesverteidigung* oder dem *Katastrophenschutz* dienen, *Finanz- oder Haushaltspläne und -programme* sowie Pläne und Programme, die Regelungen über *Strukturfonds* oder über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den *Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds* für die Landwirtschaft (EAGFL) enthalten¹⁷⁹.

Der ausdrückliche Ausschluß von Finanz- und Haushaltsplänen hat lediglich klarstellende Bedeutung, da diese Pläne weder einen Rahmen für die künftige Genehmigung eines Projektes setzen würden noch einer FFH-Verträglichkeitsprüfung bedürften. Das Vorhandensein einer geordneten Finanzplanung ist zwar eine faktische Voraussetzung für die Verwirklichung eines Projektes, für die Genehmigungsentscheidung ist der Aspekt jedoch nicht relevant.¹⁸⁰

4. Pläne und Programme nach deutschem Recht, für die eine Umweltprüfung obligatorisch ist

a) Pläne und Programme nach deutschem Recht, die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten nach Anhang I und II der Projekt-UVP-Richtlinie setzen

Anhand der Reihenfolge der Auflistung der Bereiche in Art. 3 II a) der Richtlinie wird geprüft, welche deutschen Pläne und Programme in dem jeweiligen Bereich ausgearbeitet werden und ob sie den Rahmen für die künftige Genehmigung von UVP-Projekten setzen. Bei der Prüfung, ob die Pläne oder Programme einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten geben, die in den Anhängen I und II der Richtlinie

¹⁷⁷ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 402.

¹⁷⁸ Vgl. zu den verschiedenen Modellen einer Umsetzung der Projekt-UVP-Änderungsrichtlinie 97/11: Auge UVP-report 1999, 36; Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 402 f., sowie insbesondere die Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 88 ff.

¹⁷⁹ Vgl. Art. 3 VIII 3. Spiegelstrich: -Pläne und Programme, die in den Programmplanungszeitraum 2000 – 2006 nach der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds oder in die Programmplanungszeiträume 2000 – 2006 und 2000 – 2007 nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen fallen.

¹⁸⁰ Vgl. Sängenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S. 12 f.; Finanzierungsprogramme sollten einer Umweltprüfung unterzogen werden, um Weichen für eine Umweltvorsorge zu stellen, so Soell, Umweltfolgenprüfung in: Koch, Auf dem Weg zum UGB, S. 72 m.w.N.

85/337/EWG aufgeführt sind, war das UVPG in der Fassung vom 27.7.2001¹⁸¹ Zugrunde zu legen, wodurch der Anwendungsbereich der Umweltverträglichkeitsprüfung deutlich ausgeweitet wurde.¹⁸²

(1) Landwirtschaft

(a) Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)

Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) als agrarische Fachplanung nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"¹⁸³ soll Entscheidungshilfen für Entwicklungen und Investitionen geben, eine integrierte Landentwicklung fördern und eine zügige Maßnahmenumsetzung vorbereiten.

Die AEP bildet eine Planungsgrundlage sowohl für die Berücksichtigung der Belange der Land- und Forstwirtschaft als auch für die Koordination von Vorhaben zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume und ihrer Dörfer. Darüber hinaus kann sie die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen aufzeigen, die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.¹⁸⁴ In den Ergebnisbericht der Prüfung ist aufzunehmen, inwieweit geplante Maßnahmen umweltverträglich und Vorhaben projekt-uvp-pflichtig sind.¹⁸⁵

In den gesetzlichen Regelungen zur AEP¹⁸⁶ ist kein formelles Verfahren für Pläne oder Programme vorgeschrieben. Die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung erfüllt somit das Kriterium, daß ein Plan im Sinne der Richtlinie ein Plan sein muß, der aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ergeht, nicht. Sie ist als informelle Planung anzusehen.¹⁸⁷

Damit fällt sie nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.¹⁸⁸

(b) Der Wege- und Gewässerplan gemäß § 41 Flurbereinigungsgesetz

Die Flurneuordnung ist ein klassisches Instrument der Agrarplanung, das der Verbesserung der Produktionsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft dienen soll.¹⁸⁹

¹⁸¹ Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie 97/11/EG vom 03.03.1997 durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz- verspätet- umgesetzt (Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001, BGBl. 2001, 1950).

¹⁸² Vgl. Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 62.

¹⁸³ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988, BGBl. I, S. 1055, geändert durch Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl. II, S. 889.

¹⁸⁴ Vgl. Internet-Seiten des niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten <http://www.niedersachsen.de/ML3.htm> vom 27.04.2001.

¹⁸⁵ Richtlinie für die Durchführung der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung, RdErl. des ML v. 5. 6. 1998 - 304-60011-1/97, Nds. MBl. S. 1035, Punkt 5.2.: ... Der Bericht hat geeignete Handlungskonzepte und Maßnahmenvorschläge mit Aussagen zu enthalten, inwieweit die Vorhaben in ihrem Zusammenwirken eine Umweltverträglichkeitsprüfung, eine Landschaftsplanung oder eine Bauleitplanung erfordern, ob Investitionen oder sonstige Aufwendungen gesamtwirtschaftlich gerechtfertigt sind sowie ob und wie die geplanten Maßnahmen umweltverträglich und im Einklang mit der angestrebten regionalen Entwicklung durchgeführt werden können.

¹⁸⁶ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988, BGBl. I, S. 1055, geändert durch Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl. II, S. 889 und für Niedersachsen: Richtlinie für die Durchführung der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung, RdErl. des ML v. 5. 6. 1998 - 304-60011-1/97, Nds. MBl. S. 1035.

¹⁸⁷ Vgl. Internet-Seiten des niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: <http://www.niedersachsen.de/ML3.htm> vom 27.04.2001; Otto S. 94; Bezirksregierung Hannover: http://www.bezreg-hannover.niedersachsen.de/dez508/aufg_122.html vom 20.06.2001 und die Ausführungen zum Begriff der informellen Planung unter I.B.1.

¹⁸⁸ Nach Bauer, UVP-report 1993, 115, 117, würde sich die agrarstrukturelle Vorplanung als vorbereitende Planung des ländlichen Raums für eine Plan-UVP anbieten. Es bestünden nach Abresch, UVP-report 1993, 118, 120, in zwei Bundesländern Überlegungen zu einer freiwilligen UVP für die agrarstrukturelle Vorplanung. Nach Reschke, UVP-report 1993, 125 sollte die agrarstrukturelle Vorplanung einer UVP unterzogen werden, da mit ihr das Frühstadium der Flurbereinigung vor deren Einleitung erfaßt werden könnte.

¹⁸⁹ Vgl. Bauer/Abresch, UVP-report 1993, 114.

Der Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan gemäß § 41FlurbG¹⁹⁰ ist ein Plan, der dem Bereich der Landwirtschaft zuzuordnen ist. Der Plan regelt die Zulässigkeit des Baus von gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, insbesondere die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen.

Der Plan ergeht grundsätzlich im Wege des Planfeststellungsverfahrens. Durch ihn wird die Zulässigkeit des Baus gemeinschaftlicher und öffentlicher Anlagen eines Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt.¹⁹¹

Der Plan stellt folglich nicht den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten dar, sondern durch den Planfeststellungsbeschluß werden diese ersetzt.¹⁹²

Da er somit selbst Entscheidungen über Projekte enthält, fällt er nicht in den Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs.

Hingegen ist er gemäß Anlage 1, Nr. 16.1 UVPG projekt-uvp-pflichtig, wenn die allgemeine Vorprüfung ergeben hat, daß er erhebliche Umweltauswirkungen haben könnte.

Weitere Pläne sind in dem Flurbereinigungsgesetz nicht geregelt.

(c) Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume (EtLR)

Entsprechend Art. 33 der Verordnung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft¹⁹³ verfolgt die Agrarpolitik das Ziel, ländliche Gebiete unter Einsatz von EU-Mitteln landesweit zu entwickeln.

Verschiedene Maßnahmen z.B. zur Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes, zur nachhaltigen Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen

¹⁹⁰ Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976, BGBl. I S. 546, zuletzt geändert durch Art. 5 G v. 20.12.2001, BGBl. I 3987; nachfolgend *FlurbG*.

¹⁹¹ Vgl. Wortlaut des § 41 FlurbG: Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan; Planfeststellung

(1) Die Flurbereinigungsbehörde stellt im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft einen Plan auf über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen, insbesondere über die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie über die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen (Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan).

(2) Der Plan ist mit den Trägern öffentlicher Belange einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung in einem Anhörungstermin zu erörtern. Einwendungen gegen den Plan müssen zur Vermeidung des Ausschlusses in dem Anhörungstermin vorgebracht werden; darauf ist in der Ladung und in dem Termin hinzuweisen. Die Ladungsfrist beträgt einen Monat. Der Ladung ist ein Auszug aus dem Plan beizufügen, der die Festsetzungen enthält, durch welche die Träger öffentlicher Belange berührt werden.

(3) Der Plan ist durch die obere Flurbereinigungsbehörde festzustellen.

(4) Der Plan kann ohne vorherige Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens von der oberen Flurbereinigungsbehörde genehmigt werden, wenn mit Einwendungen nicht zu rechnen ist oder Einwendungen nicht erhoben oder nachträglich ausgeräumt werden. Die Planfeststellung kann bei Änderungen und Erweiterungen von unwesentlicher Bedeutung unterbleiben. Fälle von unwesentlicher Bedeutung liegen besonders vor, wenn Rechte anderer nicht beeinflußt werden oder wenn mit den Beteiligten entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

(5) Durch die Planfeststellung wird die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt; neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich. Durch die Planfeststellung werden alle öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt. Die Rechte der Teilnehmer nach den §§ 44, 58 und 59 bleiben unberührt.

(6) Der Planfeststellungsbeschluß ist dem Träger des Vorhabens und dem Vorstand der Teilnehmergeinschaft mit Rechtsbehelfsbelehrung zuzustellen.

¹⁹² Vgl. zu Beispielen, welche anderen Planfeststellungen und Genehmigungen etc. ersetzt werden können: Hegele in: Seehusen/Schwede Flurbereinigungsgesetz, Kom., § 41 Rz. 31f.

¹⁹³ Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abl. L vom 26.06.1999, S.80.

Infrastruktur sowie zur Förderung des ländlichen Tourismus können gefördert werden.¹⁹⁴ Als Maßnahmen der Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume können Pläne und Programme ergehen.

Gemäß Art. 3 VIII des Gemeinsamen Standpunktes vom 30.03.2000 unterliegen Pläne und Programme der Plan-UVP-Richtlinie nicht, die in die Programmplanungszeiträume 2000 – 2006 und 2000 – 2007 nach der Verordnung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft fallen.

Pläne und Programme als Maßnahmen der Entwicklung typischer Landschaften und der ländlichen Räume fallen folglich gemäß Art. 3 VIII der Richtlinie nicht in ihren Anwendungsbereich.

(2) Forstwirtschaft

(a) Forstliche Rahmenpläne nach §7 BWaldG i.V.m. § 6 NWaldLG

Forstliche Rahmenpläne sollen als überörtliche Fachplanungen zur Ordnung und Verbesserung der Forststruktur sowie zur Sicherung der forstlichen Voraussetzungen für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse im jeweiligen Plangebiet aufgestellt werden.

Die forstlichen Rahmenpläne sollen gemäß § 6 NWaldLG¹⁹⁵ als Landeswaldprogramm und als regionale forstliche Rahmenpläne nach den Grundsätzen des § 6 III BWaldG¹⁹⁶ ergehen.¹⁹⁷ Örtliche Waldpläne sind in Niedersachsen seit der Neufassung des NWaldLG nicht mehr geregelt. Die Pläne sollen rein verwaltungsinterne Wirkung haben und sind an die Raumordnungsziele gebunden.¹⁹⁸

Die forstlichen Rahmenpläne sind dem Bereich der Forstwirtschaft zuzuordnen. Sie könnten den Rahmen für künftige Genehmigungen von Projekten nach der Projekt-UVP-Richtlinie setzen, wenn sie Regelungen zu Projekten gemäß Anhang I Nr. 17 des UVPG treffen.¹⁹⁹ Die forstlichen Vorhaben der Waldumwandlung und der Erstaufforstung bedürfen einer Genehmigung gemäß § 8 bzw. § 9 NWaldG und sind abhängig von ihrer Größe projekt-uvp-pflichtig.²⁰⁰ Fraglich ist jedoch, ob die forstlichen Rahmenpläne eine Vorbereitungsfunktion für diese Genehmigungen haben. Anders als in der alten Fassung des NWaldG²⁰¹ ist nicht mehr geregelt, daß die forstlichen Rahmenpläne bei allen Entscheidungen nach dem NWaldLG und dem BWaldG zugrunde zu legen sind. Aus den Genehmigungsvoraussetzungen für eine Waldumwandlung gemäß § 8 NWaldLG ist nicht zu entnehmen, daß die forstlichen Rahmenpläne eine Vorbereitungsfunktion für diese Genehmigung haben. Auch den Genehmigungsvoraussetzungen für die Erstaufforstung gemäß § 9 NWaldLG ist keine Vorbereitungsfunktion der forstlichen Rahmenpläne zu entnehmen.²⁰²

¹⁹⁴ Vgl. Internet-Seiten des niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten <http://www.niedersachsen.de/ML3.htm> vom 27.04.2001.

¹⁹⁵ Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG) vom 21. März 2002, Nds. GVBl. S. 112; nachfolgend *NWaldLG*.

¹⁹⁶ Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft vom 2. Mai 1975, BGBl. I 1975, 1037, zuletzt geändert durch Art. 204 G v. 29.10.2001, BGBl. I 2785; nachfolgend *BWaldG*.

¹⁹⁷ Zu den Regelungen in den anderen Bundesländern Klose/Orf in: Forstrecht, Kom., § 6 Rz. 20, der auf S. 44 auch die Fundstellen der Ländergesetze auflistet.

¹⁹⁸ Vgl. Begründung des Entwurfes des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung, NWaldLG, LT-Drs. 14/2431, S. 14.

¹⁹⁹ Anhang 1 Nr. 17 forstliche Vorhaben: Erstaufforstungen im Sinne des BWaldG mit 50 ha oder mehr Wald (UVP obligatorisch), weniger als 50 ha Wald (UVP nach Landesrecht), Rodung von Wald im Sinne des Bundeswaldgesetzes zum Zwecke der Umwandlung in eine andere Nutzungsart mit 10 ha oder mehr Wald (UVP obligatorisch), weniger als 10 ha Wald (UVP nach Landesrecht).

²⁰⁰ Zur Projekt-UVP-Pflicht der Erstaufforstung und Waldumwandlung vgl. Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 66.

²⁰¹ Vgl. § 12 Landeswaldgesetz in der Fassung vom 19. Juli 1978, Nds. GVBl. S. 595, zuletzt geändert durch Art. 31 des Gesetzes vom 22. März 1990, Nds. GVBl. S.101; nachfolgend *NWaldG*.

²⁰² In § 9 III Nr. 2 des Entwurfs für das NWaldLG ist noch die in der endgültigen Fassung gestrichene Regelung enthalten, „daß die Genehmigung zur Erstaufforstung nur versagt werden darf, soweit die in einem Regionalen Raumordnungsprogramm enthaltenen Ziele, Grundsätze oder sonstigen Erfordernisse der Raumordnung oder sonstige Belange des Naturschutzes oder der Landschaftspflege auch *unter Berücksichtigung eines forstlichen*

Für die Genehmigung zur Erstaufforstung nach § 9 NWaldLG haben die forstlichen Rahmenpläne somit keine Vorbereitungsfunktion. Sie fallen nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

(3) Fischerei

Nach Art. 32 EGV²⁰³ umfaßt der Gemeinsame Markt auch die Landwirtschaft und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, wobei unter landwirtschaftlichen Erzeugnissen u.a. die Erzeugnisse der Fischerei zu verstehen sind. Damit geht die Europäische Gemeinschaft von der Existenz der Fischerei als einer Art der Produktion von Wirtschaftsgütern aus.²⁰⁴

Nach deutschem Recht umfaßt der Begriff der Fischerei den Fang, die Aneignung und die Hege von Fischen. Zur Fischerei zählt auch die Bewirtschaftung von Teichen, die keinen Fischwechsel gestatten.²⁰⁵

Die rechtlichen Regelungen sind für die Binnen-, Küsten- und die Seefischerei unterschiedlich. Das Seefischereigesetz²⁰⁶ enthält anders als das Bundesjagdgesetz²⁰⁷ keine Vorschrift, die die Festsetzung eines Planes zum Fang regelt, da Fangquoten durch Verordnung der EG²⁰⁸ festgesetzt werden. Auch in dem die Binnen- und die Küstenfischerei regelnden Niedersächsischen Fischereigesetz²⁰⁹ noch den dazugehörigen Verordnungen²¹⁰ sind Pläne oder Programme im Sinne der Richtlinie nicht geregelt.²¹¹

Aus dem Bereich der Fischerei fallen somit keine Pläne oder Programme in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

(4) Energie

Eine Definition des Bereiches Energie ist der Richtlinie nicht zu entnehmen. Eine Abgrenzung zu dem Bereich Industrie muß jedoch nicht vorgenommen werden, da die Richtlinie auf beide Bereiche Anwendung findet. So werden die Pläne zur Energiegewinnung durch Bodenschätze im Rahmen des Bereiches Industrie erörtert.

Aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ergehende Pläne und Programme von Behörden, die Regelungen zu dem Bereich der Energie enthalten, sind in Deutschland nicht zu verzeichnen. Das durch das Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts ergangene Energiewirtschaftsgesetz vom 24. April 1998 (EnWG)²¹² enthält keine Vorschriften über Pläne und Programme.²¹³

Der Entwurf des Artikelgesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz enthält zwar eine Änderung des Energiewirtschaftsgesetzes.²¹⁴ Für Energieversorgungsleitungen wird nach dem

Rahmenplans nach einer Abwägung vorrangig sind“; Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG) LT-Drs. 14/2431.

²⁰³ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, konsolidierte Fassung mit den Änderungen aufgrund des am 2. Oktober 1997 unterzeichneten Vertrags von Amsterdam, Amtsblatt C 340 vom 10.11.1997, S. 173-308.

²⁰⁴ Vgl. Metzger, Fischereischeinrecht und Recht der Binnenfischerei, Rz. 14, in: Lorz/Metzger/Stöckel Jagdrecht, Fischereirecht, Kommentar.

²⁰⁵ Näher hierzu: Metzger, Fischereischeinrecht und Recht der Binnenfischerei, Rz. 5 f. in: Lorz/Metzger/Stöckel Jagdrecht, Fischereirecht, Kommentar.

²⁰⁶ Seefischereigesetz vom 12.7.1984, BGBl. I, 876, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.10.1997, BGBl. I, 2614.

²⁰⁷ Vgl. § 21 des Bundesjagdgesetzes vom 29.11.1952, BGBl. I 780, 843 i.d.F. der Bekanntmachung vom 29.9.1976, BGBl. I, 2849, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.11.1996, BGBl. I, 1779 sowie durch Art. 4 Abs. 10 des Gesetzes vom 26.1.1998, BGBl. I, 187; zum Abschlußplan als Planungsentscheidung s. Metzger in: Lorz/Metzger/Stöckel Jagdrecht, Fischereirecht, Kommentar, § 21 BJagdG Rz.6.

²⁰⁸ Verordnung (EWG) Nr. 170/83.

²⁰⁹ Niedersächsisches Fischereigesetz (Nds. FischG) vom 1. Februar 1978, Nds. GVBl. S. 81, zuletzt geändert durch Artikel 34 des Niedersächsischen Rechtsvereinfachungsgesetzes 1990 vom 22.3.1990, Nds. GVBl. S. 101.

²¹⁰ Niedersächsische Binnenfischereiordnung vom 06.07.1989, Nds. GVBl. S. 289; Niedersächsische Küstenfischereiordnung vom 01.12.1992, Nds. GVBl. S. 321.

²¹¹ Für die anderen Bundesländer s. Metzger, Übersicht über das Recht der einzelnen Bundesländer, Rz. 1 ff. in: Lorz/Metzger/Stöckel, Jagdrecht, Fischereirecht, Kommentar.

²¹² Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 24. April 1998, BGBl. I, S. 730; nachfolgend *EnWG*.

²¹³ Vgl. hierzu ausführlich Otto S. 91 f.

²¹⁴ Artikel 20 des Entwurfes für ein Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001 S. 58.

Gesetzentwurf die Planfeststellungspflicht in § 11 a EnWG festgeschrieben werden. Vorhaben nach Anhang 1 Nr. 19.1 und 19.2 des UVPG bedürfen einer Projekt-UVP. Da ein Planfeststellungsbeschluß jedoch nicht den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzt, sondern selbst weitere Genehmigungen ersetzt, fällt er nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Auch im Bereich der Kernenergie ergehen keine Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie. Nach § 9 b Atomgesetz²¹⁵ bedarf die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie deren wesentliche Veränderung der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung. Durch die Planfeststellung oder die Plangenehmigung wird die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle berührten öffentlichen Belange festgestellt. Daneben sind andere behördliche Entscheidungen nicht erforderlich.

Die Planfeststellung bzw. Plangenehmigung stellt folglich nicht den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten dar, sondern durch den Planfeststellungsbeschluß werden diese ersetzt. Bei der Planfeststellung ist gemäß § 9b AtomG eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anhang 1 Nr. 11 des UVPG durchzuführen. Pläne und Programme sind im AtomG nicht geregelt.

(5) Industrie

Gemäß § 1 Bundesberggesetz²¹⁶ ist es der Zweck des Gesetzes, zur Sicherung der Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes zu ordnen und zu fördern, die Sicherheit der Betriebe und der Beschäftigten des Bergbaus zu gewährleisten sowie die Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus der bergbaulichen Tätigkeit ergeben, zu verstärken und den Ausgleich unvermeidbarer Schäden zu verbessern. Die Regelungen des Gesetzes können sowohl dem Bereich der Energie zugeordnet werden, da sie Vorschriften über die Zulässigkeit der Energiegewinnung durch Bodenschätze und damit Vorschriften für die Energiewirtschaft enthalten als auch allgemeiner dem Bereich der Industrie, da sie den Abbau von Bodenschätzen als Teil der Schwerindustrie regeln.

(a) Festsetzung von Baubeschränkungsgebieten gemäß § 107 BBergG

Das Bundesberggesetz sieht in § 107 die Festsetzung von Baubeschränkungsgebieten vor. Soweit Grundstücke für die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen in Anspruch genommen werden sollen, kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung Baubeschränkungsgebiete festsetzen, wenn die Inanspruchnahme dem Wohl der Allgemeinheit dient. Um den mit der Festsetzung von Baubeschränkungsgebieten verfolgten Zweck zu erreichen, bestimmt § 108 I BBergG, daß in Baubeschränkungsgebieten baurechtliche Genehmigungen oder Zustimmungen nur mit Zustimmung der für die Bergaufsicht zuständigen Behörde erteilt werden dürfen.

Fraglich ist, ob die Festsetzung eines Baubeschränkungsgebietes als planungsrechtliches Instrument anzusehen ist. Dies könnte zu bejahen sein, wenn man die Festsetzung mit den Festsetzungen in einem Bebauungsplan vergleicht, die die Voraussetzungen für die Erteilung einer Baugenehmigung regeln. Anders als der Bebauungsplan trifft die Festsetzung des Baubeschränkungsgebietes jedoch keine eigene Aussage in Gestalt der Darstellung einer planerischen Konzeption. Sie hat lediglich den Zweck, zu regeln, daß in den festgesetzten Gebieten Genehmigungen oder Zustimmungen nur mit Zustimmung der für die Bergaufsicht zuständigen Behörde ergehen dürfen.²¹⁷ Sie ist damit eine reine Verfahrensvorschrift, denn erst bei der Entscheidung der Behörde, ob die Zustimmung

²¹⁵ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985, BGBl. I, S. 1565, zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 22. 4.2002, BGBl. I, 1351, und Art. 1 G zur Änderung Atomrechtlicher Vorschriften für die Umsetzung vom EURATOM-Richtlinien zum Strahlenschutz vom 3.5. 2000, BGBl. I S. 636; nachfolgend *AtomG*. Das AtomG sieht seit der Änderung von 2002 in § 1 Nr. 1 als Zweckbestimmung vor, die Nutzung der Kernenergie zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität geordnet zu beenden und bis zum Zeitpunkt der Beendigung den geordneten Betrieb sicherzustellen.

²¹⁶ Bundesberggesetz (BBergG) vom 13. August 1980, BGBl. I, S. 1310, zuletzt geändert durch das Gesetz zur Änderung des Bundesberggesetzes vom 12.02.1990, BGBl. I S. 215; nachfolgend *BBergG*.

²¹⁷ Vgl. zu der Festsetzung von Baubeschränkungsgebieten: Boldt/Weller, BBergG, Kom. §§ 107, 108; Boldt/Weller BBergG, Ergänzungsband zum Kommentar, §§ 107, 108.

erteilt wird, sind materielle Entscheidungen zu treffen. Die Festsetzung eines Baubeschränkungsgebietes fällt mangels Planqualität nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

(b) bergrechtliche Pläne gemäß § 52 BBergG

Als bergrechtliche Pläne sind in § 52 BBergG Rahmenbetriebspläne, Hauptbetriebspläne, Sonderbetriebspläne und Abschlußbetriebspläne aufgeführt. Für die Pläne ist ein Zulassungsverfahren nach §§ 54 ff BBergG vorgesehen. Das Betriebsplanverfahren ist ein bergrechtliches Instrument zur präventiven und laufenden Betriebsüberwachung durch Unternehmen und Bergaufsicht.²¹⁸ Der Plan wird vom Unternehmer nach bestimmten gesetzlichen Vorgaben aufgestellt und von der Bergbehörde zugelassen.²¹⁹ So enthält beispielsweise der Rahmenbetriebsplan, der auf Verlangen der Behörde gemäß § 52 II Nr. 1 BBergG für einen längeren Zeitraum aufzustellen ist, allgemeine Angaben über das beabsichtigte Vorhaben, dessen technische Durchführung und den voraussichtlichen Zeitablauf.²²⁰ Vor Beginn der vorgesehenen Arbeiten hat der Unternehmer den bergbaulichen Plan gemäß § 54 BBergG zur Zulassung einzureichen.²²¹

Streitig ist, ob die bergrechtlichen Betriebspläne als Planungsinstrumente anzusehen sind. Es wird vertreten, daß die Betriebspläne als einem gesetzlich geordneten Planaufstellungs- und Planprüfungsverfahren unterliegende und die Bodennutzung betreffende Pläne zu begreifen sind. Die Zulassung durch die Bergbehörde sei als Planungsmaßnahme anzusehen.²²²

Nicht berücksichtigt wird bei dieser Auffassung, daß die Betriebspläne vom Unternehmer aufgestellte Pläne sind, also eine betriebliche, unternehmerische Projektplanung darstellen, die in Form eines gebundenen Verwaltungsaktes gemäß § 55 BBergG zugelassen wird. Aufgrund der Vielzahl und Kompliziertheit der im Bergrecht zu berücksichtigenden Gesichtspunkte wählte der Gesetzgeber nicht das Instrument einer schlichten Vorhabengenehmigung, sondern die unternehmerische Betriebsplanung mit öffentlich-rechtlicher bergbehördlicher Zulassung, die somit eher als besondere Ausgestaltung einer Vorhabengenehmigung zu begreifen ist. Diese bergbehördliche Zulassung ist folglich nicht als Planungsmaßnahme zu qualifizieren, sondern ist eine Kontrollerlaubnis.²²³

Damit sind die Betriebspläne weder die Bodennutzung regelnde Pläne wie z.B. der Bebauungsplan, noch ist die Zulassung eine Planungsmaßnahme. Mangels Planqualität fallen die bergrechtlichen Pläne gemäß § 52 BBergG nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Andere bergrechtliche Pläne, die als Fachplanung zu qualifizieren sind, sind in Niedersachsen wie in fast allen anderen Bundesländern nicht vorhanden. Die bergrechtliche materielle Planung wird durch entsprechende Festlegungen in den Raumordnungsplänen vorgenommen.²²⁴

Nur in Nordrhein-Westfalen und in Brandenburg legt ein sog. Braunkohlenplan gemäß § 24 LPlG²²⁵ Nordrhein-Westfalen, § 12 RegBkPlG²²⁶ Brandenburg, Ziele der Raumordnung und Landesplanung fest, soweit es für eine geordnete Braunkohleplanung erforderlich ist.²²⁷

²¹⁸ Wilde, DVBl. 1998, 1321, 1322.

²¹⁹ Hoppe, UPR 1983, 105, 106.

²²⁰ Zur Ausgestaltung des qualifizierten Rahmenbetriebsplanverfahrens als Planfeststellungsverfahren s. Schulte, Kernfragen des bergrechtlichen Genehmigungsverfahrens, 1993, S. 72 ff.

²²¹ Stürer, Bau – und PlanR, 1997, Rz.1618.

²²² OVG Münster vom 11.10.1972 – XII A 952/71 (nicht vollständig veröffentlicht); OVG Münster 9.7.1974 – XII A 955/73 ZfB 1975, 245 ff.; OVG Münster vom 14.9.1981 – 12 A 2479/80 (unveröffentlicht); aus: Hoppe, UPR 1983, 105, 106 Fn. 13, 14.

²²³ Vgl. Wilde, DVBl. 1998, 1321, 1322; Hoppe, UPR 1983, 105,107; Boldt/Weller BBergG, Ergänzungsband zum Kommentar, zu § 57 a Rz. 65; Hoppe, UVPK-Kommentar § 18 Rz. 26 mit weiterführenden Hinweisen.

²²⁴ Weiterführend hierzu: Hoppe/Spoerr, Bergrecht und Raumordnung, 1999.

²²⁵ Landesplanungsgesetz (LPlG) in der Fassung vom 29. Juni 1994 (GV. NRW. S. 474), geändert durch Gesetz vom 15. Juni 1999 (GV. NRW. S. 386); zum Braunkohlenplan in Nordrhein-Westfalen Hoppe, UPR 1983, 105 ff.

²²⁶ Gesetz zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg (RegBkPlG) vom 13.5.1993 (GVBl. S. 170), geändert durch Gesetz vom 6.4.1995 (GVBl. S.210).

²²⁷ Ausführlich hierzu: Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Rz. 99.

(6) Verkehr

Im Bereich des Verkehrs könnten Pläne und Programme für Straßen zu Lande und zu Wasser, Bahnstrecken und Flugplätze in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Diese Pläne und Programme können Vorbereitungsfunktion für die Genehmigung des Baus von Verkehrsvorhaben gemäß Anhang I Nr. 14 des UVPG haben.

(a) Bundesfernstraßenplanung

Die Bundesfernstraßenplanung gliedert sich in folgende Schritte:

An oberster Stelle steht der *Bundesverkehrswegeplan (BVWP)*, der vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen aufgestellt wird. Eine gesetzliche Grundlage hat dieser Plan nicht. Insbesondere wird im Fernstraßenausbaugesetz kein Bezug auf ihn genommen. In dem Bundesverkehrswegeplan wird auf der Basis verkehrsträgerübergreifender Prognosen und Bewertungskriterien das für die Gestaltung und den Ausbau der bestehenden Infrastruktur erforderliche Investitionsvolumen einschließlich der Finanzmittel für Ersatz und Erhaltung dargestellt. Er ist ein Investitionsrahmenplan und kein Finanzierungsplan oder –programm.

Der Bundesverkehrswegeplan ist mit seinen bewerteten Projekten zugleich Grundlage für die jeweils vom Parlament zu verabschiedenden gesetzlichen Bedarfspläne, die dem Bundesfernstraßenausbaugesetz und dem Bundesschienenwegeausbaugesetz als Anlage beigefügt sind. Derzeit gilt noch der Bundesverkehrswegeplan von 1992, der jedoch entsprechend der Vereinbarung der Regierungskoalition vom 20. Oktober 1998 dringend zu überarbeiten ist.²²⁸ Für die Übergangszeit bis zur Erstellung des neuen BVWP wurde daher das Investitionsprogramm 1999–2002 geschaffen.²²⁹

Der Bundesverkehrswegeplan als Vorstufe zu den Plänen nach dem Bundesfernstraßenausbaugesetz²³⁰ gehört zum Bereich der informellen Planung, da für ihn keinerlei gesetzliche Regelungen bestehen.²³¹ Er fällt als Plan, der nicht aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden muß, nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.²³² Nicht geklärt werden muß deshalb, ob er möglicherweise gar keinen Plan darstellt, sondern als Politik anzusehen ist, die ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

Der dem Bundesverkehrswegeplan nachfolgende Plan ist der *Bedarfsplan* gemäß § 1 Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)²³³ i. V. m. der Anlage zum FStrAbG. Der Bedarfsplan ist als Legalplanung durch Bundesgesetz zu qualifizieren. Das Netz der Bundesfernstraßen wird nach dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ausgebaut. Die in den Bedarfsplan aufgenommenen Bau- und Ausbauvorhaben entsprechen den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG)²³⁴. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG verbindlich.²³⁵ Der Ausbau erfolgt nach Stufen, die im Bedarfsplan bezeichnet sind, und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel.

Der Bedarfsplan fällt damit als dem Bereich Verkehr zugehöriger Plan, der Vorbereitungsfunktion für die künftige Genehmigung der in Anhang 1 Nr. 14.3 bis 14.6 UVPG haben kann, in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

²²⁸ Der Bundesverkehrswegeplan 2003 ist noch nicht erstellt, die gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahren für Verkehrswegeinvestitionen werden modernisiert, www.bmvbw.de vom 23.4.2003; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Grundzüge der gesamtwirtschaftlichen Bewertungsmethodik, Bundesverkehrswegeplan 2003, Stand Februar 2002.

²²⁹ Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 1999 bis 2002, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999, <http://www.bmvbw.de/Investitionsprogramm-1999-2002-499.htm> vom 23.4.2003.

²³⁰ Gesetz über den Ausbau von Bundesfernstraßen (Bundesfernstraßenausbaugesetz) i. d. F. der Bek. v. 15.11.1993 BGBl. I, S. 1878, zuletzt geändert durch Art. 242 V v. 29.10.2001, BGBl. I, S. 2785.

²³¹ Vgl. auch Kloefner, S. 49.

²³² So auch Lamprecht, *Natur und Recht* 2002, 265, 276; a.A. Lell/Sangenstedt, *UVP-report* 2001, 123, die davon ausgehen, daß der Bundesverkehrswegeplan in den Anwendungsbereich der Plan-UVP-Richtlinie fällt.

²³³ Gesetz über den Ausbau von Bundesfernstraßen (Bundesfernstraßenausbaugesetz) i. d. F. der Bek. v. 15.11.1993, BGBl. I, S. 1878, zuletzt geändert durch Art. 242 V v. 29.10.2001, BGBl. I, S. 2785; nachfolgend *FStrAbG*.

²³⁴ Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.04.1994 (BGBl. I S. 854), zuletzt geändert durch Art. 50 G v. 27. 4.2002, BGBl. I, 1467; nachfolgend *FStrG*.

²³⁵ Vgl. § 1 II FStrAbG.

An den Bedarfsplan schließt sich der *5-Jahres-Plan* gemäß § 5 FStrAbG an. Der Bundesminister für Verkehr stellt die 5-Jahres-Pläne zur Verwirklichung des Ausbaues nach dem Bedarfsplan stellt auf. Sie bilden gemäß § 5 I FStrAbG den Rahmen für die Aufstellung der Straßenbaupläne nach Artikel 3 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes²³⁶. Die 5-Jahres-Pläne haben die Vorgaben des Bedarfsplans zu berücksichtigen und verteilen die voraussichtlich zur Verfügung stehenden Mittel jahresweise auf Baumaßnahmen, steuern die Verwirklichung im Rahmen von Dringlichkeitsreihungen und bilden den Rahmen für Ansätze an Straßenbaumitteln im jährlichen Bundeshaushalt.²³⁷

In den Straßenbauplänen wiederum ist verzeichnet, wie die Straßenbaumittel verwendet werden. Sie werden gemäß Art. 3 Straßenbaufinanzierungsgesetz als Anlage zum Bundeshaushaltsplan aufgestellt. Gemäß Art. 3 IV Straßenbaufinanzierungsgesetz gelten die Vorschriften über die Aufstellung und Feststellung des Bundeshaushaltsplans sinngemäß für Straßenbaupläne. Der Straßenbauplan ist folglich ein Haushaltsplan, der gemäß Art. 3 VIII der Richtlinie nicht in ihren Geltungsbereich fällt.

Die 5-Jahres-Pläne bilden zum einen den Rahmen für die nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie fallende Straßenbaupläne, zum anderen dienen sie der Verwirklichung der Vorgaben des Bedarfsplans²³⁸. Eine Vorbereitungsfunktion für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben kommt ihnen somit nicht zu. Sie fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

Die Planung der *Linienführung der Bundesfernstraßen* erfolgt gemäß § 16 FStrG. Die Linienbestimmung legt den grundsätzlichen Verlauf der Trasse fest, bestimmt die Straßengattung (Bundesautobahn oder Bundesstraße) und gibt die Verknüpfung mit dem vorhandenen Straßennetz an. Die Linienbestimmung entscheidet somit schon über die Planung eines konkreten Straßenzuges, weist also bereits einen konkreten Projektbezug auf.²³⁹ Andererseits wird im Linienbestimmungsverfahren über eine Vielzahl von Projekten entschieden, weil sich die Straßenplanung auf der Projektebene meist in Form mehrerer Planfeststellungsabschnitte konkretisiert.²⁴⁰ Ein Planfeststellungsabschnitt ist somit als konkretes Projekt anzusehen, während die Linienbestimmung ein planerisches Gesamtkonzept und damit eine vorbereitende Grundentscheidung ist. Die Linienbestimmung gemäß § 16 FStrG ist als verwaltungsinterne Regelung angelegt. Sie ist als vorbereitende Planungsentscheidung an die Auftragsverwaltung gerichtet und für diese verbindlich; die Entscheidung ist der Bearbeitung der Entwürfe für die Planfeststellung zugrunde zu legen.²⁴¹ Die Linienbestimmung gemäß § 16 FStrG fällt in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Problematisch ist, daß die Linienbestimmung gemäß § 15 I UVPG bei in Anlage 1 aufgeführten Vorhaben einer Projekt-UVP nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens bedarf. Wurde in einem Raumordnungsverfahren bereits die Umweltverträglichkeit geprüft, muß keine Projekt-UVP mehr durchgeführt werden.

Es muß daher geklärt werden, in welchem Verhältnis die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie und die nach der Projekt-UVP-Richtlinie zueinander stehen. Dies erfolgt im weiteren Verlauf der Untersuchung.

Neben der Linienbestimmung gemäß § 16 FStrG für Bundesfernstraßen sieht das Niedersächsische Straßengesetz (*NStrG*)²⁴² in § 37 eine dem FStrG nachgebildete

²³⁶ Straßenbaufinanzierungsgesetz (StrFinG) vom 28. März 1969, BGBl. I 1960, 2011, zuletzt geändert durch Art. 241 V v. 29.10.2001, BGBl. I, 2785.

²³⁷ Stürer, Bau- und PlanR, 1997, Rz.1414; vgl. auch: Rinke in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kapitel 32, Rz. 3 ff.

²³⁸ Vgl. Otto S. 64.

²³⁹ Vgl. Ronellenfitch in: Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz § 16 Rz. 6, 10.

²⁴⁰ Vgl. Ronellenfitch in: Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz § 16 Rz. 53.

²⁴¹ Die Bindungswirkung der Linienbestimmung für das Planfeststellungsverfahren bejahen Rinke in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kapitel 33 Rz. 19 m.w.N., BVerwGE 48, 56, 60, Erguth/Schink UVPG-Kommentar § 15 Rz. 9a, während Ronellenfitch in: Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz § 16 Rz. 6 ausführt, daß die *Entscheidung nach § 16 keine unabdingbare formelle oder materielle Voraussetzung für die Planfeststellung oder Plangenehmigung* sei.

²⁴² Niedersächsisches Straßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. September 1980, Nds. GVBl. S. 359, zuletzt geändert durch Art. 8 des Gesetzes zur Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit vom 28. Mai 1996, Nds. GVBl. 242; nachfolgend *NStrG*.

Linienbestimmung für Landesstraßen vor.²⁴³ Die Linienbestimmung für Landesstraßen gemäß § 37 NStrG ist ebenso wie die Linienbestimmung für Bundesfernstraßen eine verwaltungsinterne Entscheidung mit Bindungswirkung für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren.²⁴⁴ Sie kann Vorbereitungsfunktion für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben haben und fällt somit in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 15 UVPG ist bisher nur für Linienbestimmungen nach § 16 FStrG vorgeschrieben, so daß das Verhältnis zwischen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG und der Plan-UVP nicht geklärt werden muß.²⁴⁵

Die *Planfeststellung gemäß § 17 FStrG* ist die letzte Stufe bei der Planung von Bundesfernstraßen. Diese dürfen nur gebaut werden, wenn der Plan vorher gemäß dem Verfahren nach § 17 FStrG festgestellt wurde. Der Planfeststellungsbeschuß bzw. die Plangenehmigung stellen selbst die Genehmigung zum Bau der Fernstraße dar, sie geben also keinen Rahmen für eine künftige Genehmigung. Damit fällt die Planfeststellung gemäß § 17 FStrG nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie, sondern sie ist projekt-uvp-pflichtig.

Gleiches gilt für die landesrechtliche Planfeststellung gemäß § 38 NStrG, die ebenfalls unter bestimmten Voraussetzungen projekt-uvp-pflichtig ist.²⁴⁶

(b) Bundeswasserstraßenplanung

Anders als bei der Bundesfernstraßenplanung gibt es bei der Bundeswasserstraßenplanung noch kein Bundeswasserstraßenbaugesetz. Es ist derzeit geplant und soll dem Fernstraßenbaugesetz entsprechende Vorschriften enthalten.²⁴⁷ Bis zu dessen Verabschiedung gibt es bei der Bundeswasserstraßenplanung als Pläne und Programme nur die *Linienbestimmung nach § 13 WaStrG*²⁴⁸ und die *Planfeststellung nach § 14 WaStrG*.

Die Planung der *Linienführung der Bundeswasserstraßen* erfolgt gemäß § 13 WaStrG. Die Bestimmung der Linienführung nach § 13 WaStrG enthält allgemeine und grundlegende Aussagen über das Vorhaben, z.B. die wasserwirtschaftlichen Grunddaten, die grundsätzliche Linienführung, die Lage der Staustufen etc.²⁴⁹ Genau wie die Linienbestimmung für Fernstraßen stellt auch die Linienbestimmung für Bundeswasserstraßen ein planerisches Gesamtkonzept dar, auch wenn sie teilweise einen konkreten Projektbezug aufweist.²⁵⁰ Die Linienbestimmung fällt damit in den Anwendungsbereich gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie.

Problematisch ist, daß die Linienbestimmung nach § 13 WaStrG gemäß § 15 I UVPG bei in Anlage 1 aufgeführten Vorhaben nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens einer Projekt-UVP bedarf. Wurde in einem Raumordnungsverfahren bereits die Umweltverträglichkeit geprüft, muß jedoch keine Projekt-UVP mehr durchgeführt werden. In welchem Verhältnis die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie und nach der Projekt-UVP-Richtlinie zueinander stehen, erfolgt im weiteren Gang der Untersuchung.

²⁴³ Zu den Regelungen in den anderen Bundesländern vgl. das Verzeichnis der Straßen- und Wegegesetze der Länder mit einer vergleichenden Übersicht über die Straßen- und Wegegesetze der Länder unter Einbeziehung des FStrG in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, S. 1632 ff.

²⁴⁴ Vgl. Wendrich, Niedersächsisches Straßengesetz, § 37 Rz. 3.

²⁴⁵ Wendrich, Niedersächsisches Straßengesetz, § 37 Rz. 2 sieht eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG als der Sache nach naheliegend an. Durch das Inkrafttreten der Plan-UVP-Richtlinie dürfte sich dieser Vorschlag einer Einführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Linienbestimmungen nach Landesrecht erledigt haben.

²⁴⁶ Vgl. Wendrich, Niedersächsisches Straßengesetz, § 38 Rz. 15.

²⁴⁷ Vgl. Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 1999 bis 2002, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 1999, S. 3, <http://www.bmvbw.de/Investitionsprogramm-1999-2002-499.htm> vom 23.4.2003; Barg, Friedbert, Mittel gegen drohenden Verkehrsinfarkt, Flüsse als Wirtschaftswege in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 1-02-02, 7./14. Januar 2000.

²⁴⁸ Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 4.11.1998, BGBl. I S.3294, zuletzt geändert durch Art. 2a G v. 18. 6.2002, BGBl. I 1914; nachfolgend *WaStrG*.

²⁴⁹ Otto S. 70.

²⁵⁰ Vgl. hierzu Otto S. 70 f.

Die Planfeststellung nach § 14 WaStrG fällt aus dem gleichen Grund wie die nach dem FStrG nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie, sondern kann projekt-uvp-pflichtig sein.²⁵¹

(c) Bundesschienenwegeplanung

Die Bundesschienenwegeplanung gliedert sich wie die Bundesfernstraßenplanung in die Ausbauplanung nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz²⁵² und in die Planung nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG)²⁵³.

Das Schienenwegenetz des Bundes wird gemäß § 1 I des Bundesschienenwegeausbaugesetzes nach dem *Bedarfsplan für die Bundesschienenwege* ausgebaut, der dem Gesetz als Anlage beigelegt ist. Die Feststellung des Bedarfs im Bedarfsplan ist gemäß § 1 II Bundesschienenwegeausbaugesetz für die Planfeststellung nach § 18 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes verbindlich. Der Ausbau der Schienenwege erfolgt nach Stufen, die im Bedarfsplan vorgesehen sind, und nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel. In den Bedarfsplan sollen insbesondere Schienenverkehrsstrecken, Schienenverkehrsknoten und Schienenverkehrsanlagen, die dem kombinierten Verkehr Schiene/Straße/Wasserstraße dienen, aufgenommen werden (§ 3 I Bundesschienenwegeausbaugesetz).

Der Bedarfsplan gemäß § 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz fällt damit als dem Bereich Verkehr zugehöriger Plan, der Vorbereitungsfunktion für die künftige Genehmigung der in Anhang 1 Nr. 14.7 bis 14.11 des UVPG aufgeführten Projekte haben kann, in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

Zur Verwirklichung des Ausbaus nach dem Bedarfsplan stellt der Bundesminister für Verkehr gemäß § 5 Bundesschienenwegeausbaugesetz *Fünfjahrespläne* auf. Die Fünfjahrespläne bilden die Grundlage für die Aufstellung von Ausbauplänen für die Bundesschienenwege. Während die Bedarfspläne den Rahmen für den Planfeststellungsbeschluss nach § 18 AEG setzen, setzen die Fünfjahrespläne nur einen Rahmen für die Ausbaupläne, die wiederum reine Finanzpläne sind. Damit setzen die Fünfjahrespläne keinen Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben. Sie fallen folglich ebensowenig wie die Ausbaupläne in den Anwendungsbereich des Artikel 3 II a) der Richtlinie.

Die *Planfeststellung nach § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz* fällt nicht in den Anwendungsbereich des Artikel 3 II a) der Richtlinie, da auch der Planfeststellungsbeschluss gemäß § 18 AEG keinen Rahmen für künftige Genehmigungen setzt, sondern die anderen erforderlichen Genehmigungen ersetzt.

(d) Flughafenplanung

Für die Flughafenplanung gibt es keine gesetzlichen Bedarfsregelungen.

Fraglich könnte hingegen sein, ob die *Genehmigung nach § 6 Luftverkehrsgesetz (LuftVG)*²⁵⁴ neben der Tatsache, daß sie eine Unternehmerngenehmigung ist, auch eine Planungsentscheidung darstellt.²⁵⁵ Die Genehmigung nach § 6 LuftVG ist gemäß § 8 VI LuftVG nicht Voraussetzung für das Planfeststellungsverfahren oder ein Plangenehmigungsverfahren. Nach dem Wortlaut der Bestimmung kommt es für das Planfeststellungsverfahren nicht darauf an, ob eine luftverkehrsrechtliche Genehmigung überhaupt vorliegt, ob sie ggf. wirksam oder unwirksam ist oder ob sie das mit der Planfeststellung geregelte Vorhaben inhaltlich abdeckt. Eine wirksame Genehmigung ist auch für bereits bestehende Flughäfen, deren Nutzung geändert werden soll, nicht erforderlich.²⁵⁶ Der Regelungsbereich der Genehmigung ist dadurch gekennzeichnet, daß ihr in planungsrechtlicher Hinsicht nur mittelbare Bedeutung zukommt. Sie ist nicht selbst Planungsentscheidung, denn durch sie können zwar ungeeignete Standorte von vornherein vom Zugang

²⁵¹ Vgl. die Ausführungen unter I.C.4.a) (6) (a).

²⁵² Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz) vom 15. November 1993, BGBl. I, S.1874.

²⁵³ Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12. 1993, BGBl. I, S. 2396; 1994 I S. 2439, zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001, BGBl. I, S. 1950; nachfolgend *AEG*.

²⁵⁴ Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 27. 3.1999 (BGBl. I S. 550); zuletzt geändert durch Art. 53 G v. 27. 4.2002 BGBl. I, 1467; nachfolgend *LuftVG*.

²⁵⁵ Vgl. Otto S. 75; BVerwG Urteil vom 22.03.1974, NJW 1974, 1961 f.

²⁵⁶ Stürer, Bau- und PlanR, 1997, Rz. 1471.

zum Planfeststellungsverfahren ausgeschlossen werden, der genehmigte Standort ist aber weder verbindlich festgelegt noch auch nur für die Entscheidung im Planfeststellungsverfahren privilegiert. Der genehmigte Standort hat innerhalb der planerischen Abwägung kein durch die Genehmigung vermitteltes zusätzliches Gewicht gegenüber entgegenstehenden Belangen oder im Vergleich zu möglichen Standortalternativen.²⁵⁷ Fraglich ist daher, ob die Genehmigung trotzdem einen Rahmen für die künftige Genehmigung eines projekt-uvp-pflichtigen Vorhabens setzt. Es wird vertreten, daß die Genehmigung zumindest faktisch das nachfolgende Planfeststellungsverfahren binde²⁵⁸ und das Verfahren daher in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie falle.²⁵⁹ Zu unterscheiden ist jedoch zwischen einer faktischen Bindung und dem Setzen eines rechtlichen Rahmens für die künftige Genehmigung von Vorhaben, die nach Anhang 1 UVPG projekt-uvp-pflichtig sind. Art. 3 II a) der Richtlinie fordert das Setzen eines rechtlichen Rahmens, so daß die Genehmigung nach § 6 LuftVG nicht in seinen Anwendungsbereich fällt.

Die *Planfeststellung gemäß § 8 LuftVG* fällt als Projektentscheidung ebenfalls nicht in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

(e) Pläne zum gebietsbezogenen Immissionsschutz

Pläne zum gebietsbezogenen Immissionsschutz könnten dem Bereich Verkehr zuzuordnen sein. *Lärminderungspläne* und *Luftreinhaltepläne* gemäß §§ 47, 47a BImSchG²⁶⁰ sind raumbezogene umweltspezifische Fachpläne, die neben der Darstellung der Belastungen und deren Quellen Maßnahmen für bestimmte Gebiete zur Verminderung der Belastungen festlegen. Verbindlich sind sie für Verwaltungsträger, die planrelevante Maßnahmen zu treffen, anzuordnen oder zu gestatten haben.²⁶¹ Sie haben die Maßnahmen durchzusetzen. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger zu befinden, ob und inwieweit Planungen in Betracht zu ziehen sind (§ 47 III und § 47a IV BImSchG).

Ist der Verkehr die Quelle für Luftverunreinigungen und Lärmbelastung und sehen die Pläne Maßnahmen vor²⁶², die die spätere Genehmigung des Baus von Verkehrsvorhaben gemäß Anhang 1 Nr. 14 UVPG berühren können, haben sie eine Vorbereitungsfunktion für die projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben.

Sie fallen in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

(7) Abfallwirtschaft

(a) Abfallwirtschaftspläne gemäß § 29 KrW-/AbfG

Auch die Abfallwirtschaftsplanung nach § 29 KrW-/AbfG i.V.m. der jeweiligen landesrechtlichen Vorschrift (für Niedersachsen ist dies § 21 NAbfG²⁶³) gehört zur Umweltplanung im engeren Sinne.²⁶⁴ In den Abfallwirtschaftsplänen haben die Länder zur überregionalen Ordnung der Kreislaufwirtschaft die Ziele der Abfallvermeidung und –verwertung sowie die zur Sicherung der Inlandsbeseitigung erforderlichen Abfallbeseitigungsanlagen darzustellen und zugelassene Abfallbeseitigungsanlagen sowie geeignete Flächen für Abfallbeseitigungsanlagen zur Endablagerung von Abfällen und für sonstige

²⁵⁷ BVerwG Urteil vom 22.03.1974, NJW 1974, 1961 f; vgl. ausführlich hierzu Giemulla in: Giemulla/Schmid, FrankfKom., Bd. 1.1, LuftVG § 6 Rz.71 ff.

²⁵⁸ Vgl. Erbguth/Schink UVPG-Kommentar § 15 Rz.2.

²⁵⁹ Vgl. Otto S. 76.

²⁶⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen, durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz), in der Fassung vom 14. Mai 1990, BGBl. I, S. 880, zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001, BGBl. I, S. 1950; nachfolgend *BImSchG*.

²⁶¹ Vgl. Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 8 Rz. 322ff; Kloepfer, Umweltrecht, § 14 Rz. 198.

²⁶² Einen Überblick über mögliche Maßnahmen zur Umsetzung eines Luftreinhalte- oder Lärminderungsplanes, insbesondere Maßnahmen betreffend den Straßenverkehr, den Schienenverkehr und den Luftverkehr in: *Durchsetzung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen (LP) gemäß §§ 47 III, 47 a IV BImSchG n.F., 77. Sitzung des Länderausschusses für Immissionsschutz vom 6.-8.5.1991*, abgedruckt in Ule/Laubinger, BImSchG, RvL LAI 6.

²⁶³ Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG) in der Fassung vom 14. Oktober 1994, Nds. GVBl. S. 467, zuletzt geändert durch Art. 44 des Gesetzes vom 20. November 2001, Nds. GVBl. S. 701; nachfolgend *NAbfG*.

²⁶⁴ Zu den abfallrechtlichen Regelungen in den anderen Bundesländern Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29, Rz. 77 f.

Abfallbeseitigungsanlagen auszuweisen.²⁶⁵ Ferner weisen sie die zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen und geeignete Flächen für Abfallbeseitigungsanlagen zur Endlagerung von Abfällen (Deponien) sowie für sonstige Abfallbeseitigungsanlagen aus. Sie können bestimmen, welcher Entsorgungsträger vorgesehen ist und welcher Abfallbeseitigungsanlage sich die Entsorgungspflichtigen zu bedienen haben.

Soweit Abfallwirtschaftspläne verbindliche Flächenausweisungen enthalten, ist der Kreis der potentiellen Standorte festgelegt. Die Planfeststellungsbehörde darf solche Anlagen dann an anderen Standorten nicht zulassen.²⁶⁶

Die Pläne können gemäß § 29 IV KrW-/AbfG i.V.m. § 22 NAbfG für die Beseitigungspflichtigen für verbindlich erklärt werden.²⁶⁷ Gegenstand der Verbindlichkeitsklärung können die Ausweisungen über geeignete Standortflächen sowie über Entsorgungsträger und Einzugsbereiche sein.²⁶⁸ Hinsichtlich abfallrechtlicher Einzelentscheidungen haben sie insbesondere Bedeutung für die Zulassung von Abfallbeseitigungsanlagen gemäß § 31 I und II KrW-/AbfG bei für verbindlich erklärten Plänen, da der Planfeststellungsbeschluss gemäß § 32 I KrW-/AbfG nur erteilt werden darf, wenn die Feststellungen des Planes dem Vorhaben nicht entgegenstehen. Außerdem sind sie für die Erteilung einer Transportgenehmigung i.S. des § 49 KrW-/AbfG an einen Entsorgungspflichtigen von Bedeutung, wenn im Plan verbindlich die Benutzung einer bestimmten Entsorgungsanlage vorgeschrieben ist.²⁶⁹

Die Abfallwirtschaftspläne geben damit den Rahmen vor, der durch die Planfeststellung bzw. -genehmigung nach § 31 KrW-/AbfG ausgefüllt wird.

Die Pläne werden nach dem Landesrecht vorbehaltenen Regelungen aufgestellt. In Niedersachsen²⁷⁰ ist das Verfahren zur Aufstellung der Pläne in § 21 ff. NAbfG²⁷¹ geregelt.

Abfallwirtschaftspläne fallen als dem Bereich Abfallwirtschaft zugehörige Pläne, die Vorbereitungsfunktion für die künftige Genehmigung der in Anhang 1 Nr. 8 und 12 UVPG aufgeführten Projekte haben können, in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

(b) Abfallwirtschaftskonzept gemäß § 19 KrW-/AbfG

Bei dem Überschreiten bestimmter Abfallmengen müssen Abfallerzeuger gemäß § 19 KrW-/AbfG ein *Abfallwirtschaftskonzept* über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung der anfallenden Abfälle erstellen. Das Abfallwirtschaftskonzept dient gemäß § 19 I 2 KrW-/AbfG als internes Planungsinstrument des Abfallerzeugers und ist auf Verlangen der zuständigen Behörde zur Auswertung für die Abfallwirtschaftsplanung vorzulegen. Aufgrund seiner Qualität als interner Planung fällt das Abfallwirtschaftskonzept nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie. Es ist kein Plan, der gemäß Art. 2 a) der Richtlinie von einer Behörde ausgearbeitet oder angenommen werden muß.

(8) Wasserwirtschaft

Die *Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (WRRL)*²⁷² hat eine erhebliche Änderung der wasserwirtschaftlichen Planungen in den Mitgliedstaaten zur Folge. Die Umsetzung in nationales Recht hat bis zum 22.12.2003 zu erfolgen.²⁷³ Infolgedessen wurde das Wasserhaushaltsgesetz novelliert und trat am 25. Juni 2002 in Kraft.²⁷⁴ Die Änderung beschränkt sich auf die zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie notwendigen und nach Artikel 75 GG zulässigen

²⁶⁵ Vgl. § 29 I KrW-/AbfG.

²⁶⁶ Sagenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S. 4.; als Beispiel eines in das Internet gestellten Abfallwirtschaftsplanes s. www.bezreg-hannover.niedersachsen.de/dez501/home501.html.

²⁶⁷ Vgl. Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29, Rz. 75.

²⁶⁸ Vgl. Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29, Rz. 74.

²⁶⁹ Vgl. Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29, Rz. 19.

²⁷⁰ Vgl. zur Situation in den anderen Bundesländern Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, § 29, Rz. 77 f.

²⁷¹ Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG) vom 14. Oktober 1994, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19. Februar 1999, Nds. GVBl. S. 46.

²⁷² Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (WRRL), Abl. EG L 327 vom 22.12.2000, S. 1 ff; nachfolgend *WRRL*.

²⁷³ Art. 24 I WRRL.

²⁷⁴ Siebtes Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes vom 18. Juni 2002, BGBl. I S. 1914.

Rahmenregelungen des Bundes. Sie enthält daher nur das Grundkonzept der Wasserrahmenrichtlinie, das von den Ländern näher auszufüllen ist.²⁷⁵

Die Wasserrahmenrichtlinie sieht eine über Landes- und Staatsgrenzen hinausgehende Bewirtschaftung aller europäischen Gewässer mit ihren Einzugsgebieten vor. Dadurch werden Pläne und Programme erforderlich, die nicht primär von regionalen oder örtlichen Besonderheiten geprägt sind. Es sind Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne für eine Flußgebietseinheit aufzustellen, die in fast allen Fällen über die Hoheitsgebiete der einzelnen Bundesländer und das Bundesgebiet hinausreichen.²⁷⁶ Die Pläne und Programme sind national und international zu koordinieren.²⁷⁷ In allen Flußgebieten arbeiten bereits internationale Kommissionen aufgrund völkerrechtlicher Abkommen. Zu einem späteren Zeitpunkt werden sicherlich auch die internationalen Vertragswerke dem EU-Recht anzupassen sein.²⁷⁸

Die Gewässer sind nicht mehr nach einzelnen fachlichen Aspekten und durch Ländergrenzen aufgeteilten Abschnitten, sondern ganzheitlich in Flußgebietseinheiten zu bewirtschaften.²⁷⁹ Gemäß § 1 b II WHG soll die Bewirtschaftung der Flußgebietseinheiten durch Landesrecht koordiniert werden.

Durch das novellierte Wasserhaushaltsgesetz werden die bisherigen wasserwirtschaftlichen Planungsinstrumente aufgehoben, da mit den von der Wasserrahmenrichtlinie vorgesehenen Instrumenten des Maßnahmenprogramms und des Bewirtschaftungsplans umfassende Planungsinstrumente zur Verfügung stehen. Ein Nebeneinanderfortbestehen würde außerdem zu Unsicherheiten im Vollzug führen.²⁸⁰

Damit wurden folgende Planungsinstrumente aufgehoben: die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne gemäß § 36 WHG a.F.²⁸¹, die Bewirtschaftungspläne gemäß § 36 b WHG a.F., die Abwasserbeseitigungspläne gemäß § 18 a III WHG a.F. und die Reinhaltordnungen gemäß § 27 WHG a.F.

Die Änderung des WHG hat die Anpassung der Landeswassergesetze an den vom Bund vorgegebenen Rahmen zur Folge. Die Länder haben die Detailvorschriften der WRRL umzusetzen, die Vorschriften zum wasserrechtlichen Verfahren sind umzugestalten bzw. zu ergänzen, die Grundlagen für den Vollzug der Maßnahmenprogramme sind zu schaffen. Durch den Wegfall der bisherigen Planungsinstrumente müssen auch die entsprechenden Vorschriften in den Landeswassergesetzen aufgehoben werden.²⁸² Die LAWA²⁸³ erarbeitet zur Zeit Bausteine für die Implementierung der WRRL in die Landeswassergesetze. Bisher liegt ein Handlungskonzept²⁸⁴ und ein Arbeitspapier²⁸⁵ der LAWA vor.

(a) Maßnahmenprogramme gemäß § 36 WHG

Durch Landesrecht wird bestimmt, daß für jede Flußgebietseinheit ein Maßnahmenprogramm aufzustellen ist (§ 36 WHG). Jedes Maßnahmenprogramm enthält grundlegende und, soweit erforderlich, ergänzende Maßnahmen. Als grundlegende Maßnahmen gelten alle in Artikel 11 III der WRRL so definierten Maßnahmen, unter ergänzende Maßnahmen fallen die in Artikel 11 IV der WRRL aufgeführten.

Zum Maßnahmenprogramm gehören beispielsweise alle Vorkehrungen zum Schutz des Grundwassers, zur Begrenzung von Wasserentnahmen oder des Wasseraufstaus (vgl. Art. 11 III e) und f) der WRRL).

Als grundlegende Maßnahmen gelten auch Maßnahmen zur Verhinderung oder Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen, wenn durch diffuse Quellen Verschmutzungen verursacht

²⁷⁵ Knopp, ZUR 2001, 368, 369.

²⁷⁶ Flußgebietseinheiten in Deutschland gemäß § 1b I WHG: Donau, Rhein, Maas, Ems, Weser, Elbe, Eider, Oder, Schlei/Trave, Warnow/Peene.

²⁷⁷ Knopp, ZUR 2001, 368, 369.

²⁷⁸ Vgl. Ruchay, ZUR 2001, 115, 117.

²⁷⁹ § 1b I WHG.

²⁸⁰ Knopp, ZUR 2001, 368 375.

²⁸¹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz - WHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.11.1996, BGBl. I, S. 1695; zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 1 G v. 27.12.2000, BGBl. I, S.2048.

²⁸² Knopp, ZUR 2001, 368, 377.

²⁸³ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, nähere Informationen unter www.lawa.de.

²⁸⁴ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, Handlungskonzept zur Umsetzung der WRRL, www.lawa.de vom 23.4.2003.

²⁸⁵ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, Arbeitshilfe zur Umsetzung der WRRL (Bearbeitungsstand 27.02.2002), www.lawa.de vom 23.4.2003.

werden. Die Begrenzungen können durch Vorschriften erfolgen, die etwa ein Verbot der Einleitung von Schadstoffen in das Wasser, eine vorherige Genehmigung oder eine Registrierung vorsehen (Art. 11 III h) der WRRL).

Die Maßnahmenprogramme sind dem Bereich der Wasserwirtschaft i.S.d. Art. 3 II a) der Richtlinie zugehörig. Durch die Festsetzung einzelner Maßnahmen wie beispielsweise der Begrenzung des Wasseraufstaus oder der Begrenzung der Einleitung von Schadstoffen können sie Vorbereitungsfunktion für die künftige Genehmigung von in Anhang 1 Nr. 13 UVPG aufgeführten Projekten haben. Sie fallen somit in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.²⁸⁶

(b) Bewirtschaftungspläne gemäß § 36 b WHG

Die Bewirtschaftungspläne, die gemäß § 36 b WHG für jede Flußgebietseinheit aufzustellen sind, werden ebenfalls durch Landesrecht bestimmt.

Sie müssen eine *Beschreibung* der Merkmale der Gewässer in der Flußgebietseinheit, die *Zusammenfassung* der signifikanten Auswirkungen und Einwirkungen auf den Zustand der Gewässer, die von den Gewässern direkt abhängenden Schutzgebiete, die Überwachungsnetze und die Überwachungsergebnisse, die Bewirtschaftungsziele, die Zusammenfassung einer wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs, die Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme, die Zusammenfassung der Maßnahmen zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit sowie deren Ergebnisse und die darauf zurückgehenden Änderungen, die zuständigen Behörden sowie die Anlaufstellen und das Verfahren für den Zugang zu Hintergrunddokumenten enthalten (§ 36 b II WHG). Gemäß § 36 b III WHG sind darüber hinaus weitere Informationen aufzunehmen wie beispielsweise die Maßnahmen und der Zeitplan zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele.

Die Bewirtschaftungspläne können auch für Teileinzugsgebiete, bestimmte Sektoren und Aspekte der Gewässerbewirtschaftung sowie Gewässertypen erarbeitet werden.

Die Flußgebietseinheiten reichen in fast allen Fällen über das deutsche Hoheitsgebiet hinaus. Ausschlaggebend für ihre Errichtung sind nicht mehr Staats- und Ländergrenzen, sondern die hydrologischen Einzugsgebiete. Gemäß § 1 b II Nr. 2 WHG wird die Koordinierung der Bewirtschaftungspläne mit den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in deren Hoheitsgebiet die Flußgebietseinheiten auch liegen, durch Landesrecht geregelt. Für Flußgebietseinheiten, die auch zu dem Hoheitsgebiet von Nichtmitgliedstaaten gehören, ist durch Landesrecht das Bemühen um eine Koordinierung mit den zuständigen Behörden der Nichtmitgliedstaaten zu koordinieren (§ 1b II Nr. 3 WHG).

Zunächst ist festzustellen, daß die Bewirtschaftungspläne in vielen Fällen internationaler Natur sind. Gemäß Art. 2 a) der Richtlinie werden Pläne und Programme i.S.d. Richtlinie als Pläne und Programme definiert, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden. Somit fallen internationale Bewirtschaftungspläne als Pläne, die zwar von Behörden auf nationaler Ebene mit ausgearbeitet werden, aber durch eine internationale Vereinbarung angenommen werden, nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Ergehen nationale Bewirtschaftungspläne, beispielsweise für Teileinzugsgebiete, ist zu untersuchen, inwiefern sie einen Rahmen für künftige Genehmigungen von in Anhang 1 Nr. 13 aufgeführten Projekten setzen können.

Die Auflistung der Inhalte des Bewirtschaftungsplans in § 36 b II und III WHG verdeutlicht, daß der Bewirtschaftungsplan rein beschreibenden Charakter hat, Zusammenfassungen oder Hintergrundinformationen gibt. Regelnder Charakter kommt ihm nicht zu, er ist vielmehr als eine Art Dokumentation anzusehen.²⁸⁷ Er wird auch beschrieben als „nichts anderes als eine der Unterrichtung der Kommission dienende zusammenfassende Wiedergabe der Maßnahmen, die nach den übrigen Bestimmungen der WRRL,

²⁸⁶ So auch ohne detaillierte Begründung Knopp, ZUR 2001, 368, 379, der außerdem mitteilt, daß das nationale Maßnahmenprogramm nach Art. 11 WRRL nach mündlicher Erläuterung der Kommission unter die Plan-UVP-Richtlinie falle.

²⁸⁷ Knopp, ZUR 2001, 368, 379.

insbesondere nach Art. 11, getroffen werden sollen²⁸⁸ oder als ein „Transparenzinstrument“ bezeichnet, um die wasserwirtschaftlichen Arbeiten der Öffentlichkeit und der Kommission zu kommunizieren.²⁸⁹ Inhalte mit Regelungscharakter, die einen Rahmen für künftige Genehmigungen von in Anhang 1 Nr. 13 aufgeführten Projekten setzen können, sind nicht Bestandteil der Bewirtschaftungspläne. Damit fallen auch auf nationaler Ebene erstellte Bewirtschaftungspläne nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

(c) Schutzgebietsausweisungen nach § 19 WHG, § 48 NWG

Wasserschutzgebiete können gemäß § 19 I WHG zu dem Zweck festgesetzt werden, Gewässer im Interesse der öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen zu schützen, das Grundwasser anzureichern oder das schädliche Abfließen von Niederschlagswasser sowie das Abschwemmen und den Eintrag von Bodenbestandteilen, Dünge- oder Pflanzenbehandlungsmitteln in Gewässer zu verhüten.

Die Festsetzung des Schutzgebietes erfolgt gemäß § 48 II NWG²⁹⁰ in Niedersachsen durch Rechtsverordnung.²⁹¹ Die Verordnung kann das Wasserschutzgebiet und seine Zonen zeichnerisch in Karten bestimmen. Sie trifft gemäß § 48 NWG selbst die für das Wasserschutzgebiet erforderlichen Schutzbestimmungen und kann das Gebiet in Zonen mit unterschiedlichen Schutzbestimmungen einteilen. Die Schutzzonen werden in der Verordnung parzellenscharf textlich umschrieben und in Karten ausgewiesen.

Durch die Schutzbestimmungen können gemäß § 19 II WHG i.V.m. § 49 II NWG im Wasserschutzgebiet bestimmte Handlungen verboten oder für nur beschränkt zulässig erklärt werden und die Eigentümer und Nutzungsberechtigten von Grundstücken zur Duldung bestimmter Maßnahmen und zur Vornahme bestimmter Handlungen verpflichtet werden. Insbesondere können die Eigentümer und Nutzungsberechtigten verpflichtet werden, Boden- und Gewässeruntersuchungen durchführen zu lassen oder durchzuführen, die Grundstücke nur in bestimmter Weise zu nutzen und Aufzeichnungen über die Bewirtschaftung der Grundstücke anzufertigen.

Die Schutzbestimmungen setzen somit keinen Rahmen für künftige Genehmigungen von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben, sondern sprechen unmittelbar wirkende Handlungsverbote oder Verpflichtungen zur Duldung bestimmter Maßnahmen aus. Beispielsweise kann die Bebauung von Grundstücken im Wasserschutzgebiet beschränkt oder sogar grundsätzlich verboten werden. In der Abwägung, ob eine solche Schutzanordnung erforderlich ist, müssen lediglich die gemeindliche Planungshoheit sowie die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Eigentümer berücksichtigt werden.²⁹²

Selbst wenn man die Festsetzung eines Wasserschutzgebietes als planungsrechtliches Instrument ansieht und nicht nur als einen Sonderfall des Ordnungsrechts,²⁹³ fällt sie nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

(9) Telekommunikation

Mit dem Inkrafttreten des Telekommunikationsgesetzes (TKG) vom 25.7.1996²⁹⁴ ist das Telegraphenweggesetz außer Kraft getreten. Damit ist auch die Möglichkeit der Planfeststellung für die Errichtung von Telekommunikationslinien entfallen.²⁹⁵ Der Bund

²⁸⁸ Faßbender, NVwZ 2001, 241, 248. Die Bewirtschaftungspläne sind der Kommission nach Art. 15 WRRL zu übermitteln.

²⁸⁹ Knopp, ZUR 2001, 368, 379; die LAWA bezeichnet ihn als Kontrollinstrument für die an der Flußgebietsbewirtschaftung Beteiligten selbst und die Europäische Kommission, www.lawa.de.

²⁹⁰ Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) vom 25. März 1998, Nds. GVBl. S. 86, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.01.1999, Nds. GVBl. S.10; nachfolgend *NWG*.

²⁹¹ Zu den Regelungen in den anderen Bundesländern vgl. von Lersner/Berendes, Handbuch des Deutschen Wasserrechts, Band 2 – 6, Gruppe D., Wassergesetzgebung der Länder.

²⁹² BWVGH, Urteil vom 3.8.1998, 3 S 990/98, VBIBW 1999, 97, 99.

²⁹³ Vgl. Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 6 Rz. 160 m.w.N.; vgl. auch vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig UGB-AT, S. 206, wonach Schutzgebietsausweisungen Instrumente sind, die zwar dem Umfeld der Umweltplanung zugeordnet werden, systematisch aber der Durchführungsebene angehören.

²⁹⁴ Telekommunikationsgesetz (TKG) vom 25. Juli 1996, BGBl. I, S.1120, zuletzt geändert durch Art.2 Abs. 6 Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 26.8.1998, BGBl. I, S. 2521; nachfolgen *TKG*.

²⁹⁵ Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 38 Rz.19.

oder seine Lizenznehmer können die Verkehrswege hierfür gemäß § 50 I TKG unentgeltlich nutzen.

Regelungen über Pläne und Programme im Bereich der Telekommunikation enthält das TKG nicht.²⁹⁶

(10) Fremdenverkehr

(a) Raumverträglichkeitsprüfung gemäß §15 ROG

Im Bereich des Fremdenverkehrs existieren im deutschen Recht keine Planungsinstrumente speziell für diesen Bereich. Vielmehr bedarf die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung sowie von großen Freizeitanlagen einer Raumverträglichkeitsprüfung gemäß § 15 ROG²⁹⁷ i.V.m. § 1 Nr. 15 RoV²⁹⁸ und ggf. entsprechender Festsetzungen im Bebauungsplan.

Fraglich ist, ob die Raumverträglichkeitsprüfung gemäß § 15 ROG als Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens einen Plan oder ein Programm darstellt und damit in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen könnte.

Nach der Legaldefinition des § 15 I 1 ROG ist das Raumordnungsverfahren ein besonderes Verfahren, in dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen sind. Die Aufgabe der Raumordnung besteht in der Koordination der verschiedenen raumordnungsrelevanten Aktivitäten.²⁹⁹ Die Raumplanung ist deshalb eine Form der Abstimmungsplanung. In Erfüllung dieser Funktion gehen in die Programme und Pläne alle geplanten und in Durchführung befindlichen Vorhaben ein. Das Programm oder der Plan erfaßt die Vorhaben jedoch nur zu einem bestimmten Zeitpunkt. Die Tätigkeit der planenden Behörde endet jedoch nicht mit der Verabschiedung des Planes oder Programms. Werden neue raumrelevante Aktivitäten begonnen, muß wiederum festgestellt werden, ob sie mit den Plänen oder Programmen übereinstimmen. Ist dies nicht der Fall, ist festzustellen, ob entweder die Vorhaben den Plänen oder die Pläne den Vorhaben angepaßt werden können.³⁰⁰ Dieser Prüfung dient das Raumordnungsverfahren, daß mit der Raumverträglichkeitsprüfung endet.³⁰¹

Das Raumordnungsverfahren weist somit als ein Abstimmungsverfahren selbst keine Elemente der Planung auf. Es enthält kein selbst bestimmtes Ziel, sondern stellt eine Methode dar, mit deren Hilfe Pläne überprüft werden können.³⁰² Raumverträglichkeitsprüfungen fallen damit nicht in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

(b) Bebauungsplan mit Festsetzung eines Gebietes für den Fremdenverkehr oder eines Sondergebietes, das der Erholung dient

Enthält ein Bebauungsplan die Festsetzung eines Gebietes für den Fremdenverkehr gemäß § 11 BauNVO³⁰³ oder als Sondergebiet, das der Erholung dient, gemäß § 10 BauNVO, könnte er als Plan im Bereich des Fremdenverkehrs in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen.

Der Bebauungsplan müßte den Rahmen für die künftige Genehmigung eines projekt-uvp-pflichtigen Vorhabens setzen. Nach Anhang 1 Nr. 18.1 bis 18.3 UVPG sind verschiedene bauliche Anlagen im Bereich des Fremdenverkehrs projekt-uvp-pflichtig, wenn für sie im

²⁹⁶ Hierzu ausführlich Otto S. 92 ff.

²⁹⁷ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.8.1997 (BGBl. I S.2081), geändert durch Art. 3 G über die Errichtung eines Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 15.12.1997 (BGBl. I S. 2902).

²⁹⁸ Verordnung zu § 6 a Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (Raumordnungsverordnung – RoV) vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

²⁹⁹ Finkelnburg/Orloff, Öffentliches Baurecht I, § 25 VI.b).

³⁰⁰ Zum Raumordnungsverfahren als Instrument der Konfliktmittlung Brohm in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann, Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, S.221.

³⁰¹ Peine, Öffentliches Baurecht, S.73 f.

³⁰² So auch Otto S.62.

³⁰³ 4. Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung –BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990, BGBl. I S. 132, zuletzt geändert durch Art. 3 Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22.4.1993, BGBl.I, S. 466; nachfolgend *BauNVO*.

bisherigen Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB³⁰⁴ ein Bebauungsplan aufgestellt wurde. Grundsätzlich fallen also Bebauungspläne, die entsprechende Festsetzungen enthalten, in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Legen sie jedoch nur die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene fest, bedürfen sie gemäß Art. 3 III der Richtlinie nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden. Wann dies der Fall ist, wird nachfolgend untersucht.

(c) Fremdenverkehrssatzung gemäß § 22 BauGB

Gemäß § 22 BauGB kann zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion durch Bebauungsplan oder eine sonstige Satzung bestimmt werden, daß die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum einem Genehmigungsvorbehalt unterliegt. Fraglich ist jedoch, ob der Gemeinde mit der Ermächtigung zum Erlaß einer solchen Fremdenverkehrssatzung planerisches Ermessen eingeräumt wurde. Aus § 22 I 3 u. 4 BauGB ergibt sich, daß die Gemeinde ihren Entscheidungen sachliche Kriterien zugrunde zu legen hat, die der Gesetzgeber einer planerischen Beurteilung bewußt entzogen hat.³⁰⁵ Mangels Planqualität fällt eine Satzung gemäß § 22 BauGB somit nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

(11) Raumordnung

Während der Begriff der „Raumordnung“ in den ersten Richtlinienentwürfen noch als Oberbegriff für die Sektoren, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen sollen, genutzt wurde, steht er in der verabschiedeten Richtlinie wie oben erläutert als Einzelbereich neben den übrigen Bereichen.³⁰⁶ Dies hat zur Folge, daß der Begriff der „Raumordnung“ jetzt entsprechend dem deutschen Sprachgebrauch auf die formelle querschnittsorientierte Gesamtplanung einer „Raumordnung i.S.d. Raumordnungsgesetzes“ beschränkt werden kann. Die städtebauliche Gesamtplanung wird in der verabschiedeten Richtlinie unter dem Begriff der „Bodennutzung“ und die raumbezogene Fachplanung im Wege der Benennung der einzelnen Bereiche berücksichtigt.³⁰⁷

Die Raumordnung i.S.d. Raumordnungsgesetzes wird nach Ebenen unterschieden.³⁰⁸ Auf der obersten Ebene findet sich die Raumordnung in der EU und im größeren europäischen Raum gemäß § 18 II ROG, daran schließt sich die Raumordnung des Bundes gemäß § 18 I ROG an, hierauf folgt die Raumordnung der Länder in Form der Landesplanung und der Regionalplanung gemäß § 8 ROG.

(a) Raumordnung in der EU und im größeren europäischen Raum gemäß § 18 II ROG

Gemäß § 18 II ROG beteiligt sich der Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern an einer Raumordnung in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum. Das Raumplanungsrecht der Gemeinschaft ist bisher geprägt durch sog. weiche Instrumente wie Strategiepapiere, Leitlinien und Fördermittel.³⁰⁹

So stellt das im Mai 1999 beschlossene Europäische Raumentwicklungskonzept³¹⁰ beispielsweise einen „politischen Rahmen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den gemeinschaftlichen Fachpolitiken mit hoher Raumwirksamkeit untereinander sowie mit den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten dar“. Es stellt selbst fest, keinen rechtsverbindlichen Charakter zu haben und wurde als uneigentlicher Ratsbeschluß durch

³⁰⁴ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997, BGBl. I, S. 2141, zuletzt geändert am 26. November 2001, BGBl. I, S. 3186; nachfolgend *BauGB*.

³⁰⁵ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 22 Rz. 5; BVerwG, DVBl. 1994, 1149; Dolde/Menke NJW 1996, 2616, 2627.

³⁰⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen unter I.V 1.a) der Untersuchung.

³⁰⁷ Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW S. 84 f.; zum System der Planung in Deutschland vgl. Koch/Hendler, § 3 ff.; zu dem unterschiedlichen Begriffsverständnis der Raumplanung im deutschen und im Gemeinschaftsrecht: Jarass, DVBl. 2000, 945 f.

³⁰⁸ Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht S. 21.

³⁰⁹ Vgl. Jarass DVBl. 2000, 945, 946; über die aktuellen Projekte zur europäischen Raumplanung informiert das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung unter <http://www.bbr.bund.de/> vom 26.04.2003.

³¹⁰ Nähere Informationen zum Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK und der Raumordnung in Deutschland unter <http://www.bbr.bund.de/> vom 26.04.2003.

die im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten in gemeinschaftsnahen Angelegenheiten gefaßt.³¹¹

Aus den Begründungen zur Verabschiedung der Richtlinie wird deutlich, daß nur Pläne und Programme der Mitgliedstaaten einer Umweltprüfung unterzogen werden sollen, nicht jedoch die Pläne und Programme der Gemeinschaft. So sollen die in den „Mitgliedstaaten“ angewandten Systeme zur Umweltprüfung eine Reihe gemeinsamer Verfahrensbedingungen enthalten. Weiter sollen die Anforderungen entweder in die in den „Mitgliedstaaten“ bereits bestehenden Verfahren oder aber in eigens für diese Zwecke geschaffene Verfahren einbezogen werden.³¹² Der Anwendungsbereich der Richtlinie erstreckt sich folglich auch nicht auf die Beteiligung des Bundes an diesen Instrumenten der europäischen Raumentwicklung.

(b) Raumordnung des Bundes gemäß § 18 I ROG

Das für Raumordnung zuständige Ministerium entwickelt gemäß § 18 I 2 ROG auf der Grundlage der Raumordnungspläne der Länder und in Zusammenarbeit mit den für Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen. Sie dienen als Grundlage für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft. Die Aufgaben des Bundes bleiben weit hinter den raumordnerischen Aufgaben der Länder zurück.

Die Rahmenbedingungen der Raumentwicklung in Deutschland haben sich seit Herstellung der deutschen Einheit jedoch stark verändert. Zugleich stellen die wachsende Integration in der europäischen Gemeinschaft sowie die grundlegend veränderte Situation in Mittel- und Osteuropa große Herausforderungen für die Raumordnungspolitik insbesondere des Bundes dar. Aus diesen Gründen hat der Bund 1993 in Zusammenarbeit mit den Ländern den *Raumordnungspolitischen Orientierungsrahmen*³¹³ als Positionsbestimmung für die weitere räumliche Entwicklung des Bundesgebietes erarbeitet. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) sieht in ihm eine geeignete Grundlage für eine zukunftsorientierte Raumordnungspolitik, auf dessen Grundlage Vorschläge für eine Konkretisierung von handlungsorientierten Maßnahmen (Handlungsrahmen) erarbeitet werden sollen. Der Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen ist genauso wie sein Vorläufer das Bundesraumordnungsprogramm (BROP)³¹⁴ als Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Landesregierungen zu qualifizieren. Es entfaltet folglich auch nur für die Parteien, die dem Programm zugestimmt haben, eine Bindungswirkung.³¹⁵

Der „raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ ist genau wie das Bundesraumordnungsprogramm ein Konzept für die Raumentwicklung des Bundesgebietes und dient als eine Positionsbestimmung für die Raumordnungspolitik des Bundes. Diese staatsleitende Planung, also die Erarbeitung der grundsätzlichen Zielbestimmungen, der Vorgabe von Richtlinien und der vorausschauenden Konzeption der Politik, ist als „Politik“ nicht vom Anwendungsbereich der Richtlinie umfaßt.³¹⁶

³¹¹ Europäisches Raumentwicklungskonzept, Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU, vorgelegt vom Ausschuß für Raumentwicklung, Abschließende Behandlung auf dem Treffen der für die Raumordnung zuständigen Ministerinnen und Minister der Europäischen Union, Potsdam 10./11. Mai 1999; Beschluß des Bundesrates, Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK), vom 25.2.2000 (BR Drs. 93/00 (Beschluß)); beides abgedruckt in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Kom. Band 1, Kennzahl B 570, S. 23 ff.; vgl. Jarass, DVBl. 2000, 945, 947 mit weiteren Beispielen.

³¹² Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 25/2000, vom Rat festgelegt am 30.03.2000, im Hinblick auf den Erlaß der Richtlinie 2000/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ...über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Abl. EG C 137/11 vom 16.05.2000, Gründe (5) und (8).

³¹³ Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen. Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, veröffentlicht vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Bonn, Februar 1993, abgedruckt in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Kom., Band 1, Kennzahl B 420, S. 1ff.

³¹⁴ Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm) BT-Drs. VII/3584; BR-Drs. 285/75; Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 06.002.

³¹⁵ Vgl. Koch/Hendler, § 4 Rz. 3 ff.

³¹⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen unter I. B. 1. der Untersuchung.

(c) *Die Raumordnungspläne nach § 8 I ROG*

Die Länder sind gemäß § 8 I 1 ROG verpflichtet, für ihr Gebiet einen übergeordneten und zusammenfassenden Raumordnungsplan aufzustellen. In Niedersachsen ist der Raumordnungsplan in § 5 NROG geregelt. In dem sog. Landes-Raumordnungsprogramm ist die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes in Grundzügen darzulegen. Das Landes-Raumordnungsprogramm besteht aus zwei Teilen.³¹⁷ In Teil I werden die Grundsätze der Raumordnung für das Gebiet des ganzen Landes aufgestellt und die Ziele der Raumordnung zur allgemeinen Entwicklung des Landes festgelegt. Teil II ist aus Teil I zu entwickeln. In ihm sind Ziele der Raumordnung festzulegen, die für die Entwicklung des Landes oder von Teilräumen des Landes von Bedeutung sind. Der Landtag beschließt Teil I als Gesetz, Teil II wird von der Landesregierung als Verordnung beschlossen.³¹⁸

Das Landes-Raumordnungsprogramm ist dem Bereich der Raumordnung gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie zuzuordnen. Es müßte außerdem den Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben setzen, um als Plan i.S.d. Richtlinie zu gelten.

Gemäß § 3 I NROG sind in dem Landes-Raumordnungsprogramm die Grundsätze und die Ziele der Raumordnung in beschreibender und zeichnerischer Darstellung festzulegen. Die Ziele sind als solche zu kennzeichnen.

Die konkreten Ziele der Raumordnung sind in die zu entwickelnden Regionalen Raumordnungsprogramme zu übernehmen und soweit es erforderlich ist, näher festzulegen (§ 7 II NROG). Sie sind gemäß § 4 I ROG von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Gemäß § 3 Nr. 2 ROG ergehen die Ziele als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Von einem Ziel der Raumordnung kann nur unter bestimmten Voraussetzungen und im Wege des Zielabweichungsverfahrens nach § 11 ROG abgewichen werden³¹⁹. Es stellt eine planerische Letztentscheidung dar. Ziele der Raumordnung können auch nicht durch planerische Abwägung oder Ermessensausübung überwunden werden, sie sind jedoch einer weiteren Konkretisierung, Verfeinerung oder Ausdifferenzierung zugänglich.³²⁰

Hingegen sind die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung gemäß § 4 II ROG in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung lediglich zu berücksichtigen. Bei den Grundsätzen handelt es sich um allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes, die als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen dienen. Die Länder können gemäß § 2 III ROG weitere Grundsätze der Raumordnung aufstellen, soweit diese nicht im Widerspruch zu den Leitvorstellungen und den Grundsätzen des § 2 II ROG stehen.³²¹

Fraglich ist nun, ob die in dem Landes-Raumordnungsprogramm festgelegten Ziele und Grundsätze einen Rahmen für künftige Genehmigungen gemäß Art. 3 II a) Richtlinie darstellen. Wie erläutert, müssen die Pläne und Programme keine bindenden Vorgaben für die Genehmigung des projekt-uvp-pflichtigen Vorhabens setzen, sondern lediglich eine Vorbereitungsfunktion für diese haben.³²² Andererseits ist zu klären, wie eng die Verbindung zwischen dem Plan und der späteren Genehmigung sein muß, damit der Plan noch als vorbereitend für spätere projekt-uvp-pflichtige Genehmigungen angesehen werden kann.

Das Landes-Raumordnungsprogramm in Niedersachsen beschränkt sich wie die Raumordnungspläne in den anderen Flächenländern größtenteils darauf, allgemeine Festlegungen z.B. zur anzustrebenden Siedlungsstruktur, etwa im Hinblick auf Raumkategorien, zentrale

³¹⁷ Zur Ausgestaltung in den anderen Bundesländern: Koch/Hendler, § 5 Rz. 9 ff.

³¹⁸ Gesetz über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I – vom 2.3.1994 (GVBl. S.130); Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – vom 18.7.1994 (GVBl. S.317).

³¹⁹ Vgl. Hoppe, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rz. 140 ff.

³²⁰ Von der Heide in: Cholewa/Dallhammer/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, Kom. Bd. 1, § 3 Rz. 24.

³²¹ Vgl. Hoppe, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rz. 156 ff.

³²² Vgl. Ausführungen unter I. C. 1.a) der Untersuchung.

Orte und Gemeindefunktionen sowie allgemeine Aussagen zur Siedlungsentwicklung, zur umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung der Wirtschaft und der Infrastruktur, zu Verkehr und Kommunikation zu treffen.³²³ In den Grundsätzen der Raumordnung werden grundlegende Aussagen zu typischen raumordnerischen Problemen getroffen, z.B. zu bestimmten Gebiets- und Strukturkategorien. Sie stellen im Unterschied zu den Zielen der Raumordnung keine Letztentscheidungen mit gelösten Konflikten dar. Das Gesetz geht davon aus, daß eine Mehrzahl von Grundsätzen oder anderen planerischen Belangen einschlägig ist, so daß im Entscheidungsprozeß etwaige sich widersprechende Gesichtspunkte abwägend zum Ausgleich gebracht werden müssen.³²⁴ Die in Raumordnungsplänen festgelegten Grundsätze setzen somit noch keinen Rahmen für künftige Genehmigungen von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben, da sie noch „weggewogen“ werden können.

Demgegenüber könnten die Ziele als landesplanerische Letztentscheidungen einen solchen Rahmen setzen. Hier ist allerdings zu beachten, daß Ziele einen sehr unterschiedlichen Konkretisierungsgrad aufweisen können.³²⁵ Je geringer der Konkretisierungsgrad ist, desto größer ist der verbleibende Gestaltungsspielraum für den nachfolgenden Planungsträger.³²⁶ Sind die Ziele nur allgemein festgelegt, besteht nur eine sehr geringe Verbindung zwischen einer solchen Festlegung und einer Projekt-Genehmigung. Fraglich ist, ob man in diesem Fall noch von einer Vorbereitungsfunktion für eine Genehmigung sprechen kann. Zur Beantwortung dieser Frage muß berücksichtigt werden, daß es Ziel der Richtlinie ist, den mit der Projekt-UVP-Richtlinie bezweckten Umweltschutz in die Planungsphase hinein vorzuverlagern. Auch bei Plänen, die keine unmittelbaren Vorgaben für die spätere Genehmigung eines Projektes enthalten, werden für die Umwelt relevante Entscheidungen getroffen, die in den nachfolgenden Teilen der Entscheidungshierarchie nicht nochmals Gegenstand von Entscheidungen sind. Insbesondere Prüfungen von Alternativen würden im späteren Verfahrensverlauf nicht erneut durchgeführt werden.

Die allgemeinen Festlegungen beinhalten jedoch noch keine für die Umwelt relevanten Entscheidungen, die später, also in den nachfolgenden Teilen der Entscheidungshierarchie, nicht mehr überprüft werden könnten. So setzt das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen beispielsweise als Ziel zur Energieversorgung fest, daß sie regionsspezifisch auszugestalten sei und die Möglichkeiten der Energieeinsparung und der rationellen Energieverwendung ausgeschöpft werden sollen.³²⁷ Wird später beispielsweise die Genehmigung einer gemäß Anhang 1 Nr. 1.6 UVPg projekt-uvp-pflichtigen Windfarm beantragt, legt erst der Regionalplan oder sogar erst die Bauleitplanung fest, wo und in welcher Art Windfarmen errichtet werden dürfen. Die allgemeine Festlegung in dem Landes-Raumordnungsprogramm kann somit durch die in der Entscheidungshierarchie nachfolgenden Pläne noch überprüft werden.

Bedacht werden muß außerdem, daß die Durchführung einer Umweltprüfung für die allgemeinen Festlegungen in einem Raumordnungsplan nicht sinnvoll wäre. Aufgrund der Allgemeinheit der Festlegung müßte eine Darstellung der Auswirkungen auf die Umwelt derart allgemeiner Natur sein, daß es praktisch zu einer zweiten vorgezogenen Abwägung der Umweltbelange im Hinblick auf den gesamten Planinhalt kommen würde. Nicht jedoch würde man der eigentlichen Zielsetzung der Richtlinie, den mit der Projekt-UVP-Richtlinie bezweckten Umweltschutz in die Planungsphase hinein vorzuverlagern, gerecht werden und die Lücke auf der vorbereitenden Planungsseite als Vorstufe für die Projekt-UVP

³²³ Vgl. Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 84 ff.

³²⁴ Hoppe, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rz. 144.

³²⁵ Vgl. Von der Heide in: Cholewa/Dallhammer/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, Kom. Bd. 1 § 3 Rz. 24.

³²⁶ Vgl. Von der Heide in: Cholewa/Dallhammer/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, Kom. Bd. 1 § 3 Rz. 24; Hoppe, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen, Rz. 153.

³²⁷ Gesetz über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil I – vom 2.3.1994 (GVBl. S.130); Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – vom 18.7.1994 (GVBl. S.317); C 3.5 01 –03: „Die Energieversorgung ist regionsspezifisch so auszugestalten, daß die Möglichkeiten der Energieeinsparung, der rationellen Energieverwendung sowie der wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energiegewinnung und -verteilung ausgeschöpft werden. Maßnahmen der Energieeinsparung und rationellen Energieverwendung haben Vorrang vor dem Ausbau der Erzeugungskapazitäten. Notwendige neue Erzeugungskapazitäten sollen möglichst in Kraft-Wärme-Kopplung und auf der Basis erneuerbarer Energien geschaffen werden. Die Möglichkeiten des Einsatzes von Windenergie sind dabei voll auszuschöpfen.

Die Energieversorgung ist mit den regionalen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen in Einklang zu bringen. Die energetischen Vorteile der siedlungsstrukturellen Verdichtung und Nutzungskonzentration und ggf. die Möglichkeiten dezentraler Versorgungssysteme auf der Grundlage örtlicher Energiepotentiale sind auszuschöpfen. Grundlage dafür sollen örtliche und regionale Energieversorgungs-konzepte sein“.

schließen.³²⁸ Es ergäben sich auch große Zweifel, ob eine Alternativenprüfung überhaupt durchführbar wäre, da für sie Voraussetzung ist, daß der Plan ausreichend bestimmt ist, um überhaupt eine Alternative entwickeln zu können.

Ziele in einem Raumordnungsplan, die nur allgemeine Festlegungen enthalten, setzen folglich keinen Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben und fallen somit nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

In einigen Fällen bleibt es nicht bei allgemeinen Festlegungen von Zielen, sondern es werden konkrete standort-, gebiets- oder flächenbezogene Ausweisungen vorgenommen, z.B. Vorrangstandorte für Großkraftwerke, Windenergieanlagen oder Seehäfen festgelegt und auszubauende Straßen aufgelistet.³²⁹ Diese bereits konkret festgelegten Ziele können einen Rahmen für künftige Genehmigungen von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben beispielsweise gemäß Anlage 1 Nr. 1.6 (Errichtung und Betrieb einer Windfarm) UVPG setzen, da sie als Ziele der Raumordnung verbindlich für die nachfolgenden Entscheidungen sind, die eine bestimmte Art von Projekt an einem bestimmten Standort betreffen.³³⁰

Im Ergebnis ist festzustellen, daß der Plan nur dann, wenn er als raumordnerisches Ziel konkrete Festlegungen trifft, in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen kann.

Dieses Ergebnis führt dazu, daß ggf. nur Teile eines Raumordnungsplans einer Umweltprüfung zu unterziehen sind. Zu dem Problem des Umfangs des Prüfungsgegenstandes, wenn nur Teile des Planes einer Pflicht zur Umweltprüfung unterliegen, erfolgen Ausführungen in der nachfolgenden der Untersuchung.

(d) Regionalpläne nach § 9 I ROG

In den Ländern, deren Gebiet die Verflechtungsbereiche mehrerer zentraler Orte oberster Stufe umfaßt, sind gemäß § 9 I ROG Regionalpläne aufzustellen. In Niedersachsen ist der Regionalplan in § 7 NROG geregelt und wird als Regionales Raumordnungsprogramm (RROP) bezeichnet. In Regionalen Raumordnungsprogrammen ist die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Planungsraumes darzustellen. Die Regionalen Raumordnungsprogramme sind aus dem Landes-Raumordnungsprogramm zu entwickeln. Dabei sind die im Landes-Raumordnungsprogramm für den Planungsraum enthaltenen konkreten Ziele der Raumordnung zu übernehmen und, soweit es erforderlich ist und das Landes-Raumordnungsprogramm dies nicht ausschließt, näher festzulegen. Für die Entwicklung des Planungsraumes können weitere Ziele der Raumordnung festgelegt werden, soweit sie mit den Grundsätzen der Raumordnung und den Zielen des Landes-Raumordnungsprogramms in Einklang stehen. Daneben sind diejenigen Ziele der Raumordnung festzulegen, die durch das Landes-Raumordnungsprogramm den Regionalen Raumordnungsprogrammen vorbehalten sind. Die Regionalen Raumordnungsprogramme werden gemäß § 8 III 1 NROG von den Trägern der Regionalplanung als Satzung beschlossen.

Die Regionalen Raumordnungsprogramme sind dem Bereich der Raumordnung gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie zuzuordnen. Um in den Anwendungsbereich der Richtlinie zu fallen, müßten sie außerdem einen Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben gemäß UVPG setzen. Die Raumordnungsprogramme gliedern sich in einen Textteil und einen Planteil. Die beschreibende und die zeichnerische Darstellung des

³²⁸ Vgl. Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 87.

³²⁹ Vgl. z.B. Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – vom 18.7.1994 GVBl. S.317, S.62:“ Folgende Standorte bestehender Großkraftwerke sind als Vorrangstandorte für nichtnukleare Energiegewinnungsanlagen für Umstrukturierungs- und/oder Ersatzmaßnahmen in der Zeichnerischen Darstellung festgelegt: Bleckede/Altgarge Mehrum, Buschhaus/Offleben, Meppen, Emden, Stade, Grohnde, Unterweser, Landesbergen Wilhelmshaven“.

³³⁰ Weitere Ausführungen bei Jacoby, UVP-report 2000, 37, 41 f.; vgl. auch Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Abmann/Kunig, UGB-AT, § 49 II; in dem sog. Professorenentwurf werden nicht alle Raumordnungspläne einer Umweltfolgenprüfung unterzogen, sondern nur Standortsicherungspläne, die als fachliche Teilpläne der Raumordnung aufgestellt werden. Diese sind nur hinsichtlich ihrer vorhabenbezogenen Festsetzungen zu prüfen.

Regionalen Raumordnungsprogramms mit einem Maßstab von 1: 50.000 sollen sich entsprechen bzw. ergänzen.³³¹ Die Pläne enthalten allgemeinere Festlegungen z.B. zur Raumstruktur, insbesondere zu Raumkategorien wie Verdichtungsräumen, zentralen Orten und ländlichen Räumen, zur Freiraumstruktur und zur Verkehrsinfrastruktur.³³² Außerdem können sie Gebiete für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete) gemäß § 7 IV ROG festlegen. Hier sind z.B. Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung, Natur und Landschaft, Rohstoffgewinnung, Trinkwassergewinnung und Vorrangstandorte für Windenergiegewinnung und Siedlungsabfalldeponien festgelegt. In diesen Gebieten und an diesen Standorten müssen alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit der jeweils festgelegten vorrangigen Zweckbestimmung vereinbar sein; dies gilt auch für die räumliche Entwicklung in der näheren Umgebung.³³³

Genau wie bei dem Landes-Raumordnungsprogramm ist auch bei dem RROP zwischen allgemeinen Festlegungen, die noch keinen Vorbereitungscharakter für künftige projekt-uvp-pflichtige Vorhaben haben, und räumlich und sachlich hinreichend konkreten Ausweisungen zu unterscheiden. Nur letztere fallen in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Als Beispiel für eine räumlich und sachlich hinreichend konkrete Ausweisung kann die Änderung des RROP 1996 des Großraums Hannover dienen. Zur Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe wird das regionale Raumordnungsprogramm 1996 für den Großraum Hannover geändert.³³⁴ Das Änderungsverfahren konkretisiert das bestehende Ziel von "Zentralen Orten und zentralörtliche Funktionen - Einzelhandel", indem es differenzierte Grundsätze und Ziele für die raumordnerische Verträglichkeit von Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben des Einzelhandels festgelegt. In der zeichnerischen Darstellung wird eine klare Zonierung des Planungsraumes vorgenommen in zentralörtliche Standortbereiche, Versorgungskerne der zentralen Orte, herausgehobene Nahversorgungsstandorte und Standorte von Fach- und Verbrauchermärkten, für die im Textteil des Zieles differenzierte Regelungen festgelegt werden.³³⁵

Das Ziel kann beispielsweise den Rahmen für die künftige Genehmigung eines gemäß Anlage 1 Nr. 18.6. oder Nr. 18.7 UVPg projekt-uvp-pflichtigen Vorhabens setzen, so daß der Plan bezüglich dieses Ziels in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen kann.

Auch hier besteht das Problem, daß nur ein Teil des RROP einer Umweltprüfung zu unterziehen ist. Der Umfang des Prüfungsgegenstandes bei einer durchzuführenden Umweltprüfung wird nachfolgend untersucht.

(e) Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG

Gemäß § 15 ROG sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in einem besonderen Verfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen (Raumordnungsverfahren). Die Planungen und Maßnahmen, die einem Raumordnungsverfahren zu unterwerfen sind, werden gemäß § 17 II ROG in der Raumordnungsverordnung³³⁶ aufgezählt.

Das Raumordnungsverfahren soll nach § 15 I ROG projektbezogen feststellen, ob raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und wie sie unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können. Diese im Rahmen des

³³¹ Vgl. Verordnung über das Verfahren zur Aufstellung und über die Darstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme (VerfVO-RROP) vom 26. Juli 1995 (Nds.GVBL.S.260), geändert durch Verordnung vom 19. November 2001 (Nds. GVBl. S. 724).

³³² Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S.40.

³³³ Vgl. www.bezreg-hannover.niedersachsen.de vom 02.05.2003.

³³⁴ Regionales Raumordnungsprogramm 1996 für den Großraum Hannover; Änderungsverfahren zur Neufassung des Zieles D 1.6.1- 04, www.bezreg-hannover.niedersachsen.de vom 02.05.2003.

³³⁵ Auskunft der Bezirksregierung Hannover, Herr Püschel, vom 07.06.2001.

³³⁶ Raumordnungsverordnung vom 13.12.1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Art. 4 Bau- und Raumordnungsgesetz 1998, BauROG vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081, 2110).

Raumordnungsverfahrens durchzuführende Raumverträglichkeitsprüfung hat somit eine feststellende und eine koordinierende Funktion.³³⁷

Das Raumordnungsverfahren ist, wie oben ausgeführt³³⁸, ein Abstimmungsverfahren, das selbst keine Elemente der Planung aufweist. Es enthält kein selbst bestimmtes Ziel, sondern stellt eine Methode dar, mit deren Hilfe Pläne überprüft werden können.³³⁹ Raumordnungsverfahren fallen nicht in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) der Richtlinie.

(f) Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne gemäß §§ 5, 6 BNatSchG

Die Landschaftsplanung gemäß §§ 5 ff. BNatSchG, § 5 NNatSchG³⁴⁰ unterscheidet zwischen Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und Landschaftsplänen. Durch die dreistufige Planung sollen die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege planerisch festgelegt und dargestellt werden.³⁴¹ Bei der Landschaftsplanung handelt es sich um eine Form der Umweltplanung i.e. Sinne, da ihr planungsprägender Sachzweck dem Umweltschutz entstammt.³⁴²

Fraglich könnte sein, welchem der in Art. 3 II a) der Richtlinie aufgeführten Bereichen die „Landschaftsplanung“ zugeordnet sein könnte. Da die Landschaftsplanung inhaltlich eng mit der Raumordnung verzahnt ist, könnte sie in den Bereich der Raumordnung fallen. So sind die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung im Rahmen der Landschaftsplanung gemäß §§ 5 I, 6 III ROG zu berücksichtigen und die Landschaftsplanung ist in die Raumplanung zu übernehmen. Die Übernahme der Landschaftsplanung in die Raumplanung erfolgt entweder unmittelbar, indem die Landschaftsplanung von vornherein Bestandteil der Raumplanung ist (sog. primäre Integration)³⁴³ oder aber mittelbar, indem die zunächst selbständige Landschaftsplanung nachträglich in die Raumplanung einbezogen wird (sog. sekundäre Integration).³⁴⁴ Die Bundesländer haben sich für eine der beiden Integrationsarten entschieden, wobei Niedersachsen den Weg der sekundären Integration gewählt hat.³⁴⁵

Gleichwohl ist zu beachten, daß die Landschaftsplanung zwar eine querschnittsorientierte Planung³⁴⁶ ist, aber anders als die Raumordnung keinen fachübergreifenden Charakter hat. Die Landschaftsplanung soll möglichst flächendeckend erfolgen, dabei aber nur die ökologischen bzw. landschaftspflegerischen Aspekte betrachten. Sie ist somit eine zwar gesamtträumlich angelegte, hinsichtlich der in ihr ausgewiesenen Raumnutzungsansprüche aber nur sektoral orientierte Fachplanung.³⁴⁷ Jede Landschaftsplanung hat gemäß § 1 I BNatSchG zum Ziel, Natur und Landschaft so zu schützen, pflegen und entwickeln, daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen für den Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert wird. Da sie nur den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen hat, kann sie nicht naturschutzübergreifend abwägen.³⁴⁸

Als Fachplanung hat die Landschaftsplanung für Naturschutz und freiraumbezogene Erholung ein Maßnahmenkonzept zu entwickeln, das von der Naturschutzverwaltung

³³⁷ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht, 4. Teil, VI. 2.

³³⁸ Vgl. die Ausführungen unter I C. 4. a) (10).

³³⁹ So auch Otto S.62.

³⁴⁰ Niedersächsisches Naturschutzgesetz in der Fassung vom 11. April 1994, Nds. GVBl. 155, 267, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11.2.1998, Nds. GVBl. 86; nachfolgend *NNatSchG*; die Naturschutzgesetze der anderen Bundesländer finden sich in Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, Band 2 und 3, Anhang B (Landesrecht).

³⁴¹ Louis/Engelke, BNatSchG – Kommentar, Einführung zu den §§ 5 –7 Rz. 1 ff.

³⁴² Vgl. Ausführungen zur Umweltplanung i.e.S. unter I.B.3.

³⁴³ Vgl. § 7 III S. 2 Nr. 1 ROG, wonach auf die Erstellung eines Landschaftsprogramms verzichtet werden kann, wenn die Raumordnungspläne die Funktion übernehmen, Louis/Engelke, BNatSchG – Kommentar, § 5 Rz. 3.

³⁴⁴ Vgl. Louis/Engelke, BNatSchG – Kommentar, § 5 Rz. 14, § 6 Rz. 19; Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rz. 28.

³⁴⁵ Vgl. Blum/Agema/Franke, NNatSchG, Kom., § 5 Rz.18 ff, § 6 Rz. 8 ff; vgl. zu den anderen Bundesländern Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, Band 2 und 3, Anhang B (Landesrecht).

³⁴⁶ Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 5 Rz. 100; zur Fortentwicklung der Landschaftsplanung zu einer Umweltleitplanung vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT S. 185 ff. und UGB-KomE, 1998, S. 568 ff.

³⁴⁷ Vgl. Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 5 Rz.99.

³⁴⁸ Vgl. Louis/Engelke, BNatSchG – Kommentar § 5 Rz. 7, 10.

umzusetzen ist. Für die räumliche Gesamtplanung und die raumrelevanten Fachplanungen stellt sie die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege dar, um eine möglichst naturverträgliche Ausrichtung dieser Planungen zu gewährleisten.³⁴⁹

Sie ist damit im Gegensatz zur Raumordnung i.e.S. keine fachübergreifend koordinierende und integrierende räumliche Gesamtplanung, sondern liefert gemäß § 5 II oder § 6 IV 3 BNatSchG lediglich einen Beitrag zur räumlichen Gesamtplanung. Sie kann folglich nicht dem Bereich der Raumordnung gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie zugeordnet werden.

Erwägenswert könnte sein, die Landschafts- und Grünordnungspläne gemäß § 6 BNatSchG, § 6 NNatSchG als Pläne, die Darstellungen zu den örtlichen Erfordernissen und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthalten, dem Bereich der Bodennutzung zuzuordnen. Die Landschaftspläne können aus einem flächenbezogenen Planungsteil, in dem die Flächen für Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen dargestellt werden, und einem Maßnahmenteil bestehen.³⁵⁰

Wie zuvor erläutert, ist der Begriff der Raumordnung auf die querschnittsorientierte Gesamtplanung einer „Raumordnung i.S.d. Raumordnungsgesetzes“ beschränkt. In Ergänzung hierzu wird die städtebauliche Gesamtplanung mit dem Begriff der Bodennutzung erfaßt. Die raumbezogene Fachplanung hingegen wird im Wege der Benennung der einzelnen Bereiche berücksichtigt.³⁵¹ Die Landschaftspläne gehören somit als zwar gesamtäumlich angelegte, hinsichtlich der in ihr ausgewiesenen Raumnutzungsansprüche aber nur sektoral orientierte Fachplanung nicht zu dem Bereich der Bodennutzung.

Sie können jedoch gemäß § 6 IV 3 BNatSchG von den Ländern als Darstellungen bzw. Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden.³⁵² Diese wiederum fallen, wie oben erläutert, in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

(12) Bodennutzung

(a) Flächennutzungspläne nach § 1 Abs. 2, §§ 5 - 7 BauGB

Im Flächennutzungsplan ist gemäß § 5 I 1 BauGB für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen.

§ 5 I 1 BauGB normiert die Entwicklungs- und die Koordinationsfunktion des Flächennutzungsplanes. Er soll übergeordnete Planungen umsetzen und nachfolgende Planungen steuern.³⁵³, sodaß er auch als das Scharnier zwischen der überörtlichen Raum- und Landesplanung und der örtlichen Bebauungsplanung gilt.

Der Flächennutzungsplan muß grundsätzlich das gesamte Gemeindegebiet umfassen.³⁵⁴ Ein Flächennutzungsplan kann auch unter benachbarten Gemeinden oder bei Planungsverbänden als sog. gemeinsamer Flächennutzungsplan aufgestellt werden (§§ 204 I, 205 BauGB). In Niedersachsen wurde von der Möglichkeit des § 203 II BauGB Gebrauch gemacht, indem den Samtgemeinden als Gemeindezusammenschlüssen unterhalb der Kreisebene gemäß § 72 Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO)³⁵⁵ die Kompetenz zur Flächennutzungsplanung übertragen wurde.³⁵⁶

³⁴⁹ Louis/Engelke, BNatSchG – Kommentar § 5 Rz. 2.

³⁵⁰ Vgl. Lohr in: Battis/Krautzberger/Lohr, BauGB, § 5 Rz. 34.

³⁵¹ Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW, S. 84 f; zum System der Planung in Deutschland vgl. Koch/Hendler, § 3 ff.; zu dem unterschiedlichen Begriffsverständnis der Raumplanung im deutschen und im Gemeinschaftsrecht: Jarass, DVBl. 2000, 945 f.

³⁵² Eine Einbindung der Landschaftsplanung in den Flächennutzungsplan kann über § 5 II Nr. 10 BauGB erfolgen, für den Bebauungsplan über § 9 I Nr. 20 BauGB.

³⁵³ Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 72.

³⁵⁴ Eine Ausnahme hiervon bildet der teilgemeindliche Flächennutzungsplan gemäß § 204 II BauGB, der allerdings nur als Folge kommunaler Gebietsveränderungen zulässig ist.

³⁵⁵ Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 22. August 1996, Nds. GVBl. S. 382, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung, der Niedersächsischen Landkreisordnung und des Niedersächsischen Meldegesetzes vom 19. März 2001, Nds. GVBl. S. 112; nachfolgend *NGO*.

³⁵⁶ Zur Situation in den einzelnen Bundesländern: Schmidt-Eichstaedt, NVwZ 1997, 846 ff.

Der Flächennutzungsplan enthält gemäß § 5 BauGB Darstellungen, Kennzeichnungen, nachrichtliche Übernahmen und Vermerke. Er ist dem Bereich der Bodennutzung gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie zuzuordnen. Ob er einen Rahmen für die künftige Genehmigung von nach dem UVPG projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben setzt, könnte fraglich sein. Als nur vorbereitender Bauleitplan ohne Normcharakter ist er dem Bürger gegenüber ohne unmittelbare Verbindlichkeit. Für die Bebauungsplanung gemäß § 8 II 1 BauGB verbindlich, denn die Bebauungspläne sind aus ihm zu entwickeln. Zudem haben öffentliche Planungsträger den Flächennutzungsplan nach Maßgabe des § 7 BauGB bei ihren Planungen zu beachten.³⁵⁷ Er kann somit aufgrund seiner Verbindlichkeit für die Bebauungsplanung und der Beachtungspflicht gemäß § 7 BauGB den Rahmen für die künftige Genehmigung verschiedenster projekt-uvp-pflichtiger Vorhaben setzen, die einer Baugenehmigung bedürfen oder deren Träger gemäß § 7 BauGB für ihre Fachplanungen an den Flächennutzungsplan gebunden sind.³⁵⁸

Damit fällt er in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Im Unterschied zu Bebauungsplänen wird der Flächennutzungsplan grundsätzlich für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt. Er bezieht sich somit zwar auf die lokale Ebene, jedoch nicht auf ein kleines Gebiet innerhalb dieser Ebene. Art. 3 III der Richtlinie, wonach Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, nur dann einer Umweltprüfung bedürfen, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, ist nicht einschlägig.

(b) regionale Flächennutzungspläne nach § 9 VI ROG

Haben sich die Gemeinden oder Gemeindeverbände zu regionalen Planungsgemeinschaften zusammengeschlossen, kann nach Maßgabe des § 9 VI ROG ein regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt werden. Er übernimmt zugleich die Funktionen des Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes, sodaß er den Vorschriften des ROG über den Regionalplan ebenso entsprechen muß wie denen des Baugesetzbuches über Flächennutzungspläne. In dem regionalen Flächennutzungsplan sind sowohl die Festlegungen gemäß § 7 I bis IV ROG als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 BauGB zu kennzeichnen. § 9 VI ROG ist eine Ermächtigung an die Länder, den regionalen Flächennutzungsplan zuzulassen.³⁵⁹

Der regionale Flächennutzungsplan ist daher den Bereichen der Raumordnung und der Bodennutzung gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie zuzuordnen. Er müßte außerdem den Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben nach dem UVPG setzen. Da sowohl Regionalpläne als auch Flächennutzungspläne rahmensetzende Wirkung haben können, kann auch der regionale Flächennutzungsplan in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen.

(c) Sanierungspläne nach §§ 13 I, 14 BBodSchG

Die Sanierungsplanung gemäß § 13 BBodSchG³⁶⁰ umfaßt die Art, den Umfang und den zeitlichen Ablauf der Altlastensanierung.³⁶¹ Sie ist eine Fachplanung nach dem Bundesbodenschutzgesetz, die speziell den Schutz des Mediums Boden regelt.³⁶² Daher ist sie dem Bereich der Bodennutzung zuzuordnen, während andere bodenschützende Regelungen z.B. im Wasserrecht oder Abfallrecht den entsprechenden Bereichen angehören.

Der Sanierungsplan ist das Ergebnis eines mehrstufigen Planungsprozesses und bildet die fachliche Grundlage für die behördliche Anordnung zur Altlastensanierung. Auch für die zur Durchführung der Sanierung notwendigen spezialgesetzlichen Zulassungen wie etwa die immissionsschutzrechtliche Zulassung von Bodenbehandlungsanlagen stellt er die Grundlage dar.³⁶³

³⁵⁷ Vgl. Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I, § 7 V. 1.

³⁵⁸ Z.B. bei Darstellungen von Verkehrsflächen gemäß § 5 II Nr. 3 BauGB oder Flächen für Versorgung und Entsorgung gemäß § 5 II Nr. 4 BauGB.

³⁵⁹ In Niedersachsen sind regionale Flächennutzungspläne bisher nicht vorgesehen.

³⁶⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundesbodenschutzgesetz – BBodSchG) vom 17. März 1998, BGBl. I, S. 502; nachfolgend *BBodSchG*.

³⁶¹ Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 7 Rz. 166.

³⁶² Vgl. Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 7 Rz. 48.

³⁶³ BT-Drs. 13/6701, Seite 41.

Zu unterscheiden ist zwischen dem schlichten Sanierungsplan gemäß § 13 I BBodSchG und dem für verbindlich erklärten Sanierungsplan gemäß § 13 VI BBodSchG. Der Sanierungsplan soll dazu dienen, die Sachlage zu ermitteln, die technischen und ökonomischen Voraussetzungen der Sanierung zu klären und Sanierungsziele festzulegen.³⁶⁴ Dem schlichten Sanierungsplan kommt mit diesem Inhalt vor allem Darstellungsfunktion zu. Rechtsfolgen hat er keine. Der schlichte Sanierungsplan fällt aufgrund seiner fehlenden Regelungsfunktion nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Anders zu bewerten ist der für verbindlich erklärte Sanierungsplan gemäß § 13 VI BBodSchG. Er schließt unter den in § 13 VI 2 BBodSchG genannten Voraussetzungen andere die Sanierung betreffende behördliche Entscheidungen ein; er hat formelle Konzentrationswirkung z.B. für eine abfallrechtliche Genehmigung, eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung für eine Bodenbehandlungsanlage oder eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung, wenn die Sanierung mit der Benutzung eines Gewässers verbunden ist.³⁶⁵ Gemäß § 13 VI 2 BBodSchG sind die Zulassungsentscheidungen für projekt-uvp-pflichtige Vorhaben ausdrücklich von der Konzentrationswirkung des Sanierungsplanes nicht erfaßt. Das Gesetz wollte mit dieser Regelung eine Umgehung der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG ausschließen.³⁶⁶

Unter den Voraussetzungen des § 14 I BBodSchG kann die Behörde den Sanierungsplan auch selbst aufstellen oder ergänzen oder durch einen Sachverständigen erstellen oder ergänzen lassen. Dem Plan kommen in diesem Fall die gleichen Wirkungen wie dem für verbindlich erklärten Sanierungsplan gemäß § 13 VI BBodSchG zu.

Problematisch könnte sein, ob der für verbindlich erklärte Sanierungsplan gemäß § 13 VI und der behördliche Sanierungsplan gemäß § 14 BBodSchG die Voraussetzung erfüllen, einen Rahmen für die künftige Genehmigung von UVP-Projekten zu setzen. Die formelle Konzentrationswirkung erstreckt sich nicht auf die Zulassungsentscheidung eines UVP-Projektes, so daß nicht bereits aus diesem Grund das Vorliegen der Voraussetzung abzulehnen ist.

Fraglich ist jedoch, ob der Sanierungsplan eine rahmensetzende Funktion für die künftige Genehmigung eines uvp-pflichtigen Vorhabens nach dem UVPG hat. Mit der Verbindlicherklärung wird ein bestimmtes Vorhaben, die Sanierung der Altlast, genehmigt. Die Verbindlicherklärung des Sanierungsplanes kann die Sanierungsanordnung gemäß § 10 I i.V.m. § 4 BBodSchG ersetzen, die dem Pflichtigen aufgibt, bestimmte Maßnahmen oder Maßnahmen zur Erreichung eines bestimmten Ziels durchzuführen.³⁶⁷ Damit setzt weder der für verbindlich erklärte noch der behördliche Sanierungsplan einen Rahmen für künftige Genehmigungen, sondern beide stellen selbst bereits eine Projektentscheidung dar.³⁶⁸

Sanierungspläne fallen mithin nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

(d) Ausweisung von Bodenplanungsgebieten nach § 21 III BBodSchG

Gemäß § 21 III BBodSchG können die Länder Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, und die dort zu ergreifenden Maßnahmen bestimmen sowie weitere Regelungen über gebietsbezogene Maßnahmen des Bodenschutzes treffen.³⁶⁹ Die Ausweisung eines Bodenplanungsgebietes kann sowohl dem ordnungsrechtlichen als auch dem planungsrechtlichen Instrumentarium zugeordnet werden,³⁷⁰ so daß der Begriff des Planes im Sinne der Richtlinie erfüllt ist.

In Niedersachsen kann die untere Bodenschutzbehörde gemäß § 4 NBodSchG³⁷¹ durch Verordnung Gebiete als sog. Bodenplanungsgebiete festsetzen, um die in dem Gebiet

³⁶⁴ Schoeneck in: Sanden/Schoeneck, § 13 Rz.5.

³⁶⁵ BT-Drs. 13/6701, Seite 42.

³⁶⁶ BT-Drs. 13/6701, Seite 42.

³⁶⁷ Vgl. Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 7 Rz. 166, 170.

³⁶⁸ Vgl. auch Otto S. 98.

³⁶⁹ Zu dem Recht auf freie Wahl der Bezeichnung der Gebiete Peine, NuR 2001, 246, 248.

³⁷⁰ Vgl. Schlabach, VBIBW 1996, 408 f.

³⁷¹ Niedersächsisches Bodenschutzgesetz (NBodSchG) vom 19. Februar 1999, Nds.GVBl. S. 46; nachfolgend *NBodSchG*.

erforderlichen Maßnahmen des Bodenschutzes nach einheitlichen Maßstäben festzusetzen und aufeinander abzustimmen.³⁷² Durch die Verordnung kann gemäß § 4 II NBodSchG insbesondere vorgeschrieben werden, daß in dem Bodenplanungsgebiet oder Teilen davon je nach Art und Maß der schädlichen Bodenveränderungen der Boden auf Dauer oder auf bestimmte Zeit nicht oder nur eingeschränkt genutzt werden darf, bestimmte Stoffe nicht eingesetzt werden dürfen, der Boden abgedeckt oder bepflanzt werden muß, ausgehobenes oder abgeschobenes Bodenmaterial nicht oder nur in bestimmter Weise verwendet oder abgelagert werden darf oder der Grundstückseigentümer bzw. der Inhaber der tatsächlichen Gewalt Maßnahmen zur Beseitigung oder Verminderung von schädlichen Bodenveränderungen zu dulden oder durchzuführen hat, soweit nicht der Verursacher herangezogen werden kann.

Fraglich ist, ob die Verordnung einen Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben gibt oder ob sie keine Vorbereitungsfunktion hat, sondern selbst bereits eine Projektentscheidung enthält. Die Verordnung kann gemäß § 4 II NBodSchG dem Grundstückseigentümer direkt bestimmte Maßnahmen auferlegen. So trifft beispielsweise die Verordnung des "Bodenplanungsgebietes Harz im Landkreis Goslar" in erster Linie Regelungen für Sanierungspflichtige. Insofern ist der Plan bereits selbst abschließende Entscheidung. Es können durch Verordnung auch Bodensanierungen, Abdeckungs- und Bepflanzungsgebote, Regelungen zur Verwendung oder Ablagerung des ausgehobenen Bodenmaterials oder Nutzungsbeschränkungen angeordnet werden.³⁷³

Andererseits kann die Verordnung Regelungen enthalten, die die Gemeinde bei der Festsetzung der Nutzungsmöglichkeiten in ihren Bebauungsplänen beachten muß, da sie gemäß § 1 V Nr. 7 BauGB die Belange des Bodens bei der Aufstellung der Bauleitpläne strikt zu beachten hat und sie nicht im Wege der planerischen Abwägung überwunden werden können.³⁷⁴ Es kommen dauerhafte oder beschränkte Nutzungsverbote oder Beschränkungen der Nutzung des Bodens in Betracht.³⁷⁵ In diesem Fall kann eine den Rahmen für künftige Genehmigungen von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben nach dem UVPG setzende Funktion vorhanden sein.

Eine Ausweisung von Bodenplanungsgebieten nach § 21 III BBodSchG i.V.m. § 4 NBodSchG kann in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen.

b) Pläne und Programme nach deutschem Recht, für die eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie erforderlich ist

Wie oben ausgeführt³⁷⁶, fällt ein Plan bzw. Programm in den Anwendungsbereich des Art. 3 II b) der Richtlinie, wenn es sich um einen Plan oder eine Regelung gemäß § 35 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG handelt und entsprechend der dritten Stufe der FFH-Verträglichkeitsprüfung damit zu rechnen ist, daß ein Natura-2000-Gebiet bzw. ein potentielles Schutzgebiet erheblich beeinträchtigt werden kann.

(1) Die Pläne und Programme gemäß § 35 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG

Zu klären ist, welche deutschen Pläne und Programme in den Regelungsbereich des § 35 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG fallen. Zunächst sind dies die aufgezählten Pläne gemäß § 10 I Nr. 12 BNatSchG, also die *Linienbestimmungen nach § 16 Bundesfernstraßengesetz*, nach *§ 13 Bundeswasserstraßengesetz* und nach *§ 2 Abs. 1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz*³⁷⁷.

Einer Verträglichkeitsprüfung können auch *Raumordnungspläne* unterliegen. Sie werden in § 35 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG gesondert erwähnt, weil § 34 I 1 BNatSchG für sie nicht gilt.

³⁷² In Niedersachsen macht bisher der Landkreis Goslar von der durch Landesgesetz eröffneten Möglichkeit Gebrauch, ein Bodenplanungsgebiet festzulegen, Verordnung des „Bodenplanungsgebietes Harz im Landkreis Goslar“, Amtsblatt für den Landkreis Goslar v. 27.08.2001, Nr. 13, S. 571 ff., vgl. auch <http://www2.landkreis-goslar.de> vom 26.04.2003.

³⁷³ Sanden in: Sanden/Schoeneck § 21 Rz. 11; Peine, NuR 2001, 246, 249 f.

³⁷⁴ Vgl. Finkelnburg/Ortloff Öffentliches Baurecht I, § 5 VI. 3 a).

³⁷⁵ Peine, NuR 2001, 246249 f.

³⁷⁶ Vgl. Ausführungen unter I.C.1 b).

³⁷⁷ Gesetz zur Beschleunigung der Planungen für Verkehrswege in den neuen Ländern sowie im Land Berlin (Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz – VerkPBG) vom 16. Dezember 1991, BGBl. I 1991, S. 2174, zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 22.12.1999, BGBl. I, S. 2659.

Er gilt jedoch nur deshalb nicht, weil § 7 VII 3 ROG genau wie § 34 I 1 BNatSchG eine Verträglichkeitsprüfung anordnet und eine Doppelregelung vermieden werden sollte.

Für Bauleitpläne und Satzungen nach § 34 IV Satz 1 Nr. 3 BauGB (sie regeln die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile) wurde in § 35 Satz 2 BNatSchG eine ähnlich komplizierte Regelung wie für die Raumordnungspläne getroffen. In § 1 a II Nr. 4 BauGB ist die Verträglichkeitsprüfung geregelt. Der Gesetzgeber hat zur Vermeidung einer Doppelregelung die Anwendung von § 34 I Satz 1 BNatSchG ausgeschlossen und § 34 II bis V BNatSchG für entsprechend anwendbar erklärt.³⁷⁸ Damit können *Flächennutzungspläne* und *Bebauungspläne* sowie die *Satzungen nach § 34 IV Satz 1 Nr. 3 BauGB* einer Verträglichkeitsprüfung unterliegen, Satzungen nach § 34 IV Satz 1 Nr. 1 und 2 BauGB und § 35 VI BauGB hingegen nicht.³⁷⁹

Sodann fallen die *sonstigen Pläne nach § 35 Nr. 2 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG* in den Regelungsbereich. Zu den sonstigen Plänen gehören alle Pläne, die in § 35 BNatSchG nicht ausdrücklich genannt werden, die bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen sind und die geeignet sind, erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzgebiete herbeizuführen.

Pläne, die bereits aufgrund ihres gesetzlichen Auftrags nicht geeignet sind, Beeinträchtigungen der Schutzgebiete herbeizuführen oder vorzubereiten, unterliegen von vornherein keiner Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung. Dies trifft für die gesamte *Landschaftsplanung* zu.³⁸⁰ Auch *Luftreinhaltepläne* gemäß § 47 BImSchG und *Lärminderungspläne* gemäß § 47a BImSchG sind nicht geeignet, erhebliche Beeinträchtigungen hervorzurufen, da sie schädliche Umwelteinwirkungen erfassen und zu deren Beseitigung beitragen sollen.³⁸¹

Da Pläne gemäß § 10 I Nr. 12 BNatSchG nur Pläne und Entscheidungen in „vorgelagerten Verfahren“ sind, sind Pläne, die bereits selbst Projektentscheidungen darstellen, keine sonstigen Pläne im Sinne des § 35 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG. Vorgelagerte Verfahren sind Verfahren, die nicht selbst zu einer abschließenden Entscheidung über ein Projekt führen, sondern dieses vorbereiten. Alle Pläne, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens ergehen, sind somit keine sonstigen Pläne im Sinne des § 35 BNatSchG, da durch den Planfeststellungsbeschluß bereits eine abschließende Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens getroffen wird. Der planfeststellungsersetzende Bebauungsplan, der Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan gemäß § 41 FlurbG, die Pläne im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens nach § 9b AtG, nach § 17 FStrG, § 14 WaStrG, § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz und § 8 LuftVG sind mithin keine Pläne gemäß § 35 BNatSchG.

Weitere Einschränkungen des Begriffs von Plänen und Regelungen sieht § 35 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG nicht vor. Aufgrund dieses sehr weitgehenden Wortlauts könnten alle möglichen Arten von Plänen, die den materiellen Planungsbegriff erfüllen, darunter fallen, z.B. informelle Pläne aus den Bereichen des Fremdenverkehrs, des Sports, der Verteidigung³⁸² oder auch der Raumplanung wie Entwicklungskonzepte oder Städtetnetze.

Das Problem des sehr weit gefaßten Anwendungsbereichs der Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie³⁸³ bedarf im Rahmen dieser Untersuchung allerdings keiner weiteren Erörterung. Aufgrund des eingeschränkten Anwendungsbereichs der Plan-UVP-Richtlinie auf Pläne und Programme, die den Kriterien des Art. 2 a) der Plan-UVP-Richtlinie³⁸⁴

³⁷⁸ Schink UPR 1999, 417, 418 f.

³⁷⁹ Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar, § 19 d Rz. 7.

³⁸⁰ Vgl. Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar § 19 Rz. 5; zur Landschaftsplanung vgl. auch schon die Ausführungen unter I.C.4.a) (11) (f), in denen erläutert wird, warum sie nicht in einen der Bereiche nach Artikel 3 II a) der Richtlinie fällt.

³⁸¹ Vgl. Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar § 19 Rz. 5; vgl. auch die Ausführungen unter I.C.4.a) (6) (e).

³⁸² So Gassner, NuR 1999, 79, 81.

³⁸³ Gassner, NuR 1999, 79, 81.

³⁸⁴ In Art. 2 a) der Plan-UVP-Richtlinie erfolgt die Begriffsbestimmung, daß Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie nur solche Pläne und Programme sind, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufgestellt werden.

genügen, fallen informelle Pläne nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II b) der Plan-UVP-Richtlinie.³⁸⁵

Sonstige Pläne im Sinne des § 35 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG, die den Anforderungen des Art. 2 a) der Plan-UVP-Richtlinie genügen, sind die *forstlichen Rahmenpläne nach § 7 BWaldG i.V.m. § 10 Landeswaldgesetz Niedersachsen, die Bedarfspläne gemäß § 1 FStrAbG i.V.m. der Anlage zum FStrAbG, die 5-Jahres-Pläne gemäß § 5 FStrAbG, die Bedarfspläne gemäß § 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz, die 5-Jahres-Pläne gemäß § 5 Bundesschienenwegeausbaugesetz, die Abfallwirtschaftsplanung nach § 29 KrW-/AbfG, die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne nach § 36 WHG, die Bewirtschaftungspläne nach § 36 b WHG, die Reinhalteordnungen gemäß § 27 WHG, die Abwasserbeseitigungspläne nach § 18 a Abs. 3 WHG und die Ausweisung von Bodenplanungsgebieten nach § 21 III BBodSchG.*

Problematisch ist, ob *Raumordnungsverfahren nach § 15 I 1 ROG* sonstige Pläne im Sinne des § 35 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG sind, die den Anforderungen des Art. 2 a) der Plan-UVP-Richtlinie genügen.

In § 10 I Nr. 12 BNatSchG werden Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren, die bei behördlichen Entscheidungen zu berücksichtigen sind, zu Plänen erklärt.³⁸⁶ Damit sind auch Raumordnungsverfahren, die nicht den materiellen Planungsbegriff erfüllen, Pläne i.S.d. § 10 I Nr. 12 BNatSchG. Sie können somit der Verpflichtung zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie unterliegen.³⁸⁷ Zur Überprüfung, ob sie in den Anwendungsbereich des Art. 3 II b) der Plan-UVP-Richtlinie fallen, muß allerdings die weitere Voraussetzung erfüllt sein, daß es sich um Pläne handelt, die den Anforderungen des Art. 2 a) der Richtlinie genügen. Diese Voraussetzung ist bei Raumordnungsverfahren nicht gegeben, da sie nicht den materiellen Planungsbegriff erfüllen, sondern reine Abstimmungsverfahren sind.³⁸⁸ Damit gehören Raumordnungsverfahren zwar zu den sonstigen Plänen nach § 35 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG, nicht aber in den Anwendungsbereich von Art. 3 II b) der Richtlinie.

Die *Schutzgebietsausweisungen nach § 19 WHG, § 48 NWG*, sind keine Pläne i.S.d. § 35 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. § 10 I Nr. 12 BNatSchG, da sie nicht in einem vorgelagerten Verfahren ergehen. Sie sprechen ein Verbot für bestimmte Handlungen aus und verpflichten die Eigentümer und Nutzungsberechtigten zur Duldung bestimmter Maßnahmen, sind also keine Pläne in vorgelagerten Verfahren, die bei nachfolgenden Entscheidungen zu beachten sind.³⁸⁹

Das gleiche gilt für die verbindlich erklärten oder behördlichen *Sanierungspläne nach §§ 13 I, 14 BBodSchG*. Weder der behördliche noch der für verbindliche erklärte Sanierungsplan ergehen in vorgelagerten Verfahren, beide stellen selbst bereits eine Projektentscheidung über die Art, Weise und den Umfang der Sanierung der Altlast dar.³⁹⁰

(2) Die erhebliche Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebietes oder eines potentiellen Schutzgebietes

Hat die Untersuchung ergeben, daß es sich um einen Plan handelt, der gemäß § 35 BNatSchG i.V. Art. 2 a) der Plan-UVP-Richtlinie einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sein kann, muß als weitere Voraussetzung damit zu rechnen sein, daß durch den Plan ein Natura-2000-Gebiet bzw. ein potentielles Schutzgebiet erheblich beeinträchtigt werden kann.

Wie oben erläutert, bedarf es weder der positiven Feststellung noch der hinreichenden Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung.³⁹¹ Hingegen muß mit erheblichen

³⁸⁵ Damit auch nicht der Bundesverkehrswegeplan als informeller Plan, bei dem die Anwendung der FFH-Richtlinie breit diskutiert wird; näheres unter http://www.tu-berlin.de/fb7/ile/fg_lbp/forschung/bwvp.htm#themenblock2 vom 26.04.2003.

³⁸⁶ Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar § 19d Rz. 5.

³⁸⁷ Zum Streitstand, ob Raumordnungsverfahren einer FFH-Verträglichkeitsprüfung unterliegen: Schink, NuR 2001, 251, 255 m.w.Nachw.

³⁸⁸ Vgl. die Ausführungen zur Natur von Raumordnungsverfahren unter I. C.4 a) (10).

³⁸⁹ Vgl. die Ausführungen unter I. C.4 a) (8)(c).

³⁹⁰ Vgl. die Ausführungen unter I. C.4 a) (12)(c).

³⁹¹ Vgl. Ausführungen unter I. C.1 b); Schink, UPR 1999, 417, 422.

Beeinträchtigungen³⁹² zu rechnen sein, es genügt also die Möglichkeit einer nicht unbeträchtlichen Gebietsbeeinträchtigung, um die Prüfungspflicht auszulösen.³⁹³

Eine solche Beeinträchtigung liegt vor, wenn in dem europäischen Schutzgebiet durch menschliche Betätigung bewirkt wird, daß signifikante Vorkommen von Biotopen nach Anhang I FFH-Richtlinie, Arten nach Anhang II FFH-Richtlinie oder Vogelarten nach Art. 4 Vogelschutzrichtlinie unmittelbar nachteilig beeinflußt oder deren Lebensbedingungen verschlechtert werden. Davon wird beispielsweise ausgegangen, wenn die von einem Lebensraumtyp eingenommene Fläche verkleinert wird, wenn ökologische Bedingungen wie die Gewässergüte, die Nährstoffsituation oder Störungen wie Lärm beeinträchtigend wirken.³⁹⁴

Erheblich ist die Beeinträchtigung, wenn sie sich nicht nur unwesentlich auf die Funktionen des Schutzgebietes auswirkt.³⁹⁵

5. Pläne und Programme nach deutschem Recht, die eines Screening zur Feststellung, ob eine Umweltprüfung durchzuführen ist, bedürfen

Das Screening zur Feststellung, ob bei den Plänen und Programmen nach deutschem Recht, die in den Anwendungsbereich des Art. 3 III oder 3 IV der Richtlinie fallen, erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen, kann, wie oben erläutert, als reine Einzelfallprüfung ausgestaltet werden. Sofern Schwellenwerte festgelegt werden, müssen diese entweder mit Einzelfallprüfungen kombiniert werden oder es müssen differenzierte Schwellenwerte festgesetzt werden.³⁹⁶

a) Pläne und Programme nach deutschem Recht, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen

(1) Bebauungspläne nach § 1 Abs. 2, §§ 8 - 13 BauGB

Bebauungspläne könnten gemäß Art. 3 III der Richtlinie eines Screening zur Feststellung, ob eine Umweltprüfung durchzuführen ist, bedürfen, wenn sie unter Art. 3 II der Richtlinie fallen und die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen.

Der Bebauungsplan, den die Gemeinde gemäß § 10 I BauGB als Satzung beschließt, ist im prinzipiell zweistufigen Verfahren der Bauleitplanung die zweite Stufe. Er ist das Planungsinstrument, mit dem die Gemeinde das Baugeschehen leitet, da er die aus dem Flächennutzungsplan entwickelten rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung enthält.³⁹⁷ Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn es den in ihm enthaltenen Festsetzungen nicht widerspricht. Der Bebauungsplan begründet allerdings keine Verpflichtung für den Grundstückseigentümer, die planerischen Festsetzungen zu verwirklichen, er ist nur eine „Angebotsplanung“³⁹⁸. Daneben bildet er gemäß § 8 I 2 BauGB die Grundlage für die weiteren zur Verwirklichung der städtebaulichen Ordnung im Plangebiet erforderlichen Maßnahmen, wie z.B. das gemeindliche Vorkaufsrecht gemäß § 24 BauGB, die Enteignung nach § 85 I Nr. 1 BauGB oder die Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB.³⁹⁹

Der Bebauungsplan ist dem Bereich der Bodennutzung gemäß Art. 3 II a) der Richtlinie zuzuordnen. Hinsichtlich der Beantwortung der Frage, ob er außerdem den Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben nach dem UVPG setzt und damit in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, ist zwischen mehreren Arten von Bebauungsplänen zu differenzieren.

³⁹² Zum Begriff der erheblichen Beeinträchtigung Beckmann/Lamprecht, ZUR 2000, 1ff; bei notwendigen Bestandteilen eines Schutzgebietes gilt das Verschlechterungsverbot des Art. 6 II FFH-RL bzw. Art. 4 IV Vogelschutz-RL, d.h. eine erhebliche Beeinträchtigung liegt vor, wenn nachteilige Veränderungen der Lebensräume zu erwarten sind. Beispiele: Verkleinerung schützenswerter Flächen, Gefährdung der Entwicklungsziele eines Schutzgebietes, Gefährdung des Artenbestandes im Schutzgebiet. Entnommen aus: Bender/Sparwasser/Engel, S. 213.

³⁹³ Vgl. Niedersächsisches Umweltministerium, Fachbroschüre Natura 2000, S. 8.

³⁹⁴ Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar § 19 b Rz. 36.

³⁹⁵ Vgl. hierzu im einzelnen Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar § 19 b Rz. 37 m.w.N.

³⁹⁶ Vgl. Ausführungen zu den Anforderungen an ein Screening unter I.C.2.

³⁹⁷ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I, § 8 I.

³⁹⁸ BVerwGE 94, 100 (104) = NVwZ 1994, 276.

³⁹⁹ Vgl. Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I § 8 V.

Als verbindlicher Bauleitplan setzt er gegenüber dem Bürger grundsätzlich den Rahmen für die spätere Vorhabenzulassung im Rahmen eines Baugenehmigungsvorhabens, in dem die Zulässigkeit nach § 30 BauGB überprüft wird oder eine Ausnahme oder Befreiung nach § 31 BauGB erteilt wird (sog. *zulassungsbeeinflussender Bebauungsplan*). Er hat außerdem Vorbereitungsfunktion für die zur Verwirklichung der städtebaulichen Ordnung erforderlichen Maßnahmen nach § 8 I 2 BauGB.

Fraglich könnte sein, ob auch der *vorhabenbezogene Bebauungsplan* nach § 12 BauGB einen Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben nach dem UVPG setzt. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan hat die Besonderheit, daß zunächst durch den Planungsträger der Vorhaben- und Erschließungsplan erstellt wird, dann ein Durchführungsvertrag zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde geschlossen wird und daran anschließend die Gemeinde den vorhabenbezogenen Bebauungsplan verabschiedet, dessen Bestandteil der Vorhaben- und Erschließungsplan ist.⁴⁰⁰ Zunächst ist festzuhalten, daß für den Vorhaben- und Erschließungsplan keine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung besteht, da er nicht von der Gemeinde angenommen wird und damit nicht die Voraussetzungen des Art. 2 a) der Richtlinie erfüllt.⁴⁰¹

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist ein Planungsinstrument, das für ein bestimmtes Vorhaben eines bestimmten Vorhabenträgers die planungsrechtlichen Voraussetzungen schaffen soll. Der Vorhabenträger muß sich vertraglich zur Durchführung des Vorhabens und zur Tragung von Planungs- und Erschließungskosten verpflichten. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan schafft die planungsrechtlichen Voraussetzungen für ein Vorhaben, das zulässig ist, wenn es ihm nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Anders als der qualifizierte Bebauungsplan trifft der vorhabenbezogene Bebauungsplan keine generellen und abstrakten Festsetzungen für noch nicht bekannte Vorhaben, sondern individuell und konkret für ein zwischen Vorhabenträger und Gemeinde abgestimmtes Vorhaben. Die Festsetzungen erfolgen nicht für jedermann, sondern zugunsten eines bestimmten Vorhabenträgers, der nur mit Zustimmung der Gemeinde wechseln kann.⁴⁰² Anders als bei einem sonstigen Bebauungsplan kommen Plansicherungsinstrumente und die Bestimmungen über Entschädigung, Enteignung und Bodenordnung nicht zur Anwendung.⁴⁰³ Diesbezüglich setzt der vorhabenbezogene Bebauungsplan keinen Rahmen für künftige Projekt-Entscheidungen.

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist aber genau wie ein qualifizierter Bebauungsplan die planungsrechtliche Grundlage für die baurechtliche Genehmigung des Vorhabens.⁴⁰⁴ Er beinhaltet somit trotz seines starken Vorhabenbezugs noch nicht die Projektentscheidung über das Vorhaben. Diese ist wie bei allen anderen Verfahren durch einen Antrag auf Baugenehmigung einzuholen. Auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan kann somit einen Rahmen für zukünftige Genehmigungen von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben nach dem UVPG setzen.

In verschiedenen Fachplanungsgesetzen ist geregelt, daß ein Bebauungsplan nach § 9 BauGB die Planfeststellung ersetzt.⁴⁰⁵ Der *planfeststellungsersetzende Bebauungsplan* ersetzt den Planfeststellungsbeschluß, setzt also selbst die Projektgenehmigung und bereitet sie nicht nur vor. Er kann mithin keinen Rahmen für die künftige Genehmigung eines projekt-uvp-pflichtigen Vorhabens nach dem UVPG setzen, sondern beinhaltet diese selbst. Ein planfeststellungsersetzender Bebauungsplan fällt nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.⁴⁰⁶

Bebauungspläne können grundsätzlich auch unter Art. 3 II b) der Richtlinie fallen.⁴⁰⁷

Sowohl der zulassungsbeeinflussende als auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan sowie Bebauungspläne nach Art. 3 II b) der Richtlinie fallen in den Anwendungsbereich

⁴⁰⁰ Ausführlich hierzu Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I § 12.

⁴⁰¹ Vgl. Spannowsky UPR 2000, 201, 204.

⁴⁰² Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I § 12 I.

⁴⁰³ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 12 Rz. 3.

⁴⁰⁴ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I § 12 IV.3.

⁴⁰⁵ Vgl. z.B. § 17 III FernStrG.

⁴⁰⁶ Vgl. auch Otto S. 58.

⁴⁰⁷ Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar § 19 d Rz. 7; vgl. auch I. C.4.b)(1).

des Art. 3 III der Richtlinie, wenn sie die *Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene* festlegen.⁴⁰⁸

Während ein Flächennutzungsplan die Planung für das gesamte Gemeindegebiet darzustellen hat, ist in § 8 I 2 BauGB geregelt, daß „Bebauungspläne“ aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind. Nach dem Wortlaut des Gesetzes wird somit nicht ein einziger Bebauungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt, sondern die Pläne jeweils für Teilgebiete gelten. Es wird auf diese Weise deutlich, daß der Gesetzgeber vom Grundsatz der Stufenfolge der Planung ausgeht, die sich vom jeweils größeren Raum bis zur Nutzungsregelung für ein einzelnes Grundstück konkretisiert.⁴⁰⁹

Planungen, die ein räumlich kleineres Gebiet als ein gesamtes Gemeindegebiet betreffen, können somit als Planungen für kleine Gebiete angesehen werden. Die Bebauungspläne fallen in den Anwendungsbereich des Art. 3 III der Richtlinie, wenn sie unter Art. 3 II a) oder b) der Richtlinie fallen.

Es bleibt noch darauf hinzuweisen, daß Beschlüsse nach § 10 des Baugesetzbuchs über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, durch die die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben im Sinne der Anlage 1 begründet werden soll, sowie Beschlüsse nach § 10 BauGB über Bebauungspläne, die Planfeststellungsbeschlüsse für Vorhaben im Sinne der Anlage 1 ersetzen, gemäß § 2 III Nr. 3 UVPG der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte unterliegen. Zu dem Verhältnis zwischen der UVP-Pflichtigkeit von Bebauungsplänen nach der Plan-UVP-Richtlinie und nach dem UVPG finden sich in der nachfolgenden Untersuchung Ausführungen.

(2) Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen nach §§ 136 ff. BauGB

Sanierungssatzungen gemäß § 142 I BauGB könnten gemäß Art. 3 III der Richtlinie eines Screening zur Feststellung, ob eine Umweltprüfung durchzuführen ist, bedürfen, wenn sie unter Art. 3 II der Richtlinie fallen und die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen.

Problematisch könnte sein, ob die Sanierungssatzung als Plan i.S. des Art. 2 a) der Richtlinie zu qualifizieren ist. Die Gemeinde kann gemäß § 142 I BauGB ein Gebiet, in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, durch Beschluß förmlich als Sanierungsgebiet festlegen (förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet). Die Festlegung wird als Satzung beschlossen.

Die Sanierungssatzung hat die Aufgabe, das Sanierungsgebiet festzulegen und die Durchführung der Sanierung zu sichern.⁴¹⁰ Die Ziele und Zwecke der Sanierung, die einzelnen Sanierungsmaßnahmen sowie der Zeitraum, in dem die Sanierung durchgeführt werden soll, sind nicht in die Satzung aufzunehmen.⁴¹¹

Damit wird deutlich, daß die förmliche Festlegung des Sanierungsgebietes ein Zwischenergebnis der während der gesamten Dauer der Sanierung durchzuführenden Sanierungsplanung ist.⁴¹² Es ist in § 140 Nr. 2 BauGB als eine Maßnahme zur Vorbereitung der Sanierung aufgeführt und somit Teil der planerischen Entscheidungen, nicht jedoch selbst als Plan zu qualifizieren. Die Sanierungssatzung fällt damit nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 III der Richtlinie.

Die Sanierung bedarf einer Gesamtplanung, die als das *Sanierungskonzept* bezeichnet wird. Es enthält die Ziele und Zwecke der Sanierung und umfaßt Teil- und Einzelplanungen wie Rahmenpläne (§ 140 Nr. 4 BauGB)⁴¹³, Stadtteilentwicklungspläne, Strukturpläne sowie Kosten- und Finanzierungsübersichten (§ 149 BauGB). Das Sanierungskonzept ist jedoch keine förmlich fixierte Planung, sondern kann laufend fortgeschrieben und mit Fortgang der Sanierung verfeinert, konkretisiert oder geändert werden.⁴¹⁴ Als informeller Plan unterliegt es damit ebenfalls nicht dem Anwendungsbereich des Art. 3 III der Richtlinie.

⁴⁰⁸ Vgl. auch Otto S. 58 ff.

⁴⁰⁹ Vgl. Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 8 Rz. 2.

⁴¹⁰ Vgl. Spannowsky, GewArch 1998, 362, 366, der die Sanierungs- und Entwicklungssatzung zwar als planungsrechtliches Instrumentarium bezeichnet, aber klarstellt, daß die Satzungen nur das Gebiet förmlich festlegen, während die planerischen Festsetzungen durch Bebauungsplan erfolgen.

⁴¹¹ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I § 35 II.2.a) und BVerwG BRS 55 Nr. 219.

⁴¹² Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 142 Rz. 4.

⁴¹³ Die städtebauliche Rahmenplanung ist informeller Natur, vgl. Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 140 Rz.4.

⁴¹⁴ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I § 35 II.4.

(3) Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach §§ 165 ff. BauGB

Der städtebauliche Entwicklungsbereich wird nach § 165 VI BauGB durch Satzung festgelegt. § 165 VI BauGB wurde der Regelung über die Sanierungssatzung in § 142 III BauGB nachgebildet.⁴¹⁵ Durch die Entwicklungssatzung wird der Entwicklungsbereich förmlich festgelegt, weiteres wird nicht in die Satzung aufgenommen, sodaß die Entwicklungssatzung ebensowenig wie die Sanierungssatzung als Plan i.S.d. Art. 2 a) der Richtlinie zu qualifizieren ist.⁴¹⁶ Es bleibt anzumerken, daß die Planung in der Praxis meist durch Aufstellung eines gesetzlich nicht erwähnten Rahmenplans erfolgt.⁴¹⁷

b) geringfügige Änderungen von Plänen und Programmen nach deutschem Recht

Geringfügige Änderungen von Plänen und Programmen bedürfen gemäß Art. 3 III der Richtlinie eines Screening zur Feststellung, ob eine Umweltprüfung durchzuführen ist, wenn die Pläne und Programme unter Art. 3 II der Richtlinie fallen.

Ausgehend von dem Wortlaut der Richtlinie kann zunächst festgestellt werden, daß Änderungen von Plänen und Programmen auch als geringfügig eingestuft werden können, wenn sie erhebliche Umweltauswirkungen haben. Die Erheblichkeit von Umweltauswirkungen hat somit für die Definition des Begriffs der geringfügigen oder wesentlichen Änderung eines Planes oder Programms keine Bedeutung.

Der Wortlaut des Art. 3 III der Richtlinie setzt außerdem voraus, daß bereits ein Plan vorliegt, der einer Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 3 II der Richtlinie unterliegt. Nicht erfaßt von Art. 3 III der Richtlinie werden somit Pläne oder Programme, die erstmalig aufgrund der „geringfügigen Änderung“ plan-uvp-pflichtig werden, beispielsweise durch die Erweiterung eines Gebietes, in dem ein Verkehrsvorhaben geplant wird, das die Plan-UVP-Pflicht auslöst.

Hat die Änderung einen solchen Umfang, daß durch sie allein, ohne Berücksichtigung des vorherigen Planes, eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung nach Art. 3 II a) oder b) der Richtlinie besteht, ist sie in jedem Fall nicht mehr geringfügig, sondern so wesentlich, daß eine Plan-UVP-Pflicht bereits nach Art. 3 II a) oder b) der Richtlinie besteht.⁴¹⁸

Festzuhalten ist somit, daß es sich bei einer geringfügigen Änderung um die Änderung eines Planes oder Programms handeln muß, die noch nicht für sich betrachtet eine Plan-UVP-Pflicht auslöst.

Liegen die Voraussetzungen für eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung nach Art. 3 II a) oder b) der Richtlinie für die Änderung des Plans oder Programms nicht vor, ist der Begriff der geringfügigen Änderung i.S. des Art. 3 III der Richtlinie erfüllt.

Zur Prüfung, ob die geringfügige Änderung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird, ist Art. 3 V der Richtlinie von den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten haben entweder durch Einzelfallprüfung oder durch die Festlegung von Schwellenwerten unter Berücksichtigung der Kriterien des Anhangs II der Richtlinie zu bestimmen, ob erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen.⁴¹⁹

⁴¹⁵ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 165 Rz. 29.

⁴¹⁶ Vgl. die Ausführungen zur Sanierungssatzung unter I.C.5.a) (2).

⁴¹⁷ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I § 36 III.2.; § 36 IV.1.

⁴¹⁸ Vgl. Urteil des EuGH vom 11. August 1995 (Rechtssache C-431/92), „Großkrotzenburg“, die Projekt-UVP-Richtlinie betreffend. Der EuGH entschied, daß die Erweiterung des Wärmekraftwerks Großkrotzenburg, die für sich allein betrachtet bereits die Voraussetzungen für die Durchführung einer Projekt-UVP erfüllte, in jedem Fall projekt-uvp-pflichtig ist.

⁴¹⁹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter I.C.2. der Untersuchung.

c) **Pläne und Programme nach deutschem Recht, die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten mit erheblichen Umweltauswirkungen setzen**

Die Mitgliedstaaten befinden gemäß Art. 3 IV der Richtlinie darüber, ob nicht unter Art. 3 II fallende Pläne oder Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben und folglich einer Umweltprüfung zu unterziehen sind.

Auch bei der Bestimmung der erheblichen Umweltauswirkungen nach Art. 3 IV der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten Art. 3 V der Richtlinie zu berücksichtigen. Sie haben entweder durch Einzelfallprüfung oder durch die Festlegung von Schwellenwerten unter Berücksichtigung der Kriterien des Anhangs II der Richtlinie zu bestimmen, ob erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen.⁴²⁰

Zu klären ist, welche deutschen Pläne und Programme den Rahmen für künftige Projektgenehmigungen setzen, aber nicht unter Art. 3 II der Richtlinie fallen.

Zunächst ist festzuhalten, daß auch bei Plänen und Programmen nach Art. 3 IV der Richtlinie der Begriff des Planes oder Programms i.S. des Art. 2 a) der Richtlinie erfüllt sein muß. Nicht unter Art. 3 IV der Richtlinie können somit Pläne oder Programme fallen, die zwar im deutschem Recht als Pläne oder Programme bezeichnet werden, die aber beispielsweise nicht aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ergehen müssen. Regionale Entwicklungskonzepte, Handlungsprogramme oder überörtliche Raumnutzungskonzepte sowie andere informelle „Pläne oder Programme“ nach deutschem Recht können beispielsweise nicht unter Art. 3 IV der Richtlinie subsumiert werden.⁴²¹

Nicht unter Art. 3 II der Richtlinie fallen die Pläne und Programme, die weder nach Art. 3 II a) noch nach Art. 3 II b) der Richtlinie einer Pflicht zur Umweltprüfung unterliegen. Der Anwendungsbereich des Art. 3 IV der Richtlinie ist folglich im Wege der Negativabgrenzung zu ermitteln.

Folgende Pläne und Programme fallen nicht unter Art. 3 II a) der Richtlinie:

- Pläne oder Programme, die nicht zu einem der aufgezählten Bereiche gehören;
- Pläne oder Programme, die zwar einem der Bereiche zuzuordnen sind, aber keinen Rahmen für die künftige Genehmigung eines gemäß Anhang I oder II der Projekt-UVP-Richtlinie projekt-uvp-pflichtigen Vorhabens setzen.

Folgende Pläne und Programme fallen nicht unter Art. 3 II b) der Richtlinie:

- Pläne oder Programme, die keine Pläne nach § 19 d i.V.m. § 19 a II Nr. 9 BNatSchG sind;
- Pläne oder Programme, die zwar unter den Begriff des Planes nach § 19 d i.V.m. § 19 a II Nr. 9 BNatSchG fallen, aber keine erhebliche Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebietes oder eines potentiellen Schutzgebietes darstellen.

Fallen die Pläne oder Programme weder unter Art. 3 II a) noch unter Art. 3 II b) der Richtlinie, müssen sie als Pläne oder Programme nach Art. 3 IV der Richtlinie die weitere Voraussetzung erfüllen, den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten zu setzen. Das Setzen eines Rahmens ist, da der Wortlaut mit dem in Art. 3 II a) der Richtlinie diesbezüglich identisch ist, ebenfalls als Setzen eines rechtlichen Rahmens zu verstehen.⁴²²

Der Begriff des Projektes könnte im Sinne des Projektbegriffs der Projekt-UVP-Richtlinie zu verstehen sein. Gemäß Art. 1 der Projekt-UVP-Richtlinie sind Projekte im Sinne der Richtlinie „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“. Die einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dieser Richtlinie zu unterziehenden Projekte sind in den Anhängen I und II der Projekt-UVP-Richtlinie aufgeführt.

Andererseits könnte auch eine weitere Auslegung des Begriffs in Betracht kommen. In Art. 3 IV der Richtlinie wird anders als in Art. 3 II a) („in den Anhängen I und II der Richtlinie

⁴²⁰ Vgl. hierzu ausführlich unter I.C.2. der Untersuchung.

⁴²¹ Anders Jacoby in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Forschungsprojekt BMVBW, S.134.

⁴²² Vgl. die Ausführungen unter I.C.1.a).

85/337/EWG aufgeführten Projekte“) nicht auf die Projekt-UVP-Richtlinie verwiesen, so daß im Umkehrschluß hieraus zu folgern sein könnte, daß der Projektbegriff weiter als der nach der Projekt-UVP-Richtlinie zu fassen ist. Unter den Begriff des Projekts könnten alle Arten von bereits konkretisierten Vorhaben oder Eingriffen fallen, gleich aus welchem Bereich und gleich welcher Größe.

Gegen eine weitergehende Begriffsauslegung spricht, daß damit den Mitgliedstaaten völlig freie Hand bei der Auslegung des Begriffs gelassen würde, obwohl es bereits den in der Projekt-UVP-Richtlinie und damit gemeinschaftsrechtlich definierten Begriff des Projekts gibt. Der Begriff wurde nicht unter den Begriffsbestimmungen in Art. 2 der Plan-UVP-Richtlinie definiert. Hätte der Gesetzgeber einen neuen Begriff in das Gemeinschaftsrecht abweichend von der Projekt-UVP-Richtlinie einführen wollen, hätte er diesen unter den Begriffsbestimmungen definieren können.

Für eine Auslegung des Begriffs i.S.d. Art. 1 der Projekt-UVP spricht außerdem, daß die Plan-UVP-Richtlinie den Zweck hat, den mit der Projekt-UVP-Richtlinie bezweckten Umweltschutz in die Planungsphase hinein vorzuverlagern. Im Ergebnis ist daher der Begriff des Projekts i.S.d. Art. 1 der Projekt-UVP-Richtlinie auszulegen.

Für die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Art. 3 IV der Richtlinie hat dies zur Folge, daß zunächst festgestellt werden muß, daß der betreffende Plan nicht unter Art. 3 II der Richtlinie fällt. Daran anschließend ist zu überprüfen, ob ein rechtlicher Rahmen für ein künftiges Projekt i.S.d. Art. 1 Projekt-UVP-Richtlinie gesetzt wird.

Werden beide Voraussetzungen bejaht, ist die Prüfung vorzunehmen, ob erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen.

6. Zusammenfassung

In den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen die nachfolgend aufgelisteten deutschen Pläne und Programme, die somit einer obligatorischen Umweltprüfung zu unterziehen sind: forstliche Rahmenpläne nach § 7 BWaldG, § 10 NWaldLG, Bedarfspläne gemäß § 1 FStrAbG, die Linienbestimmung gemäß § 16 FStrG, die Linienführung gemäß § 13 WaStrG, Bedarfspläne gemäß § 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz, Lärminderungspläne und Luftreinhaltepläne gemäß §§ 47, 47a BImSchG, Abfallwirtschaftspläne gemäß § 29 KrW-/AbfG, wasserwirtschaftliche Rahmenpläne gemäß § 36 WHG, §§ 181,182 NWG, Bewirtschaftungspläne gemäß § 36 b WHG, § 184 NWG, Reinhaltordnungen gemäß § 27 WHG, § 96 NWG, Abwasserbeseitigungspläne gemäß § 18 a III WHG, § 152 NWG, Raumordnungspläne gemäß § 8 I ROG, § 5 NROG, Regionalpläne gemäß § 9 I ROG, § 7 NROG, Flächennutzungspläne gemäß § 1 II, §§ 5-7 BauGB, regionale Flächennutzungspläne gemäß § 9 VI ROG und die Ausweisung von Bodenplanungsgebieten gemäß § 21 III BBodSchG, § 4 NBodSchG.

In den Anwendungsbereich des Art. 3 II b) der Richtlinie fallen die nachfolgend aufgelisteten deutschen Pläne und Programme, die ebenfalls einer obligatorischen Umweltprüfung zu unterziehen sind, wenn sie ein Natura-2000-Gebiet oder ein potentiell Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können:

die Linienbestimmungen nach § 16 Bundesfernstraßengesetz, nach § 13 Bundeswasserstraßengesetz und nach § 2 Abs. 1 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, Raumordnungspläne gemäß § 8 I ROG, § 5 NROG, Regionalpläne gemäß § 9 I ROG, § 7 NROG, Flächennutzungspläne gemäß § 1 II, §§ 5-7 BauGB, regionale Flächennutzungspläne gemäß § 9 VI ROG, forstliche Rahmenpläne nach § 7 BWaldG, § 10 Landeswaldgesetz Niedersachsen, die Bedarfspläne gemäß § 1 FStrAbG i.V.m. der Anlage zum FStrAbG, die 5-Jahres-Pläne gemäß § 5 FStrAbG, die Bedarfspläne gemäß § 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz, die 5-Jahres-Pläne gemäß § 5 Bundesschienenwegeausbaugesetz, die Abfallwirtschaftsplanung nach § 29 KrW-/AbfG, die wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne nach § 36 WHG, die Bewirtschaftungspläne nach § 36 b WHG, die Reinhaltordnungen gemäß § 27 WHG, die Abwasserbeseitigungspläne nach § 18 a Abs. 3 WHG und die Ausweisung von Bodenplanungsgebieten nach § 21 III BBodSchG.

In den Anwendungsbereich des Art. 3 III der Richtlinie fallen die nachfolgend aufgelisteten deutschen Pläne und Programme, die einer Umweltprüfung zu unterziehen sind, wenn ein Screening ergeben hat, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben:

Zulassungsbeeinflussende Bebauungspläne gemäß § 1 II, §§ 8 –13 BauGB, vorhabenbezogene Bebauungspläne gemäß § 12 BauGB, geringfügige Änderungen der in den Anwendungsbereich des Art. 3 II der Richtlinie fallenden Pläne und Programme.

In den Anwendungsbereich des Art. 3 IV der Richtlinie fallen die nachfolgend (im Wege der Negativabgrenzung) definierten deutschen Pläne und Programme, die einer Umweltprüfung zu unterziehen sind, wenn ein Screening ergeben hat, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben:

nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II der Richtlinie fallende Pläne und Programme, die einen rechtlichen Rahmen für ein künftiges Projekt i.S.d. Art. 1 Projekt-UVP-Richtlinie setzen.

II. Probleme der Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie in deutsches Recht

A. Anforderungen an die Durchführung der Umweltprüfung für Pläne und Programme nach der Richtlinie

In Art. 4 der Richtlinie ist geregelt, daß die Umweltprüfung während der Ausarbeitung des Plans oder Programms durchzuführen ist. Sie muß vor der Annahme des Plans oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sein.

In den Begriffsbestimmungen des Art. 2 b) der Richtlinie wird die Umweltprüfung als die *Ausarbeitung des Umweltberichts, die Durchführung von Konsultationen, die Berücksichtigung des Umweltberichts und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Entscheidungsfindung und die Unterrichtung über die Entscheidung gemäß den Art. 4 bis 9* definiert.

1. Die Ausarbeitung eines Umweltberichts

Der Umweltbericht ist gemäß der Begriffsbestimmung in Art. 2 c) der Richtlinie der *Teil der Plan- oder Programmdokumentation, der die in Art. 5 und in Anhang I vorgesehenen Informationen enthält*.

Die *Auswirkungen* der Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt und *Alternativen* zu dem Plan oder Programm sind in dem Bericht zu ermitteln, beschreiben und bewerten.⁴²³ Die zu diesem Zweck vorzulegenden Informationen sind in Anhang I angegeben.

Gemäß Art. 5 II der Richtlinie hat der Umweltbericht die Angaben zu enthalten, die vernünftigerweise verlangt werden können. Er hat dabei den gegenwärtigen Wissensstand und aktuelle Prüfmethode sowie Inhalt, Detaillierungsgrad des Plans oder Programms, dessen Stellung im Entscheidungsprozeß sowie das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses am besten geprüft werden können, zu berücksichtigen.

Bei der Erstellung des Umweltberichts ist hinsichtlich seines Gegenstandes, seiner Intensität und seines Umfangs seine Stellung im Entscheidungsprozeß sowie das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen des Entscheidungsprozesses am besten geprüft werden können, zu berücksichtigen. Gegenstand und Intensität richten sich also nach der planungsrechtlich vorgegebenen Ebene, auf der die Umweltprüfung durchgeführt wird. Nicht sämtliche in Anhang I aufgelisteten Informationen müssen gleich detailliert in den Umweltbericht aufgenommen werden. Vielmehr müssen nur die für die Entscheidung auf der jeweiligen Planungsebene maßgebenden Informationen den notwendigen Umfang und Detaillierungsgrad aufweisen.⁴²⁴

Gemäß Art. 5 III der Richtlinie können zur Gewinnung der in Anhang I genannten Informationen über die Umweltauswirkungen der Pläne und Programme alle verfügbaren relevanten Informationen herangezogen werden, die auf anderen Ebenen des Entscheidungsprozesses oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gesammelt wurden.

An die Ausgestaltung des Umweltberichts, insbesondere eine allgemeinverständliche Zusammenfassung, werden nicht zuletzt aufgrund der zwingenden Öffentlichkeitsbeteiligung hohe Anforderungen gestellt.

⁴²³ In dem Richtlinienentwurf KOM (96) 511 endg. vom 4.12.96 wird der „Umweltbericht“ noch als „Umwelterklärung“ bezeichnet. Zur Klarstellung des Unterschiedes zwischen dem Erfordernis des Berichts und der Abgabe einer Erklärung nach der Annahme des Plans wurde in der verabschiedeten Richtlinienfassung sprachlich zwischen „Umweltbericht“ und der „zusammenfassenden Erklärung“ unterschieden. Zur Ausgestaltung des Umweltberichts, noch als Umwelterklärung bezeichnet, siehe beispielsweise: UVP-Gesellschaft e.V., Strategische Umweltprüfung, Planspiel, S. 87 ff.

⁴²⁴ Sagenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S. 15.

a) Das Scoping

Nicht ausdrücklich erwähnt in der Richtlinie wird der erste notwendige Schritt zur Erstellung des Umweltberichts, die *Festlegung des Untersuchungsrahmens, das sog. Scoping*. Dieses Erfordernis ist nur unter den Regelungen zur Behördenbeteiligung in der Richtlinie zu finden. Gemäß Art. 5 IV der Richtlinie sind die in Art. 6 III der Richtlinie genannten Behörden bei der Festlegung des Umfangs und auch des Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen zu konsultieren. Die Richtlinie schreibt nicht vor, ob das Scoping im Rahmen eines formellen Scoping-Termins durchzuführen ist oder auch als dauernder Prozeß der Beteiligung der Behörden ausgestaltet werden kann.⁴²⁵

Anders als dem Scoping nach der Projekt-UVP-Richtlinie kommt dem Scoping nach der Plan-UVP-Richtlinie nicht so sehr die Bedeutung zu, Planungs- und Verfahrenssicherheit zu geben, denn die Erstellung des Umweltberichts und die Durchführung des Planungsverfahrens liegen fast immer in der Hand ein und desselben Planungsträgers.⁴²⁶

An dem Scoping muß die Öffentlichkeit nach den Regelungen der Richtlinie nicht beteiligt werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf das Scoping zu erstrecken, könnte jedoch sinnvoll sein, da bereits in diesem Stadium des Verfahrens die Weichen hinsichtlich des Untersuchungsgegenstandes, der Fragestellungen und der Methoden gestellt werden. Der Professorenentwurf zum UGB-AT schlägt als Kompromiß zwischen einer möglichst weitgehenden Einflußnahme der Öffentlichkeit und der Berücksichtigung der Verfahrensökonomie keine allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung vor, sondern nur die Beteiligung der anerkannten Verbände, womit die Beteiligung auf die besonders Interessierten oder Sachkundigen reduziert wurde.⁴²⁷

b) Die Prüfung der erheblichen Auswirkungen

Ist der Untersuchungsrahmen festgelegt, schließt sich die *Ermittlung*, dann die *Beschreibung* und anschließend die *Bewertung* der Auswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt an. Die zu diesem Zweck vorzulegenden Informationen sind in Anhang I der Richtlinie aufgelistet.

Die Umweltprüfung erstreckt sich auf alle Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms hat. Sie ist nicht reduziert auf Aussagen zu dem Teil der Pläne, in dem uvp-pflichtige Vorhaben enthalten sind.⁴²⁸ Im Gegensatz dazu steht die Konzeption des UVPG, in dem sich die Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 17 auch im Aufstellungsverfahren für Bauleitpläne nur auf die Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt. Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG ist nicht der Plan an sich, sondern es kommt lediglich zu einer Verlagerung von Teilen der Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten in das Bauleitplanverfahren.⁴²⁹

In Anhang I der Richtlinie ist durch die Vorgabe der Inhalte des Umweltberichts eine bestimmte Prüfungsabfolge festgelegt. Gemäß Art. 5 II und III der Richtlinie sollen sich Gegenstände und Form der Umweltprüfungen an den Inhalten sowie am Detaillierungsgrad der Pläne und Programme, an der Stellung im Entscheidungsprozeß und der Möglichkeit, die Entscheidungen auf anderen Planungsebenen hinsichtlich der Umweltauswirkungen zu prüfen, orientieren.⁴³⁰

Zur Erleichterung der Erstellung des Umweltberichts sollte die Aufstellung von Umweltqualitätszielen nicht bei jeder Umweltprüfung erfolgen müssen. Die systematische Erfassung vorhandener Umweltziele bedeutet eine zeitaufwendige Zusatzarbeit, die von den zuständigen übergeordneten Stellen (Bundes- und Landesministerien) übergreifend geleistet werden sollte.⁴³¹

⁴²⁵ Jacoby in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Forschungsbericht BMVBW, S. 117 f.

⁴²⁶ Vgl. Jacoby in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Forschungsbericht BMVBW, S.140; zur Umweltprüfung als Teil des Planungsverfahrens s. Ausführungen unter II.C.3.

⁴²⁷ Kloepfer/ Rehbinder/Schmidt-Abmann/Kunig, UGB-AT S. 241, 244.

⁴²⁸ Zum Problem des Umfanges der Verträglichkeitsprüfung vgl. die nachfolgenden Ausführungen der Untersuchung.

⁴²⁹ So Ginzky, UPR 2002, 47, 48 Fn. 30.

⁴³⁰ Vgl. Ginzky, UPR 2002, 47, 48 f.

⁴³¹ Jacoby, UVP-report 2000, 37, 42; Das Umweltbundesamt sieht es als wünschenswert an, ein Handbuch für die plan / programm aufstellenden Behörden zu den in Deutschland festgelegten Umweltschutzziele zu erstellen. Es führt derzeit ein Forschungsvorhaben mit dem Ziel durch, im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu prüfen, welche Inhalte darzustellen wären (z.B. Grad der Verbindlichkeit, räumlicher Bezug, Darstellungstiefe) und

c) Die Alternativenprüfung

Wurden die Umweltauswirkungen geprüft, folgt die *Ermittlung, Beschreibung* und *Bewertung* der sog. *vernünftigen Alternativen*. Bei der Alternativenprüfung sind die Ziele und der geographische Anwendungsbereich des Plans oder Programms zu berücksichtigen.

Während die Behörde bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Projekt-UVP-Richtlinie keine Pflicht zur Prüfung von Alternativen hat, sondern die Alternativen nur darlegen muß, soweit sie vom Vorhabenträger gemäß Art. 6 III Nr. 5 der Projekt-UVP-Richtlinie vorgelegt wurden, muß nach der Plan-UVP-Richtlinie eine eigenständige Alternativenprüfung durch die Behörde erfolgen.⁴³² Sie wird als eines der Kernstücke zum Erreichen eines höheren Umweltschutzniveaus angesehen.⁴³³

Als „nicht vernünftige“ Alternativen könnten solche angesehen werden, die nur scheinbar eine Alternative bieten, aber bei realistischer Betrachtung nicht durchführbar wären, weil sie den Anforderungen an den Plan oder das Programm nicht entsprechen, außerhalb jeder Realisierungschance liegen oder mit einem zu hohen Verwaltungsaufwand verbunden wären.⁴³⁴ Dem Vorsorgezweck der Richtlinie entsprechend muß die Alternativenprüfung um so weitgehender sein, je gravierender die Umweltfolgen des Plans oder Programms sind und je größer das geographische Gebiet ist, in dem sie sich auswirken können.⁴³⁵

Bei der Umsetzung der Alternativenprüfung nach der Richtlinie ist zu beachten, daß die Anforderungen höher sind als die bisher im Rahmen des Abwägungsvorgangs erfolgten Alternativenprüfungen.⁴³⁶ Zukünftig müssen alle vernünftigen Alternativen geprüft werden und nicht nur solche, die sich nach Lage der konkreten Verhältnisse aufdrängen⁴³⁷ und soweit dies für eine sachgerechte Entscheidung und zweckmäßige Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist.⁴³⁸ Das gesteigerte rechtliche Gewicht der Alternativenprüfung entspricht deren besonderer Bedeutung bei der Umweltprüfung. Mit einer frühzeitigen und transparenten Diskussion verschiedener Alternativen kann gesichert werden, daß der Planungsprozeß auch für Möglichkeiten offen ist, die von der Planungsbehörde sonst u.U. nicht in Erwägung gezogen würden. Die Behörde ist anders als bei der Projekt-UVP nicht auf ein Konzept entsprechend dem Antrag eines Vorhabenträgers festgelegt, sondern kann Zweck und Ziel der Planung frei bestimmen.⁴³⁹

Fraglich könnte sein, wie das Erfordernis der *Berücksichtigung des geographischen Anwendungsbereichs* auszulegen ist. Es kommt in Betracht, daß die Alternativenprüfung sich nur auf das durch den Entwurf festgelegte Plangebiet erstrecken darf, also räumliche Alternativen nicht zu berücksichtigen wären. Nach dieser Auslegung wäre eine Verschiebung einzelner Standorte innerhalb des Plangebietes möglich, aber nicht über die Grenzen des Entwurfs des Plans hinaus. Gegen eine solche Auslegung spricht, daß der geographische Anwendungsbereich nach dem Wortlaut der Richtlinie nur zu „berücksichtigen“ ist. Dies spricht dafür, daß nur klargestellt werden sollte, daß die Alternativenprüfung nicht so ausgestaltet werden darf, daß sie für einen gänzlich anderen Raum erfolgt und damit nur eine Scheinalternative wäre. Da außerdem oft eine geringfügige Verschiebung eines Gebietes ausreichen dürfte, um einen Plan als umweltschützend zu bewerten, kann eine solche Auslegung nicht in Betracht gezogen werden. Vielmehr sollte das Erfordernis so verstanden werden, daß die Alternativen nur in dem Bereich liegen dürfen, auf den sich die Planungshoheit der verfahrensführenden Behörde erstreckt.

ob ein derartiges Handbuch mit vertretbarem Aufwand erstellt und fortgeschrieben oder in bereits bestehende Informationssysteme/regelmäßig erscheinende Dokumentationen integriert werden kann, www.umweltbundesamt.de/uvp-intern/tv3.htm vom 23.03.2001.

⁴³² Vgl. Ginzky, UPR 2002, 47, 50, der eine ausdrückliche Umsetzung empfiehlt.

⁴³³ Vgl. Ziekow, UPR 1999, 287, 293.

⁴³⁴ Vgl. Ginzky, UPR 2002, 47, 50.

⁴³⁵ Vgl. Erbuth/Schink UVP-G-Kommentar, § 2 Rz. 25.

⁴³⁶ Ginzky, UPR 2002, 47, 50.

⁴³⁷ Vgl. BVerwG NVwZ – RR 1989, 458.

⁴³⁸ Vgl. BVerwG UPR 1996, 444, 446.

⁴³⁹ Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 124.

Die Plan-UVP bietet nicht nur bei der Wahl des Standorts, sondern auch beim Einsatz unterschiedlicher Technologien eine wirkungsvollere Alternativenprüfung als die Projekt-UVP.⁴⁴⁰ Zu überlegen könnte sein, ob eine Differenzierung zwischen einer immer durchzuführenden Standortalternativenprüfung und der Prüfung von technischen Alternativen erfolgen sollte.⁴⁴¹ Um die Umweltprüfung nicht zu überfrachten, könnte die Verpflichtung zur Darlegung technischer Alternativen bei den fachgesetzlichen Regelungen zu den einzelnen Plänen erfolgen. So wäre klargestellt, daß nicht bei sämtlichen Plänen eine generelle und systematische Prüfung technischer Alternativen erforderlich ist, es andererseits aber auch nicht der Verwaltungspraxis überlassen wird, in welchen Fällen sie erfolgen soll.⁴⁴²

Eine sog. Nullvariante dürfte nicht grundsätzlich erforderlich sein, da nur vernünftige Alternativen gefordert sind.⁴⁴³

2. Die Durchführung von Konsultationen

Nachdem der Plan oder das Programm entworfen wurde und der Umweltbericht erstellt, ist beides den in Art. 6 III der Richtlinie genannten Behörden und der Öffentlichkeit *zugänglich zu machen*. Es besteht gemäß Art. 6 I der Richtlinie somit zuerst die *Pflicht zur Information*.⁴⁴⁴

Sowohl die Behörden als auch die Öffentlichkeit müssen gemäß Art. 6 II der Richtlinie innerhalb ausreichend bemessener Fristen *frühzeitig und effektiv die Gelegenheit* erhalten, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf und zu dem ihn begleitenden Umweltbericht *Stellung zu nehmen*. An die Informationspflicht schließt sich die Konsultationspflicht an. Die Durchführung der Konsultationen ist somit in zwei Phasen eingeteilt, das bereits in Art. 6 II der Projekt-UVP-Richtlinie festgeschriebene Modell der „trichterförmigen“ Mitwirkung der Öffentlichkeit findet sich auch in der Plan-UVP-Richtlinie wieder.⁴⁴⁵

a) Die Beteiligung der Behörden

Der Begriff der Behörde wird unter den Begriffsbestimmungen nach Art. 2 der Richtlinie nicht definiert. In Art. 6 III der Richtlinie ist jedoch geregelt, daß die Mitgliedstaaten die zu konsultierenden Behörden bestimmen, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein könnten. Die Richtlinie läßt damit einen großen Spielraum zur Ausgestaltung der Behördenbeteiligung.

Unter den Begriff der *Behörde* fallen, wie oben erläutert, unabhängig von der jeweiligen Verwaltungsorganisation der Mitgliedstaaten alle Verwaltungsträger gleich auf welcher Ebene, wobei nicht nur die unmittelbare Staatsverwaltung erfaßt wird, sondern auch die mittelbare.⁴⁴⁶ Die Richtlinie geht von einem funktionalen Behördenbegriff aus. Diese Behörden müssen in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffen sein. Zu den Behörden gehören nicht nur die klassischen Umweltschutzbehörden, sondern aufgrund des

⁴⁴⁰ Steinberg in: FS für Werner Hoppe zum 70. Geb., S. 508.

⁴⁴¹ Vgl. Reh binder, Umweltfolgenprüfung, in: Koch, Auf dem Weg zum UGB, S. 66, (zur Umweltfolgenprüfung nach dem Professorenentwurf eines UGB-AT).

⁴⁴² Die Prüfung von technischen Alternativen dürfte für eine Plan-UVP nur selten in Betracht kommen, da alternative Techniken bei Produktions- oder Verwertungsverfahren eher im Rahmen der Projekt-UVP zu erörtern sind. Beispielsweise bei Abfallwirtschaftsplänen könnte jedoch die Frage nach der technischen Ausgestaltung von Deponien interessant sein.

⁴⁴³ S. aber Reh binder in: Kloepfer/ Reh binder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT S. 228, zum Gesetzesentwurf der Fraktion der GRÜNEN (BT-Drs. 11/1844), wonach grundsätzlich eine Nullvariante enthalten sein muß.

⁴⁴⁴ Neben diesem speziellen Informationsrecht schuf die EG ein allgemeines Zugangsrecht auf Umweltinformationen durch die Umweltinformationsrichtlinie (UURL), Richtlinie 90/313/EWG vom 7.6.1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, ABl. EG Nr. L 158/56, dazu Schrader, Natur und Recht 2000, 487 ff.

⁴⁴⁵ Vgl. hierzu Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), S. 161; Erbguth/Schink UVPG-Kommentar Einl. Rz. 17 ff.

⁴⁴⁶ Vgl. Ausführungen zum Begriff der Behörde unter I.B.1.

funktionalen Behördenbegriffs ist es ausreichend, wenn die Behörde Umweltbelange zu beachten hat, auch wenn dies nur eine Nebenaufgabe ist.⁴⁴⁷

Als weitere Einschränkung kommt hinzu, daß die Möglichkeit bestehen muß, daß die Behörden von den Umweltauswirkungen, die durch die Durchführung des Plans verursacht werden, *betroffen sind*. Sie müssen demnach nicht nur sachlich zuständig sein, da sie in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich berührt sind, sondern auch die örtliche und instanzielle Zuständigkeit muß gegeben sein.⁴⁴⁸ In § 7 UVPG findet sich ebenfalls die Formulierung, daß von den Behörden, deren umweltbezogener Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird, eine Stellungnahme einzuholen ist. In der alten Fassung des UVPG⁴⁴⁹ ist nur von Behörden, deren Stellungnahme einzuholen ist, die Rede. In der Begründung des Regierungsentwurfs wird ausgeführt, daß die Neuregelung für die Praxis keine Änderung bedeuten dürfte.⁴⁵⁰

Ob eine Behörde in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffen ist, ist dem jeweiligen Fachgesetz, das den Rahmen für das Tätigwerden der Behörde setzt, zu entnehmen. Kann die Behörde, die das Verfahren leitet, aufgrund einer gesetzlich geregelten Konzentrationswirkung abschließend und rechtsverbindlich über den an sich fachgesetzlich einer anderen Behörde zugewiesenen Aufgabenbereich entscheiden, ist von einem Betroffensein auszugehen.

Außerdem ist der Aufgabenbereich auch betroffen, wenn durch den Plan oder das Programm künftige Tätigkeiten der Behörde beeinträchtigt würden oder die Herstellung des Einvernehmens oder des Benehmens mit dieser Behörde kraft Gesetzes angeordnet ist.⁴⁵¹

Die zu konsultierenden Behörden werden in das Verfahren bereits durch die Beteiligung an dem Scoping einbezogen. Der Entwurf des Planes oder Programms und der Umweltbericht sind ihnen vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zugänglich zu machen. Die Gelegenheit zur Stellungnahme muß gemäß Art. 6 II der Richtlinie frühzeitig und effektiv gegeben werden, sie hat vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen. Eine genauere Festlegung des Zeitpunktes kann nur bei der Durchführung des jeweiligen einzelnen Planungsverfahrens erfolgen.

b) Die Beteiligung der Öffentlichkeit

(1) Begriffsbestimmung

Die „Öffentlichkeit“ wird in der Begriffsbestimmung des Art. 2 d) der Richtlinie definiert als

eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen.

In Art. 6 der Richtlinie werden unterschiedliche Begriffe der Öffentlichkeit für die Regelung der Konsultationen verwandt. Genau wie die Projekt-UVP-Richtlinie eine sog. „trichterförmige“ Mitwirkung der Öffentlichkeit vorsieht, schreibt auch die Plan-UVP-Richtlinie dieses Modell einer zweiphasigen Einbeziehung der Öffentlichkeit vor.⁴⁵² Der Öffentlichkeit muß der Entwurf des Plans oder Programms und der Umweltbericht zugänglich gemacht werden, es besteht somit eine *Informationspflicht*. Daran anschließend

⁴⁴⁷ Vgl. zum Behördenbegriff nach der Umweltinformationsrichtlinie, die ebenfalls von einem funktionalen Behördenbegriff ausgeht: Fluck/Theuer, UIG, § 3 Rz. 83 ff.; Turiaux, UIG, §§ 2,3 Rz. 76 ff.; Bender/Sparwasser/Engel Kapitel 3 Fn. 50.

⁴⁴⁸ Allgemeine Ausführungen zu den verschiedenen Arten der Zuständigkeit vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rz. 47 ff.

⁴⁴⁹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990, BGBl. I S. 205, zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 18. August 1997 BGBl. I S. 2081.

⁴⁵⁰ Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 93; vgl. auch Hoppe, UVPG-Kommentar § 7 Rz. 17.

⁴⁵¹ Vgl. Ausführungen im Rahmen der Projekt-UVP Hoppe, UVPG-Kommentar § 7 Rz. 19 f.

⁴⁵² Vgl. Erbguth/Schink UVPG-Kommentar § 9 Rz. 9.

ist der betroffenen und interessierten Öffentlichkeit *Gelegenheit zur Stellungnahme* zu geben.

Die Informations- oder Unterrichtungspflicht der Öffentlichkeit gemäß Art. 6 I der Richtlinie bezieht sich auf die allgemeine Öffentlichkeit, während der Begriff der Öffentlichkeit in Art. 6 IV der Richtlinie eingeschränkt wird auf den Kreis der Betroffenen bzw. voraussichtlich Betroffenen und der am Entscheidungsprozeß Interessierten. In dem Gemeinsamen Standpunkt vom 30.03.2000 wurde noch auf den Begriff der „betroffenen Öffentlichkeit“ verzichtet.⁴⁵³ In der endgültigen Fassung der Richtlinie fand er in Art. 6 IV wieder Aufnahme. Die Unterscheidung wird ähnlich der in Art. 6 II der Projekt-UVP-Richtlinie getroffen, wo zwischen der Öffentlichkeit, der die Informationen zugänglich zu machen sind und der betroffenen Öffentlichkeit, der vor Durchführung des Projekts Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden muß, differenziert wird.⁴⁵⁴

Die Informationspflicht besteht folglich gegenüber der Öffentlichkeit entsprechend der Definition in Art. 2 der Richtlinie, also *einer oder mehrerer natürlicher oder juristischer Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen*,⁴⁵⁵ während die Mitgliedstaaten bezüglich der Gelegenheit zur Stellungnahme den Kreis der zu Beteiligten sachgerecht einschränken können. Die Mitgliedstaaten bestimmen gemäß Art. 6 IV der Richtlinie grundsätzlich selbst, was unter dem Begriff der Öffentlichkeit zu verstehen ist. In Art. 6 IV wird jedoch eine Mindestanforderung festgelegt, in dem geregelt ist, daß der Begriff der Öffentlichkeit im Sinne des Art. 6 II der Richtlinie *die Teile der Öffentlichkeit einschließt, die vom Entscheidungsprozeß gemäß der Richtlinie betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben, darunter auch relevante Nichtregierungsorganisationen, z.B. Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes und andere betroffene Organisationen*. Darüber hinaus steht den Mitgliedstaaten die Definition frei.

Um der Mindestanforderung der Richtlinie bei der Umsetzung zu genügen, muß geklärt werden, wer unter den Begriff der vom Entscheidungsprozeß der Richtlinie *Betroffenen* oder *voraussichtlich Betroffenen* oder der *Interessierten* fällt.

Im deutschen Recht wird der Terminus des Betroffenen ebenfalls benutzt. Ein Betroffener ist derjenige, in dessen Rechtssphäre ein Verwaltungsakt – belastend oder begünstigend – eingreift, also derjenige, dem der Verwaltungsakt subjektive Rechte einräumt, entzieht oder verweigert oder dessen subjektive Rechte der Verwaltungsakt positiv feststellt oder negativ leugnet.⁴⁵⁶ Ein Betroffener ist somit nur derjenige, in dessen materielle Rechtsposition eingegriffen wird.⁴⁵⁷ Nach anderer Auffassung ist der Begriff etwas weiter zu fassen, so daß als Betroffener das Rechtssubjekt definiert wird, in dessen eigene Rechte oder schützenswerte Interessen eingegriffen wird.⁴⁵⁸

Die Umweltprüfung nach der Richtlinie soll einer verbesserten Informationsgewinnung und transparenteren Entscheidungsfindung dienen.⁴⁵⁹ Vor dem Hintergrund dieser Funktion des Begriffs im Verfahren der Umweltprüfung muß die betroffene Öffentlichkeit im Sinne des Gemeinschaftsrechts dahingehend verstanden werden, daß alle diejenigen dazugehören, die im weitesten, d.h. nicht nur rechtlichen Sinne, von den Auswirkungen des Plans oder Programms berührt sein können. Das Gemeinschaftsrecht verlangt keine Betroffenheit in subjektiven Rechten bzw. rechtlich geschützten Interessen. Zu den berührten Belangen können alle rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse gehören, die durch die Planung berührt werden können, einschließlich privater Rechtspositionen oder anerkannter ideeller und sozialer Interessen.⁴⁶⁰

⁴⁵³ Vgl. Pröbstl S. 3.

⁴⁵⁴ Hoppe, UVPG-Kommentar § 9 Rz. 6 f.

⁴⁵⁵ Entsprechend den Bestimmungen der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 07. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt, Abl. EG Nr. L 158/56.

⁴⁵⁶ Laubinger in: Ule/Laubinger § 15 Rz. 5.

⁴⁵⁷ Laubinger in: Ule/Laubinger § 40 Rz. 37; Busch in: Knack, VwVfG § 73 Rz. 7.1.2.

⁴⁵⁸ Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs § 73 Rz. 95.

⁴⁵⁹ S. Grund (15) der Plan-UVP-Richtlinie.

⁴⁶⁰ Vgl. Erbuth/Schink UVPG-Kommentar § 9 Rz. 12.

Der gemeinschaftsrechtliche Begriff der betroffenen Öffentlichkeit entspricht damit dem Begriff des Einwendungsbefugten i.S.d. § 74 IV 1 VwVfG⁴⁶¹ im deutschen Recht, wonach jeder einwendungsbefugt ist, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden. Zu den „Belangen“ gehören nicht nur die subjektiven Rechte, sondern auch rechtlich nicht geschützte wirtschaftliche, soziale, kulturelle, ideelle und sonstige Interessen, sofern sie nicht als von vornherein nicht schutzwürdig erscheinen.⁴⁶²

Zu den am Entscheidungsprozeß Interessierten gehören nach der Definition des Art. 6 der Richtlinie auch *relevante Nichtregierungsorganisationen, z.B. Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes und andere betroffene Organisationen.*

Die Festlegung der relevanten Nichtregierungsorganisationen erfolgt durch die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der nationalen Rechtsvorschriften. Es müssen somit mindestens die gemäß § 58 ff BNatSchG zur Mitwirkung befugten Vereine beteiligt werden.⁴⁶³

Bei Umweltprüfungen von Plänen und Programmen auf lokaler oder regionaler Ebene sollten außerdem nicht nur Verbände nach § 59 BNatSchG zugelassen werden, deren Tätigkeitsbereich sich nach ihrer Satzung über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecken muß. Um der Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Richtlinie gerecht zu werden, sollten Organisationen, deren satzungsmäßiger Tätigkeitsbereich sich mindestens auf das von der Planung betroffene Gebiet erstreckt, zugelassen werden. Bei der Beteiligung beispielsweise von lokalen oder regionalen Bürgerinitiativen wird die Entscheidungsfindung der Behörde transparenter und sie kann eher davon ausgehen, vollständige Informationen erlangt zu haben. Eine enge Auslegung des Begriffs der am Entscheidungsprozeß Interessierten ist nicht sachdienlich, da das Potential an Informationsgewinnung und Interessenpräsentation dann nicht ausreichend ausgeschöpft werden kann.⁴⁶⁴

(2) Das Verhältnis zur Aarhus-Konvention

Die Mitgliedstaaten sind an die Bestimmungen des *VN/ECE-Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention)* gebunden, das am 30.10.2001 in Kraft getreten ist.⁴⁶⁵ Die Gemeinschaft hat das Übereinkommen am 25. Juni 1998 unterzeichnet und beabsichtigt, es zu ratifizieren.⁴⁶⁶ Alle Mitgliedstaaten haben inzwischen das Übereinkommen unterzeichnet. Die Aarhus-Konvention verlangt in Art. 7 eine Mitwirkung der Öffentlichkeit bei „Plänen, Programmen und Politiken mit Umweltbezug“, wobei die verwendeten Begriffe in der Konvention nicht näher definiert werden.⁴⁶⁷ In Art. 7 wird normiert, daß die Öffentlichkeit in einem transparenten, fairen Rahmen während der Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme beteiligt wird. Ausdrücklich wird auf die Frühzeitigkeit der Entscheidungseinbindung sowie die angemessene Berücksichtigung an der Entscheidung Bezug genommen. Die Öffentlichkeit soll von der zuständigen Behörde ermittelt werden.⁴⁶⁸

Vor der Ratifizierung sollen die einschlägigen Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts an die Bestimmungen des Übereinkommens angeglichen werden.⁴⁶⁹ Dazu hat die Kommission den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die

⁴⁶¹ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.9.1998, BGBl. I, 3050, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21.6.2002, BGBl. I, S. 2167; nachfolgend *VwVfG*.

⁴⁶² Laubinger in: Ule/Laubinger § 40 Rz. 30; Busch in: Knack VwVfG § 73 Rz. 7.1.1.; Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs § 73 Rz. 67.

⁴⁶³ Vgl. Ginzky UPR 2002, 47, 51.

⁴⁶⁴ Vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT, S. 237 für die Umweltfolgenprüfung, die als Mindeststandard eine Beteiligung anerkannter Verbände vorsehen, deren Tätigkeitsbereich mindestens das Gebiet eines Landes umfaßt; vgl. auch UGB-KomE, 1998, §§ 41, 78.

⁴⁶⁵ Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998, Doc. ECE/CEP/43; im Internet findet sich der Text der Konvention und der Stand der Ratifizierung unter <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm> vom 30.04.2003; zur Aarhus-Konvention allgemein Zschiesche, ZUR 2001, 177.

⁴⁶⁶ Das Übereinkommen wurde am 25.6. 1998 im dänischen Aarhus anläßlich der 4. Paneuropäischen Umweltministerkonferenz von 35 Staaten und der Europäischen Union unterzeichnet.

⁴⁶⁷ Vgl. hierzu Scheyli, AVR 2000, 217, 239 f.

⁴⁶⁸ Zschiesche, ZUR 2001, 177, 182.

⁴⁶⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates vom 18.01.2001, KOM (2000) 839 endgültig, S. 2 f.

Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates erarbeitet.⁴⁷⁰

Der Vorschlag enthält in Artikel 1 Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung für Pläne und Programme, die aufgrund der im Anhang I aufgeführten Vorschriften aufzustellen sind. Bei den in Anhang I aufgeführten Vorschriften handelt es sich um bestimmte Richtlinien, in denen es um die Ausarbeitung von Plänen oder Programmen mit eindeutigem Umweltbezug geht. In der Begründung zu dem Vorschlag wird ausgeführt, daß der „SUVV-Vorschlag“ (mittlerweile als Plan-UVP-Richtlinie verabschiedet) und die Wasserrahmenrichtlinie bereits Bestimmungen enthalten, die mit Art. 7 in Einklang stehen und zahlreiche Pläne und Programme erfassen.⁴⁷¹ Für andere Pläne und Programme, die einen eindeutigen Umweltbezug haben, sei es erforderlich, Vorschriften für die Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen, so daß der Erlaß der Richtlinie vorgeschlagen wurde.⁴⁷²

Für sämtliche Pläne und Programme, die von der Plan-UVP-Richtlinie erfaßt werden, gelten folglich die Regelungen der Plan-UVP-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung als speziellere Regelungen anstelle der des Richtlinienvorschlags der Kommission über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme.

Eine Klärung des Verhältnisses der Plan-UVP-Richtlinie und des Richtlinienvorschlags ist zudem nicht erforderlich, weil der Begriff der Öffentlichkeit in beiden Fällen gleich gefaßt und die Öffentlichkeitsbeteiligung inhaltlich gleich ausgestaltet ist.⁴⁷³

(3) Die Öffentlichkeitsbeteiligung als subjektiv-öffentliches Recht und ihre Auswirkungen auf den Rechtsschutz

Die Pflicht zur Durchführung von Konsultationen gemäß Art. 6 der Richtlinie könnte zugleich ein Recht der Öffentlichkeit und der Behörden auf Mitwirkung an der Umweltprüfung beinhalten, indem ihnen die Informationen zugänglich gemacht werden müssen und sie das Recht auf frühzeitige und effektive Stellungnahme erhalten.

Das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung ist in der Projekt-UVP-Richtlinie genauso ausgestaltet wie in der Plan-UVP-Richtlinie.⁴⁷⁴ Sowohl die Diskussion in der Literatur als auch die Rechtsprechung zur Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Projekt-UVP-Richtlinie können daher für die Frage, wie das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Plan-UVP-Richtlinie in nationales Recht umgesetzt werden sollte, herangezogen werden.

Es stellt sich die Frage, ob mit der Umsetzung in nationales Recht ein subjektives Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung geschaffen werden muß. Die in Deutschland vorhandene gesetzliche Strategie der Abhängigkeit der prozessualen Klagebefugnis von dem Vorliegen eines subjektiven öffentlichen Rechts führt zwangsläufig dazu, daß die klageweise Durchsetzbarkeit umweltschutzrechtlicher Normen gezielt eingeschränkt wird.⁴⁷⁵ So ergibt sich ein prinzipielles Ungleichgewicht zwischen den „Umweltnutzern“ und den „Umweltschützern“. Ein Genehmigungsinhaber ist ohne weiteres zur Geltendmachung ihn betreffender Maßnahmen befugt, ein Drittkläger hat die Hürde des subjektiven Rechts zu überwinden. Diese Struktur führt zu erheblichen inhaltlichen Konsequenzen, beispielsweise

⁴⁷⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates vom 18.01.2001, KOM (2000) 839 endgültig, (Richtlinie zur Umsetzung der 2. Säule der Aarhus-Konvention).

⁴⁷¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates vom 18.01.2001, KOM (2000) 839 endgültig, S. 5.

⁴⁷² Vgl. Feldmann/Vanderhaegen UVP-report 2001, 119, 120.

⁴⁷³ Vgl. Art. 1 des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates vom 18.01.2001, KOM (2000) 839, endg., und Art. 6 der Plan-UVP-Richtlinie; zum Begriff der Öffentlichkeit nach der Aarhus-Konvention Scheyli, AVR 2000, 217, 228 ff.

⁴⁷⁴ Vgl. Art. 6 der Projekt-UVP-Richtlinie in der Fassung der Änderungsrichtlinie 92/11/EG; zur trichterförmigen Ausgestaltung vgl. Ausführungen unter II. 2.b)(1).

⁴⁷⁵ Schoch, NVWZ 1999, 457, 458.

dazu, daß Dritte sich im Immissionsschutzrecht nicht auf der Vorsorge gewidmete Vorschriften berufen dürfen.⁴⁷⁶

Auch die insbesondere im Umweltrecht vorhandene Geringschätzung von Verfahrensrechten von Dritten⁴⁷⁷ trägt nicht dazu bei, den Umweltschutz zu stärken. Die Zurückhaltung bei der Einräumung subjektiver Verfahrensrechte spiegelte sich auch darin wieder, daß in dem Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung nach der Projekt-UVP-Richtlinie zunächst überhaupt kein subjektives Recht gesehen wurde. Argumente gegen eine Individualberechtigung wurden damit begründet, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich der Umweltvorsorge diene, was zur Folge habe, daß die Vorschriften des UVP-Gesetzes keinen Individualschutz i.S. der deutschen Schutznormlehre⁴⁷⁸ vermitteln könnten.⁴⁷⁹ Außerdem würde eine dem deutschen Recht im allgemeinen fremde Popularklagemöglichkeit eingeführt.⁴⁸⁰

Das BVerwG entschied jedoch am 25.1.1996⁴⁸¹, daß die Projekt-UVP-Richtlinie hinsichtlich des Beteiligungserfordernisses der Öffentlichkeit einen individualrechtlichen Gehalt habe. Es sei dafür Sorge zu tragen, daß der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit gegeben wird, sich vor der Durchführung des Projektes zu äußern. Hier *„legt die UVP-Richtlinie zugunsten eines bestimmbareren Personenkreises Rechte fest, die dem Staat gegenüber geltend gemacht werden können“*.

Es führte jedoch weiter aus: *„Die Praxis, Verfahrensfehler nur dann als erheblich anzuerkennen, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, daß die Sachentscheidung ohne sie anders ausgefallen wäre, schränkt den Rechtsschutz nicht so weitgehend ein, daß das Effizienzgebot nicht mehr angemessen zum Tragen käme.“*⁴⁸²

Das Gericht kommt somit zu dem Schluß, daß die Öffentlichkeit eine Beteiligungsbefugnis erhält und diese auch klageweise durchsetzen kann. Dieses subjektive Verfahrensrecht besteht zwar unabhängig von einer individuellen Rechtsbetroffenheit gegen die Sachentscheidung, ist jedoch beschränkt auf den Zugang zum Verfahren und die Durchsetzung des Anhörungsrechts, also die Pflicht zur behördlichen Befassung mit der form- und fristgerechten Einwendung.⁴⁸³ Das Gericht sieht das Beteiligungsrecht nach § 9 UVPG nach den Kategorien des deutschen Verwaltungsprozeßrechts als sog. *„sonstiges selbständiges Verfahrensrecht“* an. Eine Klagebefugnis gegen die Sachentscheidung ist danach nur gegeben, wenn eine materiell-rechtliche Rechtsposition des Beteiligten hinzukommt.⁴⁸⁴

Das Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit nach der Projekt-UVP-Richtlinie wird somit vom Gericht nicht als sog. *„absolutes Verfahrensrecht“* qualifiziert. Absolute Verfahrensrechte sind nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dann gegeben, wenn der Gesetzgeber das Verwaltungsverfahren mit einer eigenen Schutzwirkung zugunsten einzelner in der Weise ausstattet, daß der Begünstigte allein wegen eines ihn betreffenden Verfahrensmangels, ohne Rücksicht auf eine Beschwer durch die Sachentscheidung, die Aufhebung bzw. den Erlaß einer verfahrensrechtlich gebotenen Entscheidung gerichtlich soll durchsetzen können.⁴⁸⁵ Eine solches Recht wird bisher nur in Ausnahmefällen angenommen, z. B. hinsichtlich des Anspruch Drittbetroffener auf Durchführung eines

⁴⁷⁶ Schoch, NVwZ 1999, 457, 458.; allgemein zum Erfordernis eines subjektiven Rechts für die Klagebefugnis Redeker/von Oertzen, VWGO, § 42, Rz. 14 ff, Rz. 102 ff.; Kopp/Schenke, VWGO, § 42, Rz. 59 ff.; Hüttenbrink in: Kuhla/Hüttenbrink, D III. b).

⁴⁷⁷ Zu den Entwicklungen im deutschen Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrecht Schoch, Friedrich, Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), S. 279, 287 ff.

⁴⁷⁸ Zur Schutznormlehre vgl. nachfolgende Ausführungen.

⁴⁷⁹ Steinberg/Müller, NuR 1989, 277, 278; Weber/Hellmann, NJW 1990, 1625, 1632; VGH Mannheim NuR 1993, 138.

⁴⁸⁰ Beckmann, DVBl. 1991, 358, 361 f.; Erbguth/Schink, UVPG, Einleitung, Rz. 118; Allgemein zur Popularklage vgl. Redeker/von Oertzen, VWGO, § 42, Rz. 25 m.w.N.

⁴⁸¹ BVerwG Urteil vom 25.1.1996, NVwZ 1996, 788.

⁴⁸² BVerwG Urteil vom 25.1.1996, NVwZ 1996, 788, 792.

⁴⁸³ Vgl. Schmidt-De Caluwe in: Sodan/Ziekow, VwGO § 44 a Rz. 87 ff.

⁴⁸⁴ Bonk/Neumann in: Bonk/Stelkens/Sachs § 73 Rz.119 f.

⁴⁸⁵ BVerwGE 41, 58, 64 f.; BVerwGE 44, 235, 239 f.; BVerwG NJW 1981, 239, 240; BVerwG NVwZ 1991, 369, 371; Vgl. Schmidt-De Caluwe in: Sodan/Ziekow, VwGO § 44 a Rz. 82; Stelkens in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner VWGO § 44 a, Rz. 32.

atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und wird mit der besonderen Schutzfunktion des atomrechtlichen Verfahrens begründet.⁴⁸⁶

Das Gericht erkennt mit der Qualifizierung des Beteiligungsrechts als sonstiges selbständiges Verfahrensrecht die Rechtsfigur der „konkreten Kausalität“ an.⁴⁸⁷ Danach ist ein Verfahrensmangel nur dann erheblich, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, daß ohne den Verfahrensfehler die Verwaltungsentscheidung in der Sache anders ausgefallen wäre.⁴⁸⁸ Diese Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu den Folgen einer fehlerhaften Umweltverträglichkeitsprüfung läßt erkennen, daß das deutsche Verwaltungsrecht weiterhin vorrangig an materiellen Maßstäben ausgerichtet ist, es bleibt bei dem Zusammenhang von Verfahrensfehler und materieller Rechtsposition.⁴⁸⁹

Die Art der Umsetzung der Projekt-UVP-Richtlinie erlaubt Zweifel daran, ob eine entsprechende Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbaren wäre. Bei der Frage nach der Auslegung von Verfahrensvorschriften muß der Einfluß des Gemeinschaftsrechts berücksichtigt werden.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Richtlinien so umzusetzen, daß ihre Anwendung in tatsächlicher und in rechtlicher Hinsicht in vollem Umfang gewährleistet ist. Sie haben die Formen und Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit („effet utile“) der Richtlinie unter Berücksichtigung des mit ihnen verfolgten Zwecks am besten eignen.⁴⁹⁰ Das nationale Recht wird durch diese Strukturvorgaben des Gemeinschaftsrechts ggf. auch dort zur Anerkennung von individuellen Rechten gezwungen, wo sie nach nationalem Recht nicht anzuerkennen wären.⁴⁹¹

Unproblematisch ist die Verpflichtung des nationalen Gesetzgebers zur Einräumung eines subjektiv-öffentlichen Rechts bei der legislativen Umsetzung, wenn die Richtlinie nach ihrem Norminhalt ausdrücklich vorschreibt, daß dem Einzelnen ein individuelles Klagerecht gewährt werden soll.⁴⁹² Art. 6 II der Plan-UVP-Richtlinie beinhaltet jedoch keine so eindeutige Regelung, sodaß der Inhalt der Richtlinie durch eine Auslegung nach gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen zu ermitteln ist.⁴⁹³

Insbesondere durch den EuGH wurde die Entwicklung vorangetrieben, an die Annahme individueller Rechtspositionen großzügige Anforderungen zu stellen.⁴⁹⁴ Nach der Rechtsprechung des EuGH muß das zur Umsetzung einer Richtlinie ergehende nationale Recht gewährleisten, „daß – soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll – die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“.⁴⁹⁵ In der Literatur werden unterschiedliche Kriterien zur Ermittlung subjektiver Rechte genannt. Einige Stimmen äußern, daß das Gemeinschaftsrecht der französischen Rechtsschutzkonzeption folge, wonach abstellend auf das System des objektiven Rechtsschutzes im französischen Recht nicht auf den Individualrechtsschutz abgezielt werde, sondern das vom EuGH verfolgte Konzept subjektiver Klagerechte im Dienst auch des objektiven Interesses an einer wirksamen Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts stehe.⁴⁹⁶ Andere Stimmen stellen Schutzzwecküberlegungen an.⁴⁹⁷ Entsprechend der deutschen Schutznormlehre sei zunächst der Schutzzweck der Richtlinie daraufhin zu untersuchen, ob die Norm zumindest auch Individualinteressen dienen soll.⁴⁹⁸ Bei der Ermittlung des Schutzzwecks trifft der EuGH nicht die „deutsche“ Unterscheidung zwischen einer Norm, die nur dem Allgemeininteresse

⁴⁸⁶ BVerwG NVwZ 1990, 967; Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen mit weiteren Beispielen sowie weiterführende Literaturhinweise in Schmidt-De Caluwe in: Sodan/Ziekow, VwGO § 44 a Rz. 82, Fn. 5.

⁴⁸⁷ Beispielsweise in den Urteilen BVerwG NVwZ 1993, 565; BVerwG NVwZ 1994, 688; BVerwG NVwZ 1996, 381, 387; BVerwG NVwZ-RR 1996, 253; Erläuterungen der Rechtsprechung in Hien, NVwZ, 1997, 422.

⁴⁸⁸ Vgl. Hien, NVwZ, 1997, 422, 423.

⁴⁸⁹ Steinberg, DÖV 1996, 221, 229; allgemein zum Erfordernis der konkreten Kausalität im Planungsrecht Storost, NVwZ 1998, 797, 799.

⁴⁹⁰ Zum effet utile die Nachweise in Fn. 71.

⁴⁹¹ Vgl. Schoch, NVwZ 1999, 457, 462.

⁴⁹² So in Art. 4 der Umweltinformationsrichtlinie geregelt, vgl. dazu auch Ruffert, DVBl. 1998, 69, 74; Dörr in: Sodan/Ziekow, VwGO EVR Rz. 447.

⁴⁹³ Dörr in: Sodan/Ziekow, VwGO EVR Rz. 448.

⁴⁹⁴ Vgl. Prella, S. 32; Dörr in: Sodan/Ziekow, VwGO, EVR Rz. 450.

⁴⁹⁵ EuGH Rechtssache C-131/88, Slg. 1991, I-825, 867 Tz 6; EuGH Rechtssache C-361/88, Slg. 1991 I-2567, 2600f Tz 15; EuGH Rechtssache C-433/93 EuZW 1995, 635, 636 Tz 18 (alle Kommission ./ Deutschland).

⁴⁹⁶ Von Danwitz, DÖV 1996, 481, 488; Schmidt-Aßmann, DVBl. 1993, 924, 933.

⁴⁹⁷ Triantafyllou, DÖV 1997, 192, 196 ff.; Ruffert, DVBl. 1998, 69, 72; Gurlit S. S. 157.

⁴⁹⁸ Zur Methodik der deutschen Schutznormlehre Sodan in: Sodan/Ziekow, VwGO § 42 Rz. 382.

dient und einer Norm im Individualinteresse. Er differenziert hingegen danach, welche Bereiche des öffentlichen Interesses geschützt sind und schließt daran die Frage an, ob das Interesse des Einzelnen zu diesem Bereich gehört.⁴⁹⁹ Der Einzelne hat nach Gemeinschaftsrecht immer schon dann einen Anspruch auf Einhaltung der in Richtlinien enthaltenen Verpflichtungen, wenn diese auch in seinem Interesse stehen. Das Interesse ist zudem weit auszulegen, eine faktische Begünstigung reicht aus.⁵⁰⁰ Daraus ergibt sich eine deutlich großzügigere Anerkennung von Individualrechten als nach nationalem Recht.⁵⁰¹ Rechte von Individuen bestehen, wenn dies der Zweck der Richtlinie ist.

Bei beiden Auffassungen ist die Aufgabe der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen (gleichgültig ob als objektiver Regelungszweck oder Schutzzweck der Norm bezeichnet), die tatsächliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Einzelfall sicherzustellen. Das Gemeinschaftsrecht geht davon aus, daß Vollzug und Durchsetzung im wesentlichen dezentral in den Mitgliedstaaten erfolgen. Auf der Ebene der Durchsetzung müssen deshalb Systeme bestehen, die ggf. Defizite abbauen können. Gerichtliche Klagemöglichkeiten dürften hierfür naheliegend und am effizientesten sein.⁵⁰² Auch Verfahrensrechte stehen sehr stark im Dienste der effektiven Verwirklichung des jeweiligen Gemeinschaftsziels. Insgesamt ist festzustellen, daß das europarechtliche Denken mehr auf prozedurale Steuerungsansätze setzt⁵⁰³.

Durch die Beachtung von verfahrensrechtlichen Anforderungen und die Einbeziehung der durch sie gewonnenen Erkenntnisse in die Planungsentscheidung soll ein hohes Umweltschutzniveau erreicht und dadurch u.a. zum Schutz der menschlichen Gesundheit beigetragen werden.⁵⁰⁴ Gerade im Umweltrecht, so auch in der Plan-UVP-Richtlinie, werden Interessen einer Gesamtheit normiert, u.a. sollen die menschliche Gesundheit und die nachhaltige Entwicklung geschützt werden. Der EuGH sieht beispielsweise bei Richtlinien, die bestimmte Grenzwerte festsetzen, eine individualschützende Zweckrichtung in der Tatsache, daß die Gemeinschaftsrechtsnormen dem Schutz des Menschen⁵⁰⁵, der menschlichen Gesundheit⁵⁰⁶ oder der Volksgesundheit⁵⁰⁷ dienen sollen.⁵⁰⁸

Dem Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit als Verfahrensrecht kommt damit individualschützender Charakter zu.

Dem steht nicht entgegen, daß die zuvor zitierten Richtlinien zum Schutz des Grundwassers und zur Luftreinhaltung materielle Standards oder Grenzwerte zum Ziel haben, während die Plan-UVP-Richtlinie verfahrensrechtlichen Charakter aufweist.⁵⁰⁹ Abzustellen ist vielmehr darauf, daß auch die UVP-Richtlinie den Schutz eines personellen Gutes bezweckt. Zudem spiegelt die zuvor zitierte Auffassung, wenn sie zwischen materiellen und verfahrensrechtlichen Inhalten trennt, den deutschen Ansatz wieder, materielle Maßstäbe in den Vordergrund zu rücken.

Ist nun geklärt, daß das Beteiligungsrecht als individualschützendes Recht auszugestalten ist, schließt sich aufgrund des deutschen Rechtsschutzsystems die Frage an, welcher Art das

⁴⁹⁹ Schoch, NVwZ 1999, 457, 464. Bei der Entscheidung des EuGH zur Pauschal-Reiserichtlinie führte dieser aus, daß sich der von der Richtlinie angestrebte Verbraucherschutz zwangsläufig beim Einzelnen niederschlägt. Dies sei Sinn der staatlichen Verpflichtung, EuGH Slg. 1996, I-4845 = NJW 1996, 3141.

⁵⁰⁰ Vgl. Epiney, ZUR 1996, 229, 233 m.w.N.

⁵⁰¹ Dörr in: Sodan/Ziekow, VwGO EVR Rz. 448; zur Anwendung von Elementen der Schutznormlehre im Gemeinschaftsrecht vgl. Triantafyllou, DÖV 1997, 192, 196 ff.; Ruffert, DVBl. 1998, 69, 72.

⁵⁰² Epiney, ZUR 1996, 229, 234.

⁵⁰³ Vgl. das Urteil des EuGH zur Grundwasserrichtlinie, EuGH Slg. 1991, I-825: „Die Verfahrensbestimmungen der Richtlinie enthalten, um den wirksamen Schutz des Grundwassers zu gewährleisten, genaue und detaillierte Vorschriften, die Rechte und Pflichten einzelner begründen sollen.“ So Schoch, Friedrich, Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozeßrechts in: Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), S. 279, 296 ff.; vgl. dazu auch auf die Projekt-UVP-Richtlinie bezogene Ausführungen zur Partizipation Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft S. 264 ff.; Ehlers, VerwArch 84 (1993), 139, 153 f.

⁵⁰⁴ Vgl. die Ausführungen in der Präambel und in Art. 1 der Richtlinie; für die Projekt-UVP-Richtlinie Epiney, ZUR 1996, 229, 234; so auch Ruffert DVBl. 1998, 69, 74 f.; Dörr in: Sodan/Ziekow, VwGO, EVR Rz. 450.

⁵⁰⁵ Blei-Richtlinie EuGH Slg. 1991, I-2607 Tz. 19.

⁵⁰⁶ Schwefeldioxid-Richtlinie EuGH Slg. 1991, I-2567, Tz. 16.

⁵⁰⁷ Trinkwasser-Richtlinie EuGH Slg. 1991, I-4983, Tz. 14.

⁵⁰⁸ Vgl. Schoch, NVwZ 1999, 457, 464; Dörr in: Sodan/Ziekow, VwGO EVR Rz. 450.

⁵⁰⁹ Auf diesen Gesichtspunkt weist Hien, NVwZ 1997, 422, 425 hin.

zu gewährende Verfahrensrecht sein muß.⁵¹⁰ Wie oben dargestellt, wurde das Beteiligungsrecht nach der Projekt-UVP-Richtlinie als sonstiges selbständiges Verfahrensrecht ausgestaltet. Zweifel an der Zulässigkeit dieser Verfahrensart bestehen deswegen, weil sie keinen Schutz der nach gemeinschaftsrechtlicher Auslegung ebenfalls geschützten materiellen Rechtsgüter bietet. Kann der zu Beteiligende nach deutschem Recht im Rahmen seiner Klagebefugnis lediglich den Zugang zum Verfahren und seine Anhörungsrechte geltend machen, ist eine Verletzung der materiellen Rechtsgüter wie seiner Gesundheit nicht Gegenstand der Gerichtsentscheidung. Der Umfang der gerichtlichen Überprüfung ist begrenzt auf seine Verfahrensposition und bezieht sich nicht auf die Folgen für seine – nach Gemeinschaftsrecht vorhandenen – individuellen Rechte. Diese Rechtsfolge ist nicht mit der Pflicht zur effektiven Umsetzung der Richtlinie vereinbar, denn eine Überprüfung, ob Rechtsgüter wie die menschliche Gesundheit verletzt sind, erfolgt mangels einer Prüfung der Sachentscheidung nicht.

Eine effektive Umsetzung der Richtlinie könnte hingegen gewährt sein, wenn das Beteiligungsrecht als absolutes Verfahrensrecht ausgestaltet wird.⁵¹¹ Daß der Öffentlichkeit zustehende formelle Beteiligungsrecht räumt ihr unabhängig vom materiellen Recht eine eigene, selbständig durchsetzbare Rechtsposition ein. Diese formelle Rechtsposition erfaßt indes nur das Interesse an einer angemessenen Beteiligung im Verwaltungsverfahren und kann daher schon dadurch erfüllt sein, daß der Öffentlichkeit die Informationen zugänglich gemacht werden und sie Gelegenheit zur Stellungnahme erhält.

In materieller Hinsicht kann die zu beteiligende Öffentlichkeit durch das Planungsverfahren in ihrem Recht auf Gesundheit oder anderen materiellen individuellen Rechten beeinträchtigt sein. Würde ihr Beteiligungsrecht als sonstiges selbständiges Verfahrensrecht ausgestaltet sein, könnte sie eine Beeinträchtigung nicht rügen. Dem würde die Konzeption und der Zweck des Gemeinschaftsrechts entgegenstehen, nachdem die Gewährung von Verfahrensrechten auch und gerade der Verwirklichung von materiellen Rechten dienen soll. Außerdem wird seine dienende Funktion zur Gewährung einer effektiven Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in der Literatur immer wieder betont.

Daher geht die Gewährung einer rein auf die Durchsetzung von formellen Rechten beschränkten Rechtsposition an der Aufgabe von Verwaltungsverfahren vorbei, die nicht um ihrer selbst willen eingeleitet und durchgeführt werden. Sollen durch die Gewährung von Verfahrensrechten zugleich materielle Rechte gewährt und auch geschützt werden, muß dies aus Gründen der Rechtsklarheit ausdrücklich geschehen.⁵¹² Das BVerwG gewährte in mehreren, allerdings immer noch die Ausnahme bildenden Entscheidungen solche absoluten Verfahrensrechte.⁵¹³ In einer Entscheidung vom 9.3.1990 begründete es die Gewährung eines absoluten Verfahrensrechts im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren damit, daß *„nicht nur die materiellrechtlichen Anforderungen an Anlagen, die der friedlichen Nutzung der Kernenergie dienen, sondern auch die verfahrensrechtlichen Anforderungen, insbesondere das Erfordernis eines speziellen atomrechtlichen Verfahrens, ... den bestmöglichen Schutz von Leben, Gesundheit und Sachgütern Dritter vor den Gefahren der Kernenergie gewährleisten“* sollen.⁵¹⁴ Die Plan-UVP-Richtlinie will durch die verfahrensrechtlichen Anforderungen wie oben dargelegt die individuellen Rechtsgüter schützen. Die Intention der Richtlinie ist somit die gleiche wie bei der atomrechtlichen Regelung.

Es bietet sich daher an, durch die Gewährung eines absoluten Verfahrensrechts den Schutz der gemeinschaftsrechtlich zu gewährenden Individualrechte zu erreichen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, daß gemeinschaftsrechtlich keine Regelungstechnik vorgegeben ist, mit der sichergestellt wird, daß der Einzelne seine Rechtsposition

⁵¹⁰ Vgl. hierzu von Danwitz, Zum Anspruch auf Durchführung des „richtigen“ Verwaltungsverfahrens, DVBl. 1993, 422ff.

⁵¹¹ Zum Begriff des absoluten Verfahrensrechts vgl. die Ausführungen weiter oben in diesem Gliederungspunkt.

⁵¹² Vgl. BVerwG Urteil vom 16.12.1988 DVBl. 1989, 363, 367 (zu dem Beteiligungsrecht von Gemeinden am luftverkehrsrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren wegen möglicher Beeinträchtigung der Planungshoheit).

⁵¹³ BVerwG Urteil vom 16.12.1988, DVBl. 1989, 363, 367 (Beteiligungsrecht der Gemeinde am luftverkehrsrechtlichen Verfahren wie oben ausgeführt); BVerwG NVwZ 1991, 161, 165, Recht des durch eine Enteignung Betroffenen, wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Enteignung (Art. 14 II GG) auch den Verstoß gegen nicht drittschützende Verfahrensvorschriften geltend machen zu können; vgl. von Danwitz, DVBl. 1993, 422, 423; Schmidt-De Caluwe in: Sodan/Ziekow, VwGO § 44 a Rz. 82 Fn. 5.

⁵¹⁴ BVerwG Urteil vom 9.3.1990, NVwZ 1990, 967 f.

durchsetzen kann, sondern die Entscheidung des „wie“ der Durchsetzung dem nationalen Gesetzgeber überlassen geblieben ist.⁵¹⁵ Zur Umsetzung der durch die Richtlinie vermittelten Rechtsposition des Einzelnen in das deutsche Recht könnte zunächst entweder die Begründung eines subjektiv-öffentlichen Rechts in Betracht kommen oder aber eine Beschränkung auf die bloße Erweiterung der Klageberechtigung in Erwägung gezogen werden.⁵¹⁶

Gegen die Schaffung eines subjektiv-öffentlichen Rechts wird vorgebracht, daß die Gewährung einer materiellen Rechtsposition über das „Ziel hinauschieße“.⁵¹⁷ Das nationale Recht werde durch eine beschränkte Erweiterung der Klagebefugnis den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts gerecht, ohne in die Grundstrukturen des deutschen Verwaltungsprozeßrechts einzugreifen.⁵¹⁸ Der EuGH setze vielfach den Begriff des subjektiven Rechts mit der Möglichkeit gleich, sich vor Gericht auf eine Norm zu berufen. Ihm gehe es nicht um materielle Rechtspositionen, sondern Rechtsschutzansprüche.⁵¹⁹

Schon der Wortlaut der Formulierung des EuGH, daß Bürger in die Lage versetzt werden müssen, „Rechte“ geltend zu machen, spricht jedoch gegen diese Auffassung. Die Einräumung einer materiellen Rechtsposition erscheint erforderlich, denn durch die bloße Gewährung der Klagebefugnis kann der Bürger sich nicht auf seine „Rechte“ beziehen.⁵²⁰ Vorgaben des Gemeinschaftsrechts müssen mit den vorhandenen Kategorien des mitgliedstaatlichen Rechts effektiv umgesetzt werden, und eine solche Kategorie steht mit der Rechtsfigur des subjektiv-öffentlichen Rechts zur Verfügung.⁵²¹

Zu beachten ist außerdem, daß gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtspositionen nicht schlechter gestellt werden dürfen als nationale. Es ist daher verfassungsrechtlich geboten, die Rechtsposition der Öffentlichkeit als subjektives Recht auszugestalten.⁵²² Nur auf diese Weise kommt ihr der volle Schutz des Art. 19 IV GG zu.⁵²³ Sofern kein subjektives Recht eingeräumt wird, sei man hinsichtlich der Ausgestaltung der gerichtlichen Kontrolle hingegen etwas flexibler. Wird ein bloßes Klagerecht eingeräumt, ist im Hinblick auf Art. 19 IV GG demzufolge eine Schlechterstellung gegeben.⁵²⁴

Problematisch hinsichtlich des Bestehens eines innerstaatlichen Klagerechts könnte noch sein, daß die Konsultationspflicht nach der Richtlinie sich auf die „Öffentlichkeit“ bezieht. Der Kläger muß vortragen, daß er selbst möglicherweise in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt ist. Die personelle Reichweite einer Norm ist genauso wie das Vorliegen eines subjektiven Rechts durch Auslegung zu ermitteln.⁵²⁵ Durch den EuGH erfolgte bisher keine weitere Einschränkung des Kreises der Berechtigten, als für „Betroffene“ eine individuelles Klagerecht zu fordern.⁵²⁶ Auch in der Literatur wurden bisher keine allgemeinen Kriterien zur Abgrenzung des Personenkreises, der aus einem gemeinschaftsrechtlichen subjektiven Recht berechtigt ist, entwickelt.⁵²⁷ Nach der Plan-UVP-Richtlinie wird jedoch unterschieden zwischen der allgemeinen Öffentlichkeit und ihrem Recht auf Zugänglichmachung auf die Informationen, während hinsichtlich der Gelegenheit zur Stellungnahme der Begriff der Öffentlichkeit auf die Teile der Öffentlichkeit reduziert wird, die vom Entscheidungsprozeß der Richtlinie betroffen sind.⁵²⁸ Hier ist ein von der

⁵¹⁵ Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, S.78.

⁵¹⁶ Erichsen in : Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht § 11 Rz. 45.

⁵¹⁷ Ruthig, BayVBl. 1997, 289, 298.

⁵¹⁸ Ruthig, BayVBl. 1997, 289, 298.

⁵¹⁹ Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 78 f.

⁵²⁰ Zuleeg, NJW 1993, 31, 37 f.; Erichsen in : Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht § 11 Rz.45.

⁵²¹ Ruffert, DVBl. 1998, 69, 74.

⁵²² Vgl. zum Bieterschutz im Vergabeverfahren Pietzcker in: FS für Redecker, S. 501, 504, der von einer allzu gekünstelten Konstruktion spricht, wollte man den bieterschützenden Vorschriften den subjektiven Charakter absprechen und die Klagemöglichkeit als eine solche altruistische Durchsetzung des objektiven Rechts verstehen.

⁵²³ Vgl. Schmidt-Aßmann, DVBl. 1993, 924, 934.

⁵²⁴ Vgl. Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit S. 79 m.w.N.; von Danwitz, DÖV 1996, 481, 488 f.

⁵²⁵ Dazu Dörr in: Sodan/Ziekow VWGO EVR Rz. 452.

⁵²⁶ Vgl. EuGH Slg. 1996, I-6747 (Süßwasserrichtlinie); EuGH Slg. 1991, I-4983 (Trinkwasser); EuGH Slg. 1991, I-2607 (Blei).

⁵²⁷ Vgl. Dörr in: Sodan/Ziekow VWGO EVR Rz. 452; Classen, VerwArch 88 (1997), 645, 658 ff.

⁵²⁸ Vgl. hierzu Ausführungen unter II.A.2.b) (1).

Richtlinie bezweckter Schutz des Individualinteresses erkennbar.⁵²⁹ Durch ihn wird auch die personelle Reichweite des innerstaatlichen Klagerechts eingegrenzt. Die Verpflichtung zur Information der allgemeinen Öffentlichkeit dürfte hingegen keine zur Klage berechtigende Wirkung entfalten, da hier keinerlei Individualisierungsgedanke zum Ausdruck kommt. Allerdings ist ihr Regelungsgehalt ohnehin von dem –gerichtlich durchsetzbaren- Anspruch nach Art. 3 der Umweltinformationsrichtlinie erfaßt.⁵³⁰

(4) Verfahren, Form und Fristen

Die Regelung der Informations- und Konsultationspflichten im Detail ist den Mitgliedstaaten gemäß Art. 6 V der Richtlinie überlassen. Die Richtlinie selbst trifft diesbezüglich nur wenige Festlegungen.

Der Zeitpunkt für die Unterrichtung der Öffentlichkeit ist in Art. 6 I der Richtlinie festgelegt, wonach der Entwurf des Plans oder Programms und der Umweltbericht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Somit ist die Öffentlichkeit erst nach Erstellung des Entwurfs und des Umweltberichts zu informieren. Die Information muß allerdings vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zugänglich gemacht werden. Die Form des Zugänglichmachens der Informationen ist den Mitgliedstaaten freigestellt.

Die Öffentlichkeit muß außerdem, als sog. zweite Phase ihrer Einbeziehung, Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Die Gelegenheit zur Stellungnahme muß gemäß Art. 6 II der Richtlinie frühzeitig und effektiv gegeben werden, sie hat vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu erfolgen. Allerdings impliziert der Begriff der Stellungnahme, daß die Öffentlichkeit erst zu einem fortgeschrittenen Zeitpunkt beteiligt werden muß, wenn der Planungsprozeß schon so weit gediehen ist, daß Stellung genommen werden kann.⁵³¹

Bei der Festlegung der Fristen ist zu beachten, daß genügend Zeit für die Konsultationen einschließlich der Abgabe von Stellungnahmen eingeplant wird.⁵³² Zur Ausgestaltung der Information und Konsultation erfolgen in der Richtlinie keine weiteren Regelungen, sondern die Einzelheiten sind gemäß Art. 6 V der Richtlinie von den Mitgliedstaaten festzulegen.

Zu dem Grundsatz der Frühzeitigkeit könnte die Regelung der Stellungnahme im Widerspruch stehen. Erst wenn die zuständige Behörde den Plan entworfen und sich somit bereits eine Meinung gebildet hat, setzt die Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Andererseits kann eine qualifizierte Öffentlichkeitsbeteiligung nur dann erfolgen, wenn ausreichend substantiiertes Material zur Beurteilung zugänglich gemacht wurde. Bei der Bestimmung des Zeitpunktes zur Stellungnahme hat die Behörde folglich darauf zu achten, daß zwar ein erster Entwurf des Planes sowie der Umweltbericht erstellt wurde, aber noch keine abschließende Meinungsbildung erfolgt ist.⁵³³

Das *Verfahren zur Zugänglichmachung der Informationen* hat durch die öffentliche Bekanntmachung des Planentwurfs und des Umweltberichts und die Ermöglichung der Einsichtnahme der gesamten, den Plan oder das Programm betreffenden Unterlagen zu erfolgen. Die öffentliche Bekanntmachung sollte alle Personen und Vereinigungen zumindest in dem Bereich, in dem der Plan oder das Programm Auswirkungen haben kann, erreichen. Ob die Bekanntmachung derzeit allein durch das Medium des Internet erfolgen kann, dürfte zweifelhaft sein, denn noch nicht alle Personen haben unproblematisch die Möglichkeit des Zugangs.

Anderes könnte für die Ermöglichung der Einsichtnahme in die Unterlagen gelten. Hat die Öffentlichkeit durch die Bekanntgabe von dem Plan- oder Programmwurf erfahren, kann die Einsichtnahmemöglichkeit in die Unterlagen durch die Bereitstellung im Internet erfolgen. Anstatt zur Einsichtnahme der Unterlagen in die entsprechende Behörde zu gehen, kann es für den Bürger einfacher sein, eine öffentliche Einrichtung wie eine Bibliothek mit

⁵²⁹ Vgl. Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft S. 266 f.

⁵³⁰ Vgl. Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft S. 268.

⁵³¹ Vgl. hierzu Mangels in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW S. 162, Fn. 187.

⁵³² Punkt (15) der Begründung der Richtlinie.

⁵³³ Vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Abmann/Kunig, UGB-AT S. 236 f.

Internetzugang aufzusuchen. Für die Behördenseite hätte dies zudem den Vorteil, daß bei großräumigen Plänen die Unterlagen nicht an mehreren Orten ausgelegt werden müssen⁵³⁴, sondern nur eine Einstellung in das Internet zu erfolgen hat.

Das *Stellungnahmeverfahren* kann ausschließlich schriftlich erfolgen. Eine Erörterungspflicht im Rahmen eines Anhörungsverfahrens besteht nicht, somit auch nicht die Pflicht zur Durchführung eines formellen Erörterungstermins. Im Rahmen der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte wird teilweise vertreten, daß es eines Anhörungsverfahrens und damit auch eines Erörterungstermins auch in den Projektgenehmigungen vorgelagerten Verfahren bedürfe.⁵³⁵ Begründet wird diese Auffassung damit, daß die Beteiligung der Öffentlichkeit sich nicht auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit beschränken dürfe, sondern auch die zweite Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen sei, denn die Beteiligung müsse über eine passive Beobachtung hinausgehen.⁵³⁶ Dabei geht diese Auffassung davon aus, daß die zweite Phase der Beteiligung nur in Form des Anhörungsverfahrens ausgestaltet werden kann. Die Möglichkeit der Durchführung eines schriftlichen Verfahrens, in dem ebenfalls die Gelegenheit zur Äußerung gegeben werden kann, wird nicht diskutiert. Da die Plan-UVP-Richtlinie lediglich die zwei Phasen der Beteiligung vorschreibt, bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, wie diese ausgestaltet werden. Ein schriftliches Verfahren ist zulässig.

Ein formeller Erörterungstermin im Rahmen eines Anhörungsverfahrens könnte lediglich dann als erforderlich angesehen werden, wenn die Pläne und Programme für den Bürger verbindlich sind.⁵³⁷ In diesem Fall würde ein Betroffener die Chance erhalten, daß in dem Erörterungstermin zu seinem Schutz Änderungen zugesagt oder zumindest Wege zu einer einvernehmlichen Lösung aufgezeigt werden. Gegen die zwingende Verpflichtung zur Durchführung eines formellen Erörterungstermins bei für den Bürger verbindlichen Plänen spricht jedoch, daß das Ziel der Erörterung zwar die Ausräumung von Einwendungen ist, ein solches Ergebnis aber nicht zwingend erzielt werden muß. Es ist ausreichend, wenn die Erörterung dieses Ziel verfolgt.⁵³⁸ In dem Termin soll versucht werden, eine einvernehmliche Lösung zu finden. Er dient vornehmlich der Vermittlung zwischen den widerstreitenden Interessen.⁵³⁹ Konkrete Rechtsfolgen für den Bürger sind an den Erörterungstermin selber nicht zwingend geknüpft.

Die Frage, innerhalb welcher *Fristen* die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden muß, muß im Detail bei den jeweiligen Plänen erörtert werden, da eine pauschale Aussage aufgrund der unterschiedlichen sonstigen Verfahrensanforderungen nicht möglich ist.⁵⁴⁰ Zu beachten ist bei allen Plänen, daß die Frist zwar zeitgleich mit dem Beginn der Einsichtnahmemöglichkeit in die Unterlagen sein kann, das Fristende aber erst nach deren Beendigung liegen sollte, damit die Stellungnehmenden für den Fall der Durchführung eines schriftlichen Verfahrens ausreichend Zeit haben, ihre Bedenken zu formulieren.

(5) Die Einführung einer Präklusion

Zu überlegen könnte sein, ob in das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit Präklusionsregelungen aufgenommen werden sollten. Die Präklusion von Beteiligungsrechten der Öffentlichkeit dient der Verfahrensökonomie; sie wird vom Gesetzgeber zunehmend als geeignetes Beschleunigungsmittel angesehen.⁵⁴¹ Der Ausschluß nicht fristgerecht erhobener Stellungnahmen verschafft den Verfahrensbeteiligten ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit und stellt eine Voraussetzung für schnellere Sachentscheidungen dar.

Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung könnten Präklusionsregelungen für das Recht auf Stellungnahme geregelt werden, das zugleich auch eine verfahrensrechtliche Mitwirkungslast ist. Erfolgt eine Stellungnahme nicht innerhalb einer bestimmten Frist, könnte gesetzlich geregelt werden, daß sie nicht mehr geltend gemacht werden darf; das

⁵³⁴ Vgl. zur Zumutbarkeit von Entfernungen zur Einsichtnahme Erbguth/Schink UVPG-Kommentar § 9 Rz. 19.

⁵³⁵ Wickrath, DVBl. 1992, 998, 1002; Steinberg, DÖV 1992, 321, 327.

⁵³⁶ Wickrath, DVBl. 1992, 998, 1002.

⁵³⁷ Beispielsweise bei Bebauungsplänen, vgl. Hoppe, UVPG-Kommentar § 9 Rz. 34; Erbguth/Schink UVPG-Kommentar § 9 Rz. 19.

⁵³⁸ Hoppe, UVPG-Kommentar § 9 Rz. 26; Erbguth/Schink UVPG-Kommentar § 9 Rz. 6.

⁵³⁹ Vgl. Hoppe, UVPG-Kommentar § 9 Rz. 26.

⁵⁴⁰ Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen.

⁵⁴¹ Vgl. Stelkens/Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 26 Rz. 54.

Recht wäre verwirkt (Verwirkungs-Präklusion).⁵⁴² Die Verwirkungs-Präklusion ist von der Präklusionswirkung bei gestuften Entscheidungen zu unterscheiden,⁵⁴³ durch die die behördliche Verpflichtung gegenüber Dritten begrenzt wird, einzelne, in früheren Teilentscheidungen bereits behandelte Fragen im Rahmen späterer Teilentscheidungen nochmals aufzugreifen. Auch eine solche Präklusionsregelung könnte aufgenommen werden.

(a) *Die Verwirkungs-Präklusion*

Versäumt ein Berechtigter die Frist zur Stellungnahme, könnte eine *formelle Präklusion* der Stellungnahme in dem Planaufstellungsverfahren die Folge sein. Über die verspätet erhobene Stellungnahme müßte im Erörterungstermin, sofern ein Anhörungsverfahren durchgeführt wird, nicht mitentschieden werden.⁵⁴⁴ Eine formelle Präklusion könnte aber auch unabhängig von der Frage der Durchführung eines Erörterungstermins gesetzlich geregelt werden. Gibt es anstelle eines Anhörungsverfahrens ein schriftliches Verfahren, könnten nicht fristgerecht eingegangene Stellungnahmen genauso formell präkludiert werden. Anstatt nicht im Erörterungstermin geprüft werden zu müssen, ist in diesem Fall eine Erwiderung der Behörde im schriftlichen Verfahren nicht mehr erforderlich.

Für den Verwaltungsprozeß wäre die Versäumung der Frist ohne Bedeutung. Auch derjenige, der keine Stellungnahme abgegeben hat oder sie verspätet einreichte, wäre zur prozessualen Geltendmachung seines Rechts auf Stellungnahme befugt. Die formelle Präklusion hat allein die Folge, daß die Stellungnahme nicht mehr erörtert oder eine Erwiderung im schriftlichen Verfahren erfolgen muß. Trotzdem hat die Behörde sie aber im Rahmen ihrer umfassenden Untersuchungspflicht zu berücksichtigen.⁵⁴⁵

Bei Einführung einer *materiellen Präklusion* würde die Folge einer gar nicht oder nicht fristgerecht eingegangenen Stellungnahme sein, daß das Recht zur Stellungnahme in dem Verfahren zur Aufstellung des Plans untergeht oder nach anderer Auffassung zwar bestehen bleibt, aber nicht mehr gerichtlich geltend gemacht werden kann.⁵⁴⁶ Bei der Einführung einer materiellen Präklusion ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG besondere Anforderungen. Eine derartige Verfahrensgestaltung muß durch das öffentliche Interesse geboten sein, die Betroffenen müssen auf geeignete Weise auf diese Rechtsfolge hingewiesen werden und der Zugang zum gerichtlichen Rechtsschutz darf durch Gestaltung des Verwaltungsverfahrens nicht vereitelt oder unzumutbar erschwert werden.⁵⁴⁷

Zudem darf das nationale Recht die Verwirklichung von gemeinschaftsrechtlichen Rechten nicht unmöglich machen oder übermäßig erschweren, so daß fraglich sein könnte, ob das Gemeinschaftsrecht der Einführung einer Präklusion entgegensteht. Der EuGH stellt an jede nationale Norm zwei Grundanforderungen. Sie darf erstens den gemeinschaftsrechtlichen Vollzug nicht ungünstiger gestalten als den innerstaatlichen (Äquivalenzgrundsatz oder Diskriminierungsverbot).⁵⁴⁸ Zweitens darf sie die Verwirklichung von Gemeinschaftsrecht nicht praktisch unmöglich machen (Effektivitätsgrundsatz).⁵⁴⁹ Für nicht umgesetzte Rechtsvorschriften vertritt der EuGH mittlerweile die Auffassung, daß gegen nationale Ausschlußfristen grundsätzlich keine gemeinschaftsrechtlichen Bedenken bestehen.⁵⁵⁰ Bei formellen und materiellen Präklusionsvorschriften könne insoweit eine auf die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts bezogene Abwägung erforderlich werden. Im Grundsatz seien nationale Präklusionsregelungen gemeinschaftsrechtlich unbedenklich.⁵⁵¹ Wird eine Präklusionsregelung für das Recht auf Stellungnahme geschaffen, ist bei der Gestaltung somit darauf zu achten, daß sie nicht ungünstiger gefaßt wird als die

⁵⁴² Vgl. Badura in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 37 Rz. 4, § 38 Rz. 27.

⁵⁴³ Häufig als *Bestandskraft-Präklusion* bezeichnet, vgl. Badura in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht § 37 Rz. 4 § 38 Rz. 27; Jarass, BImSchG, § 11 Rz. 1; zu der Unterscheidung vgl. auch Kutscheid in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band I, BImSchG § 11 Rz. 17 m.w.N.

⁵⁴⁴ Vgl. zur Präklusion Ule/Laubinger § 40 Rz. 34.

⁵⁴⁵ Vgl. BVerwGE 26, 302 (303).

⁵⁴⁶ Ule/Laubinger § 40 Rz. 34.

⁵⁴⁷ Badura in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht § 37 Rz. 4.

⁵⁴⁸ EuGH DVBl. 1999, 384; vgl. auch Stelkens/Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 31 Rz. 58.

⁵⁴⁹ Vgl. insb. EuGH Slg. 1976, 1989 Rewe; EuGH Slg. 1976, 2043 Comet; EuGH EuZW 1997, 538 Talmisani.

⁵⁵⁰ EuGH NVwZ 1998, 833 (Fantask-Entscheidung), durch die der EuGH eine allgemeine Fristenhemmung zugunsten nicht umgesetzter Richtlinien ablehnt; vgl. dazu auch Gundel, NVwZ 1998, 910; anders noch von Danwitz, UPR 1996, 327, s. dazu auch Jarass, BImSchG § 10 Rz. 91.

⁵⁵¹ Stelkens/Kallerhoff in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 31 Rz. 58.

innerstaatlichen Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit.⁵⁵² Die Frist muß außerdem so ausreichend bemessen sein, daß das Recht auf Stellungnahme nicht praktisch unmöglich oder übermäßig erschwert wird.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, steht das Gemeinschaftsrecht der Schaffung einer formellen und auch einer materiellen Präklusion in dem jeweiligen Planaufstellungsverfahren nicht entgegen. Nicht nur die formelle, sondern auch eine materielle Präklusion sollte als rechtstechnisches Instrument zur Straffung des Planungsverfahrens eingeführt werden.

(b) Die Präklusion bei rechtsverbindlichen Vorentscheidungen

Neben der Einführung einer Präklusion des Rechts auf Stellungnahme innerhalb des jeweiligen Planungsverfahrens könnte die Schaffung einer weiteren Form der Präklusion in Betracht kommen. Planung ist dadurch gekennzeichnet, daß sie auf verschiedenen Stufen der Hierarchie durchgeführt wird. Eine solche Stufung birgt die Gefahr, daß die gleichen Fragen mehrfach erörtert und entschieden werden, was verfahrensökonomisch sehr unbefriedigend wäre.⁵⁵³ Um wiederholtes Vorbringen in verschiedenen Teilen der Hierarchie auszuschließen, könnte überlegt werden, ob eine Präklusion des Rechts auf Stellungnahme für nachfolgende Planungsverfahren eingeführt wird. Sie könnte so ausgestaltet werden, daß *Stellungnahmen nicht mehr aufgrund von Tatsachen erhoben werden dürfen, die im vorhergehenden Planungsverfahren fristgerecht vorgebracht worden sind oder hätten vorgebracht werden können.*⁵⁵⁴

Entsprechende Präklusionsregelungen finden sich im deutschen Recht bisher bei gestuften Genehmigungsverfahren.⁵⁵⁵ Werden aufgrund des gestuften Entscheidungsvorgangs mehrere auf ein Vorhaben bezogene und in einem übergreifenden Verwaltungsverfahren verbundene Verwaltungsakte erlassen, die in sich abgeschlossene Verfahrenslagen schaffen, entfalten sie jeweils auch materielle Präklusionswirkung.⁵⁵⁶ Einwendungen gegen diese bestandskräftigen Entscheidungen sind ausgeschlossen.

Das Problem der mehrfachen Prüfung bestimmter Stellungnahmen stellt sich nur dort, wo sich die Regelungsgegenstände der aufeinander aufbauenden Pläne überschneiden. Die Umweltprüfung soll jedoch in den verschiedenen Planungsstufen gerade nicht gleich ausgestaltet sein. Sie hat sich nach dem Inhalt und Detaillierungsgrad des Planes sowie seiner Stellung im Entscheidungsprozeß und dem Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen des Prozesses am besten geprüft werden können, zu richten (Art. 5 II der Richtlinie). Eine Überschneidung der Regelungsgegenstände dürfte damit grundsätzlich nicht gegeben sein.

Trotzdem wird es in der Praxis Stellungnahmen geben, die sich auf Regelungsgegenstände beziehen, die nicht Teil des Verfahrens waren, in dem die Stellungnahme abgegeben wurde. Vielmehr beziehen sie sich auf vorangegangene Pläne. Ist der vorangegangene Plan rechtsverbindlich, besteht für Stellungnahmen, die zu dem Plan vorgebracht worden sind, schon aufgrund der Rechtskraftwirkung des Plans keine Pflicht mehr, sie in dem nachfolgenden Planungsverfahren zu berücksichtigen. Die Rechtskraft des Plans schließt genau wie die Bestandskraft der Verwaltungsakte in gestuften Genehmigungsverfahren spätere Einwendungen bzw. Stellungnahmen gegen die rechtsverbindlichen Pläne aus. Einer ausdrücklichen Regelung der Präklusion des Rechts auf Stellungnahme bedarf es insofern nicht.

Werden Stellungnahmen im nachfolgenden Planungsverfahren vorgebracht, die Regelungsgegenstände des vorangegangenen Planungsverfahrens betrafen und dort nicht vorgebracht wurden, aber hätten vorgebracht werden können, könnte eine Präklusionsregelung eingeführt werden. Die Rechtmäßigkeit einer Präklusionsregelung beruht auf dem

⁵⁵² Vgl. EuGH NVwZ 1998, 833 (Fantask-Entscheidung).

⁵⁵³ Für das Genehmigungsverfahren nach BImSchG vgl. Jarass, BImSchG § 11 Rz. 1.

⁵⁵⁴ Vgl. Wortlaut des § 11 BImSchG: *Ist eine Teilgenehmigung oder ein Vorbescheid erteilt worden, können nach Eintritt ihrer Unanfechtbarkeit im weiteren Verfahren zur Genehmigung der Errichtung und des Betriebs der Anlage Einwendungen nicht mehr auf Grund von Tatsachen erhoben werden, die vorhergehenden Verfahren fristgerecht vorgebracht worden sind oder nach den ausgelegten Unterlagen hätten vorgebracht werden können.*

⁵⁵⁵ Vgl. § 11 BImSchG und § 7 b AtG. Zur atomrechtlichen Bestandskraftpräklusion s. BVerwGE 92, 185 ff. – Mühlheim-Kärlich II.

⁵⁵⁶ Vgl. Maurer, Verwaltungsrecht, § 19 Rz. 7a.

Gedanken der Verwirkung.⁵⁵⁷ Den Betroffenen sei eine frühzeitige Geltendmachung ihrer Einwendungen zumutbar; kämen sie ihrer Mitwirkungslast nicht nach, müßten sie die Verwirkung ihrer Rechte hinnehmen. Dieser Argumentation kann bei gestuften Planungen anders als bei gestuften Genehmigungsverfahren jedoch nicht ohne weiteres gefolgt werden. Auch bei höherrangigen Planungen ist der Plan der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und die betroffene Öffentlichkeit hat das Recht zur Stellungnahme. In der Praxis wird die Öffentlichkeit jedoch meist erst auf einer niedrigeren Planungsstufe von der Planung Kenntnis nehmen und ihre Betroffenheit feststellen, wenn ein räumlicher, meist lokaler oder regionaler Bezug entstanden und die Planung eine gewisse Konkretetheit für die beplanten Orte erreicht hat.

Gestufte Genehmigungsverfahren sind hingegen dadurch gekennzeichnet, daß die verschiedenen zur Zulässigkeit des Großprojekts erforderlichen Entscheidungen nicht zwingend in einem Stufenverhältnis zueinander stehen, sondern beispielsweise über bestimmte Teile der Gesamtanlage vorweg und für alle Beteiligten verbindlich durch bestandskräftig werdende Verwaltungsakte entschieden wird. Der Öffentlichkeit ist eine Präklusion von Einwendungen, die schon in anderen Verfahrensteilen hätten vorgebracht werden können, eher zumutbar.

Es erscheint als nicht vertretbar, das Recht zur Stellungnahme mit dem Argument zu präkludieren, daß eine frühere Stellungnahme in vorangegangenen Planungsverfahren hätte erfolgen können. Eine Präklusionsregelung für nachgelagerte Planungsstufen sollte daher nicht eingeführt werden.

3. Die grenzüberschreitenden Konsultationen und ihr Verhältnis zum SEA-Protokoll im Rahmen der Espoo-Konvention

Die Bestimmungen zu grenzüberschreitenden Konsultationen finden sich in Art. 7 der Richtlinie. Für den Fall, daß die Durchführung eines von einem Mitgliedstaat verabschiedeten Planes erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat haben kann, hat der Staat, der den Plan aufstellt, eine Kopie des Plan- oder Programmentwurfs und des Umweltberichts an den anderen Mitgliedstaat zu senden. Daraufhin hat der betroffene Mitgliedstaat mitzuteilen, ob er Konsultationen wünscht.

Ist dies der Fall, führen die Staaten Konsultationen über die voraussichtlichen grenzüberschreitenden Auswirkungen und die zu ihrer Verminderung oder Vermeidung geplanten Maßnahmen. Im Rahmen der Konsultationen besteht die Pflicht zur Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit des betroffenen Mitgliedstaates entsprechend den innerstaatlichen Beteiligungsregelungen. Für die Konsultationen ist ein angemessener Zeitrahmen zwischen den Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen werden gemäß Art. 8 der Richtlinie im Rahmen der Entscheidungsfindung berücksichtigt.

Mit der Übersendung des Plan- oder Programmentwurfs und des Umweltberichts sollte dem betroffenen Staat eine angemessene Frist für die Mitteilung, ob Konsultationen gewünscht sind, eingeräumt werden. Das Setzen einer Frist ist zwar anders als in Art. 7 der UVP-Änderungsrichtlinie⁵⁵⁸ in der Plan-UVP-Richtlinie nicht ausdrücklich festgehalten, sollte jedoch zur Beschleunigung des Verfahrens ebenfalls aufgenommen werden.

Die Pflicht zum *Führen von grenzüberschreitenden Konsultationen* ist zu unterscheiden von der Verpflichtung zur Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit in Form der Unterrichtung und der Einholung der Stellungnahmen. Die Konsultationspflicht geht qualitativ weit über die Unterrichtung und die Einholung von Stellungnahmen hinaus, denn sie hat das Ziel, unterschiedliche Auffassungen der Staaten auszugleichen und so zu einer Lösung im Verhandlungswege zu kommen.⁵⁵⁹ Die Informationen dienen als Grundlage für die Konsultationen auf der Basis von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit.⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ Kloepfer, Umweltrecht, § 5 Rz. 76.

⁵⁵⁸ Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Abl. EG Nr. L 73, S. 5 (UVP-Änderungsrichtlinie).

⁵⁵⁹ Vgl. Hoppe, UVP-G-Kommentar § 8 Rz. 4, 17; Erbguth/Schink UVP-G-Kommentar § 8 Rz. 11.

⁵⁶⁰ Krautzbeger in: Ernst/Zienkahn/Bielenberg, BauGB § 4a Rz. 14 ff.

Die Richtlinie schreibt lediglich vor, daß Konsultationen zu führen sind, wenn der betroffene Mitgliedstaat dies wünscht. Ein Zustimmungsvorbehalt besteht nicht, die Staaten können nicht mehr als den Versuch einer Einigung verlangen.⁵⁶¹

Welche Behörde die Konsultationen zu führen hat, bleibt ebenfalls der Entscheidung der Mitgliedstaaten überlassen. In Betracht kommen könnten sowohl für die betroffenen Nachbarstaaten als auch für die den Plan ausarbeitenden Staaten die jeweils zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden. Sinnvoller könnte es sein, die Konsultationen mit einer zentralen Behörde des Nachbarstaates zu führen, die für die Aufstellung eines gleichartigen Plans oder Programms in dem Nachbarstaat zuständig wäre. Erst wenn auf dieser Ebene die Konflikte nicht beigelegt werden können, müßten Konsultationen auf höherer Ebene, ggf. mit der obersten Bundes- oder Landesbehörde, aufgenommen werden.⁵⁶² Diese Regelung hätte den Vorteil, daß die fachlich näher mit derartigen Verfahren verbundene Behörde Ansprechpartner wäre und so wahrscheinlich eine schnellere Verfahrensführung ermöglicht würde.

Voraussetzung für die grenzüberschreitende *Unterrichtung der Behörden und der Öffentlichkeit* und die *Abgabe von Stellungnahmen* ist zunächst, daß Konsultationen stattfinden. In diesem Fall verständigen sich die betreffenden Mitgliedstaaten gemäß Art. 7 II Satz 2 der Richtlinie auf Einzelheiten, um sicherzustellen, daß die Behörden und die Öffentlichkeit unterrichtet werden und Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Finden keine Konsultationen statt, haben sich die Staaten folglich auch nicht über die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung zu verständigen. Ohne die Durchführung von Konsultationen findet keine Behörden- oder Öffentlichkeitsbeteiligung statt.

Für den Fall der Durchführung der Konsultationen sind die Behörden nach Art. 6 III und die Öffentlichkeit nach Art. 6 IV der Richtlinie in dem voraussichtlich erheblich betroffenen Mitgliedstaat zu unterrichten und es ist ihnen die Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Der Behördenbegriff für grenzüberschreitende Beteiligungen ist identisch mit dem der Behörden in einem innerstaatlichen Verfahren. Bei dem Begriff der Öffentlichkeit gibt es hingegen Unterschiede. Während in einem rein innerstaatlichen Verfahren die Informationen der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind, besteht in einem grenzüberschreitenden Verfahren für den betroffenen Mitgliedstaat nur die Pflicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit nach Art. 6 IV der Richtlinie, also der Betroffenen, voraussichtlich Betroffenen oder am Entscheidungsprozeß Interessierten. Die Gelegenheit zur Stellungnahme muß sowohl für rein innerstaatliche als auch für grenzüberschreitende Verfahren der Öffentlichkeit nach Art. 6 IV der Richtlinie gegeben werden.

Festzustellen ist, daß die Vorschriften über grenzüberschreitende Konsultationen in Art. 7 der Richtlinie *nur auf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften* Anwendung finden. Sie gelten folglich nicht gegenüber allen Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland.

Im Gegensatz zu den Vorschriften über die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung von Umweltverträglichkeitsprüfungen für Projekte gemäß § 8 UVPG ist bei Verfahren nach der Plan-UVP-Richtlinie eine Beteiligung der Nachbarstaaten, die nicht Mitgliedstaaten sind, nicht zwingend vorgeschrieben.

Für die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten ergibt sich die Ausweitung der Pflicht zur grenzüberschreitenden Beteiligung von Nachbarstaaten, die nicht Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften sind, aus der UVP-Änderungsrichtlinie. Sie setzt ihrerseits wesentliche Vorgaben des *ECE-Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen vom 25. Februar 1991 (Espoo-Konvention)*⁵⁶³ um. Die Espoo-Konvention dient dazu, in den Fällen, in denen Aktivitäten in einem Vertragsstaat zu Umweltbeeinträchtigungen in einem anderen Vertragsstaat führen, eine Kooperation zwischen beiden Ländern bzgl. der Umweltprüfung herbeizuführen und auch der

⁵⁶¹ Vgl. Erbguth/Schink UVPG-Kommentar § 8 Rz. 11.

⁵⁶² Vgl. Hoppe, UVPG-Kommentar § 8 Rz. 17.

⁵⁶³ Convention on environmental impact assessment in a transboundary context, Espoo, Finland, 25 February 1991, United Nations, Treaty Series, vol. 1989, p. 309; unter www.unece.org/env/eia/conratif.html vom 30.04.2003 finden sich der Konventionstext und die Liste der Staaten, die die Konvention unterzeichnet/ratifiziert haben; die Konvention trat am 10.09.1997 in Kraft.

Öffentlichkeit des betroffenen Vertragsstaates eine Beteiligungsmöglichkeit zu geben.⁵⁶⁴
Der deutsche Gesetzgeber hat die Espoo-Konvention durch das Vertragsgesetz vom
07.06.2002 ratifiziert.⁵⁶⁵

Die Plan-UVP-Richtlinie sieht eine solche Ausweitung der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung auf Nicht-Mitgliedstaaten nicht vor, da die Europäischen Gemeinschaften aus dem ECE-Übereinkommen dazu noch nicht verpflichtet sind. Art. 2 Abs. 7 des ECE-Übereinkommens verlangt von den Vertragsparteien, Umweltverträglichkeitsprüfungen nach den Vorschriften der Konvention auf der Projektebene durchzuführen und fordert sie auf, sich zu bemühen, die Grundsätze der Prüfung in geeignetem Umfang auf die Politiken, Pläne und Programme anzuwenden. Der Wortlaut der Vorschrift macht deutlich, daß die Parteien rechtlich nicht verpflichtet sind, Politikentscheidungen (policies), Pläne und Programme einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen.⁵⁶⁶

In Erwägungsgrund (7) der Plan-UVP-Richtlinie wird jedoch bereits ausgeführt, daß die Vertragsparteien des ECE-Übereinkommens die Ausarbeitung von Beteiligungsregelungen auch für Pläne und Programme beschlossen haben. Der Beschluß wurde auf dem zweiten Treffen der Vertragsparteien in Sofia am 26. und 27. Februar 2001 gefaßt. Es soll ein rechtlich bindendes Protokoll ausgearbeitet und in Kiew anläßlich der fünften Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ im Mai 2003 verabschiedet werden, das die bestehenden Vorschriften über die UVP im grenzüberschreitenden Rahmen ergänzen würde.⁵⁶⁷ In den Verhandlungen über das SEA-Protokoll werden einige Forderungen, die als zu weitgehend nicht in die Plan-UVP-Richtlinie aufgenommen wurden, wieder diskutiert.⁵⁶⁸ Verhandelt wird über eine Umweltprüfung für Politiken und die Gesetzgebung⁵⁶⁹, eine weiterreichende Öffentlichkeitsbeteiligung⁵⁷⁰ und den Zugang zu Gerichten⁵⁷¹. Die Plan-UVP-Richtlinie ist gemäß Art. 13 vor dem 21.7.2004, also drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten, in nationales Recht umzusetzen. Rechtsänderungen durch das SEA-Protokoll werden voraussichtlich im Mai 2003 verabschiedet werden.⁵⁷²

Es könnte sich deshalb empfehlen, die Regelungen über grenzüberschreitende Konsultationen für Nichtmitgliedstaaten in das nationale Recht aufzunehmen, um dem SEA-Protokoll unverzüglich nachzukommen. Die Pflicht zu Konsultationen ist in Art. 16 des Entwurfs des SEA-Protokolls geregelt. Der allgemeinen Öffentlichkeit wird ein Informationsrecht gewährt, der betroffenen Öffentlichkeit das Recht auf Konsultationen gemäß Artikel 13 des Entwurfs. Sie hat ein Recht auf Stellungnahme, bevor die strategische Entscheidung ergeht.⁵⁷³

⁵⁶⁴ Vgl. Bunge in: Schmidt, Das Umweltrecht der Zukunft, S. 42.

⁵⁶⁵ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen sowie zu der auf der zweiten Konferenz der Parteien in Sofia am 27. Februar 2001 beschlossenen Änderung des Übereinkommens (Espoo-Vertragsgesetz), BGBl. II vom 17.06.2002, S. 1406.

⁵⁶⁶ Schrage, Wiek, Die ECE-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang in: Storm/Bunge HdUVP, 1. Band, Ordnungsziffer 1905, S. 7.

⁵⁶⁷ Vgl. Punkt 7 der Gründe der Richtlinie 2001/42/EG.

⁵⁶⁸ <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>, „documents of the ad hoc Working group on the SEA-Protocol“ vom 09.08.2002.

⁵⁶⁹ Artikel 5, 6(plans and programmes), 8 (policies) 9 (legislation/Legal acts) des SEA-Protokolls (United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on Environmental Impact Assessment in a transboundary context, ad-hoc-working group on the Protocol on Strategic Environmental Assessment, Fourth session, Warsaw 11 –13 February 2002), MP.EIA/AC.1/2002/3 vom 11.01.2002; <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>.

⁵⁷⁰ Artikel 4 (Public Participation in Strategic environmental assessment, Artikel 13 des SEA-Protokolls (United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on Environmental Impact Assessment in a transboundary context, ad-hoc-working group on the Protocol on Strategic Environmental Assessment, Fourth session, Warsaw 11 –13 February 2002), MP.EIA/AC.1/2002/3 vom 11.01.2002; <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>.

⁵⁷¹ Artikel 16 des SEA-Protokolls (United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on Environmental Impact Assessment in a transboundary context, ad-hoc-working group on the Protocol on Strategic Environmental Assessment, Fourth session, Warsaw 11 –13 February 2002), MP.EIA/AC.1/2002/3 vom 11.01.2002; <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>.

⁵⁷² Vgl. Feldmann/Vanderhaegen UVP-report 2001, 119, 121.

⁵⁷³ Gemäß Artikel 16 Nr. 2 des Entwurfs des SEA-Protokolls besteht das Recht der betroffenen Öffentlichkeit „to express their opinion/submit their comments“ (United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on Environmental Impact Assessment in a transboundary context, ad-hoc-working group on the Protocol on Strategic Environmental Assessment, Fourth session, Warsaw 11 –13 February 2002), MP.EIA/AC.1/2002/3 vom 11.01.2002.

Anzumerken bleibt, daß im Völkerrecht kein Völkergewohnheitsrechtssatz, der eine generelle Pflicht zur grenzüberschreitenden Beteiligung von Behörden oder sogar der Öffentlichkeit beinhaltet, existiert.⁵⁷⁴ Überlegungen, mit einer Aufnahme der Regelungen über grenzüberschreitende Konsultationen zugleich Völkergewohnheitsrecht zu kodifizieren, brauchen daher nicht angestellt zu werden. Völkergewohnheitsrechtlich ist bei erheblichen Umweltbeeinträchtigungen zwar eine Informationspflicht anerkannt⁵⁷⁵, außerdem eine Warnpflicht im Fall grenzüberschreitender Umweltauswirkungen durch Unglücksfälle. Eine Verpflichtung zu Konsultationen besteht nur zum Austausch weiterer Informationen, hingegen sind konkrete Verhandlungspflichten nicht anerkannt.⁵⁷⁶ Eine Verpflichtung der Staaten zur Gleichstellung ausländischer Individuen bei der Beteiligung an umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren besteht völkergewohnheitsrechtlich ebenfalls nicht.⁵⁷⁷

4. Die Entscheidungsfindung mit der Berücksichtigungspflicht als subjektiv-öffentliches Recht

Die Richtlinie schreibt vor, daß der Umweltbericht, die im Rahmen der Konsultationen abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen bei der Annahme eines Planes oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen sind (Art. 8 der Richtlinie). Ausführungen dazu, welcher Stellenwert den Umweltbelangen gegenüber anderen plan- oder programmrelevanten Gesichtspunkten zukommen soll, sind nicht vorhanden. Diese Frage beantwortet sich ausschließlich nach dem jeweiligen nationalen Fachplanungsrecht.⁵⁷⁸ Die zuständige planaufstellende Behörde wird auf diese Weise gezwungen, sich mit allen im Rahmen der Umweltprüfung auftretenden Gesichtspunkten auseinanderzusetzen. Es ist daher zu erwarten, daß die Berücksichtigungspflicht faktisch erhebliche materielle Schutzwirkungen entfaltet.⁵⁷⁹

Es stellt sich die Frage, ob die Pflicht zur Berücksichtigung der einzelnen oben aufgeführten Bestandteile der Umweltprüfung neben der Aufgabe, die Umwelterwägungen in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen, auch die Interessen Einzelner schützen soll. Ihr könnte als Verfahrensvorschrift bei der Umsetzung der Richtlinie ebenso wie dem Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit⁵⁸⁰ ein individualschützender Charakter zukommen.

Stellt man wie verschiedene Stimmen in der Literatur darauf ab, daß dem französischen Rechtsschutzsystem folgend der Regelungszweck nach objektiven Kriterien zu ermitteln ist⁵⁸¹, ist fraglich, ob die Berücksichtigungspflicht individualschützend ist.

In Grund (4) der Richtlinie wird erklärt, daß die Umweltprüfung ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme sei. Die Pflicht zur Berücksichtigung zielt damit darauf ab, Umweltbelange in den Entscheidungsprozeß besser einzubeziehen. Individualschützende Elemente könnten der Tatsache zu entnehmen sein, daß die Richtlinie allgemein bezweckt, die nachhaltige Entwicklung und die menschliche Gesundheit zu schützen. Interessen Einzelner sollen über die Einhaltung bestimmter, auch verfahrensrechtlicher, Anforderungen geschützt werden, sodaß aus diesem Grunde ein individualschützender Charakter zu bejahen sei.⁵⁸² Dem steht jedoch entgegen, daß Art. 8 der Richtlinie überhaupt keine Regelung enthält, die auf eine Position Einzelner bei der Berücksichtigungspflicht hindeutet. Dem Einzelnen wird weder ein Prüfungsrecht, ob eine Berücksichtigung erfolgte, noch irgendeine andere Rolle im Rahmen der Entscheidungsfindung nach Art. 8 der Richtlinie übertragen. Andere Verfahrensregelungen wie die Konsultationspflicht haben hingegen einen solchen Bezug zu auf einen Personenkreis bezogenen Rechten.⁵⁸³

⁵⁷⁴ Erbguth/Schink UVPG-Kommentar § 8 Rz.3.

⁵⁷⁵ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht § 9 Rz. 82; Vitzthum, Raum und Umwelt im Völkerrecht in: Vitzthum, Wolfgang Graf, Völkerrecht, Rz. 158.

⁵⁷⁶ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht § 9 Rz. 82 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁵⁷⁷ Kloepfer, Umweltrecht § 9 Rz. 115.

⁵⁷⁸ Sangenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S.18.

⁵⁷⁹ So Sangenstedt, Vortrag am 05.05.2000S. 18.

⁵⁸⁰ Vgl. dazu die Ausführungen unter II.A.2.b) (3).

⁵⁸¹ Vgl. dazu die Ausführungen unter II.A.2.b) (3).

⁵⁸² Vgl. Epiney, ZUR 1996, 229, 234 zur Berücksichtigungspflicht nach der Projekt-UVPG-Richtlinie.

⁵⁸³ Vgl. dazu die Ausführungen unter II.A.2.b) (3).

Argumentiert man mit dem objektiven Regelungszweck, kann die Berücksichtigungspflicht folglich nicht als individualschützend angesehen werden.

Auch wenn man Überlegungen zum Schutzzweck der Norm anstellt, ist ein individualschützendes Charakter nicht zu erkennen, da auch nach diesen Auffassungen die Norm selbst und nicht nur allgemein die Richtlinie erkennen lassen muß, daß sie zumindest auch Individualinteressen dienen will.⁵⁸⁴

Bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht muß die Berücksichtigungspflicht somit nicht als individualschützendes Recht ausgestaltet werden.

5. Die Bekanntgabe der Entscheidung und die zusammenfassende Erklärung

Wurde ein Plan oder Programm angenommen, ist dies gemäß Art. 9 I der Richtlinie den Behörden nach Art. 6 III, der Öffentlichkeit und den konsultierten Mitgliedstaaten bekanntzugeben. Darüber hinaus sind ihnen der Plan oder das Programm selbst, eine Erklärung über die Ergebnisse der Umweltprüfung, die den Anforderungen des Art. 9 I b) entspricht und die Maßnahmen, die zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt beschlossen wurden, zugänglich zu machen.

Die zusammenfassende Erklärung muß beinhalten, wie Umwelterwägungen in den Plan oder das Programm einbezogen wurden, wie der erstellte Umweltbericht, die Stellungnahmen und die Ergebnisse der Konsultationen berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der Plan bzw. das Programm nach Abwägung der vernünftigen Alternativen gewählt wurde. Die Einzelheiten der Pflicht zur Unterrichtung werden gemäß Art. 9 II der Richtlinie von den Mitgliedstaaten festgelegt.

Die zusammenfassende Erklärung an die Behörden, die Öffentlichkeit und die konsultierten Staaten entspricht einer so im deutschen Recht bisher nicht bekannten Begründungslast.⁵⁸⁵

Die Erklärung könnte entweder in die Begründung des Planes als zusätzlicher Punkt aufgenommen werden oder unabhängig davon als selbständige Erklärung bekanntgegeben werden. Jedenfalls kann sie gemäß Art. 9 I der Richtlinie erst zu dem Zeitpunkt erfolgen, zu dem auch der Plan angenommen wurde.

6. Das Monitoringsystem

Gemäß Art. 10 I der Richtlinie überwachen die Mitgliedstaaten die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt, um unter anderem frühzeitig unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die tatsächlichen Auswirkungen können dadurch transparenter werden, Fehlentwicklungen werden frühzeitig entdeckt und es besteht die Möglichkeit, Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Ausdrücklich wird in Art. 10 II der Richtlinie geregelt, daß die Mitgliedstaaten für das Monitoring bestehende Überwachungssysteme anwenden können. Weitere Aussagen über die Anforderungen an die Ausgestaltung der Systeme sind nicht beschrieben, so daß Kriterien für die Überwachung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme entwickelt werden müssen und zu klären ist, welche Überwachungssysteme es gibt und inwieweit sie für die Überwachung der Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt genutzt werden können.⁵⁸⁶ Ein Projekt im Rahmen von

⁵⁸⁴ Vgl. Schink, NVwZ 1995, 953, 957, der sich gegen den drittschützenden Charakter der Berücksichtigungspflicht nach der Projekt-UVP-Richtlinie ausspricht.

⁵⁸⁵ Vgl. Spannowsky, UPR 2000, 201, 205.

⁵⁸⁶ Zur Klärung dieser Fragen wird es ein Forschungsprojekt des Umweltbundesamtes geben., vgl. <http://www.umweltbundesamt.de> vom 29.01.2002.

Es besteht z.B. seit 1989 im Rahmen der UN/ECE-Konvention über den weiträumigen grenzüberschreitenden Transport von Luftverunreinigungen ein Meßprogramm zur integrierten Überwachung der Wirkung von Luftschadstoffen auf Ökosysteme (International Cooperative Programme on Integrated Monitoring of Air Pollution Effects on Ecosystems). Hauptziel des Integrated Monitoring Programmes bildet die Erfassung des Istzustandes von Ökosystemen und dessen Veränderungen unter der Einwirkung anthropogener Schadstoffe, insbesondere im Hinblick auf den weiträumigen, grenzüberschreitenden Transport von Luftverunreinigungen, http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/uid/html/mo_ziel.htm vom 29.01.2002. vgl. auch Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 124.

IMPEL⁵⁸⁷ stellt die verschiedenen Überwachungssysteme der Mitgliedstaaten dar und wird den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten ermöglichen.⁵⁸⁸ Zudem können die Systeme, die zur Erfüllung der Verpflichtung zur Umweltbeobachtung gemäß § 12 BNatSchG eingerichtet werden oder bereits vorhanden sind, angewandt werden. Aussagekräftige Daten seien hinsichtlich der Bereiche Luft, Wasser und Boden durch verschiedene Beobachtungsprogramme des Bundes und der Länder vorhanden. Für die Bereiche Natur und Landschaft und die Wirkungen von gentechnisch veränderten Organismen auf die Umwelt bestehe hingegen weitergehender Informationsbedarf.⁵⁸⁹

Das Monitoring könnte der Durchführung einer Umweltprüfung zu einer höheren Akzeptanz verhelfen. Mit der Umweltprüfung für Pläne und Programme sind keine kurzfristig bilanzierbaren Verbesserungen zu erreichen, sondern mit ihrer Hilfe sollen zusätzliche Umweltbeeinträchtigungen für die Zukunft vermieden oder verringert werden. Diese positiven Folgen können zum Zeitpunkt der Prüfung lediglich hypothetisch beschrieben werden, in der Praxis werden sie bisher nicht im Rahmen einer Gesamtbilanz dargestellt.⁵⁹⁰ Das Monitoring muß zur Ermittlung unvorhergesehener negativer Auswirkungen und Empfehlung von geeigneten Abhilfemaßnahmen so ausgestaltet sein, daß auch Verbesserungen der Umweltsituation oder die Vermeidung von Verschlechterungen aufgezeichnet werden. Es könnte damit gleichzeitig als eine Art Bilanzierungssystem für den Erfolg der Umweltprüfungen dienen. Fehlbewertungen würden erkannt und es könnten nachträgliche Korrekturen gemacht werden.⁵⁹¹

7. Zusammenfassung

Der Umweltbericht soll die Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt sowie vernünftige Alternativen dokumentieren und bewerten. Der erste Schritt zu seiner Erstellung, das Scoping, muß nicht im Rahmen eines formellen Scoping-Termins durchgeführt werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist im Gegensatz zu der Beteiligung der Behörden für das Scoping nicht zwingend vorgesehen, sollte aber zumindest in Form der Beteiligung der anerkannten Verbände erfolgen.

Die Prüfung der Auswirkungen des Plans oder Programms ist nicht auf die Teile beschränkt, die Aussagen zu uvp-pflichtigen Vorhaben enthalten. Sie erstreckt sich auf alle Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms hat.

Die Anforderungen an die Alternativenprüfung sind höher als die im Rahmen des Abwägungsprozesses vorzunehmenden Alternativenprüfungen. Die Alternativenprüfung muß sich nicht auf das durch den Entwurf festgelegte Plangebiet erstrecken. Die Alternativen dürfen jedoch nur in dem Bereich liegen, auf den sich die Planungshoheit der verfahrensführenden Behörde erstreckt. Die Verpflichtung zur Darlegung technischer Alternativen muß bei den fachgesetzlichen Regelungen zu den einzelnen Plänen erfolgen, da nicht für alle Pläne eine generelle und systematische Prüfung technischer Alternativen erforderlich ist. Eine Nullvariante muß nicht zwingend geprüft werden.

Die Beteiligung der Behörden ist in zwei Phasen eingeteilt. Die Richtlinie geht hinsichtlich der Frage, welche Behörden zu beteiligen sind, von einem funktionalen Behördenbegriff aus. Eine Beteiligung ist folglich erforderlich, wenn die Behörden Umweltbelange zu beachten haben, auch wenn dies nur eine Nebenaufgabe ist. Den sachlich, instanziell und örtlich zuständigen Behörden ist der Planentwurf und der Umweltbericht zugänglich zu machen. Daran schließt sich als zweite Beteiligungsphase an, daß sie Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten müssen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt ebenfalls in zwei Phasen. An die Informationspflicht gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit schließt sich die Pflicht an, der betroffenen, voraussichtlich betroffenen und interessierten Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Zu der betroffenen oder voraussichtlich betroffenen Öffentlichkeit

⁵⁸⁷ COMMUNICATION ON IMPLEMENTING COMMUNITY ENVIRONMENTAL LAW (IMPEL) ist ein informelles Netzwerk der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und besteht seit 1991, <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/about.htm> vom 29.01.2002.

⁵⁸⁸ <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/projects.htm#15> vom 29.01.2002.

⁵⁸⁹ Begründung des Gesetzentwurfs für das BNatSchNeuRG, zu § 12 (Umweltbeobachtung) S. 79.

⁵⁹⁰ Vgl. zu den Akzeptanzproblemen der Umweltprüfung Bunge in: Schmidt, Das Umweltrecht der Zukunft, S. 48.

⁵⁹¹ Vgl. Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 124.

gehören alle diejenigen, die im weitesten, d.h. nicht nur rechtlichen Sinne, von den Auswirkungen des Plans oder Programms berührt sein können. Zu der interessierten Öffentlichkeit müssen in jedem Fall die gemäß §§ 58 ff BNatSchG zur Mitwirkung befugten Vereine gehören. Bei Umweltprüfungen auf lokaler oder regionaler Ebene sollten Organisationen, deren satzungsmäßiger Tätigkeitsbereich sich mindestens auf das von der Planung betroffene Gebiet erstreckt, Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

Um das Gemeinschaftsrecht an die Vorschriften der Aarhus-Konvention anzugleichen, hat die Kommission einen Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie erarbeitet, die jedoch ohne Bedeutung für die Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie ist. Der Begriff der Öffentlichkeit entspricht dem der Plan-UVP-Richtlinie und die Öffentlichkeitsbeteiligung ist inhaltlich gleich ausgestaltet. Die Plan-UVP-Richtlinie geht dem Richtlinienvorschlag zudem als speziellere Regelung vor, so daß die Aarhus-Konvention bei der Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie im Ergebnis nicht von Bedeutung ist.

Durch den Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf die Ausgestaltung des nationalen Rechts ist das Recht der Öffentlichkeit zur Stellungnahme als subjektiv-öffentliches Recht in Form eines absoluten Verfahrensrechts auszugestalten. Damit wird auch die jeweilige Sachentscheidung angreifbar. Die Rechtsposition muß gerichtlich durchsetzbar sein.

Das Beteiligungsverfahren kann ausschließlich schriftlich erfolgen.

In die einzelnen Planaufstellungsverfahren sollte eine Präklusionsregelung aufgenommen werden. Wurde die Frist zur Stellungnahme versäumt, sollte eine materielle Präklusion als Instrument zur Straffung des Planungsverfahrens eingeführt werden.

Eine Präklusionsregelung für das Recht auf Stellungnahme für nachfolgende Planungsstufen sollte hingegen nicht erfolgen. In der Planungspraxis wird die Öffentlichkeit erst bei Plänen mit lokalem oder regionalem Bezug Kenntnis nehmen, die einen bestimmten Grad an Konkretheit erreicht haben. Stellungnahmen zu diesem Zeitpunkt auszuschließen, weil sie schon auf einer höheren Planungsstufe mit einem entsprechend höheren Grad an Abstraktheit hätten vorgebracht werden können, erscheint weder sachgerecht noch zumutbar und entspricht somit nicht dem Gedanken der Verwirkung eines Rechts.

Die Vorschriften der Richtlinie über die Durchführung von grenzüberschreitenden Konsultationen finden nur auf Mitgliedstaaten Anwendung. Aus der Espoo-Konvention ergibt sich die Pflicht, grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfungen auf der Projektebene durchzuführen, diese Pflicht ist für Pläne und Programme jedoch nicht festgeschrieben. Die Espoo-Konvention soll um ein sog. SEA-Protokoll ergänzt werden, durch das eine solche Verpflichtung auch für Pläne und Programme eingeführt würde. Um das SEA-Protokoll, das voraussichtlich im Mai 2003 verabschiedet werden wird, sogleich mit umzusetzen, sollte die Pflicht zu grenzüberschreitenden Konsultationen auch für Nichtmitgliedstaaten schon jetzt in das nationale Recht aufgenommen werden.

Nach der Annahme des Plans oder Programms ist dieser den Behörden, der Öffentlichkeit und den konsultierten Staaten nebst der zusammenfassenden Erklärung bekanntzugeben. Die Erstellung der zusammenfassenden Erklärung bedeutet für das nationale Recht eine bisher so nicht bekannte Begründungslast ihrer Entscheidungen.

Für das Monitoring-System können die Mitgliedstaaten bestehende Überwachungssysteme verwenden.

B. Die Möglichkeiten der Implementation in das nationale Recht

Die Richtlinie gibt den Mitgliedstaaten in Art. 4 II vor, daß sie die Umweltprüfung entweder in bestehende Verfahren zur Annahme von Plänen und Programmen oder in neue Verfahren zu übernehmen haben.

Angesichts zahlreicher Vorteile von kooperativen Handlungsinstrumenten könnte es in Betracht kommen, eine Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie nicht durch Gesetz, sondern durch die Handlungsform der vertraglichen Vereinbarung vorzunehmen, sodaß diese Variante untersucht wird.

Zur rechtsnormativen Umsetzung der Richtlinie bieten sich mehrere Möglichkeiten an. So wird die Einführung eines eigenständigen Verfahrens zur Umweltprüfung untersucht, daß entweder von den bestehenden Behörden oder extra zu diesem Zweck geschaffenen Umweltprüfungsbehörden durchzuführen wäre. Daneben besteht die Möglichkeit, anstelle der Schaffung eines neuen Verfahrens die Umweltprüfung entweder vollständig oder nur den Umweltbericht in das Verfahren der Landschaftsplanung zu integrieren. Eine andere Variante der Integration ist die Aufnahme der Regelungen über die Umweltprüfung in das jeweilige Fachgesetz, das das Planungsverfahren beinhaltet (sog. Vollintegration). Auch eine sog. Teilintegration wäre möglich. Hier werden nicht alle Regelungen über die Umweltprüfung in das jeweilige Fachgesetz aufgenommen, sondern es wird ein einheitliches Gesetz geschaffen, in dem die für alle Pläne und Programme geltenden Bestimmungen geregelt sind. Zusätzlich erfolgt eine Aufnahme spezieller Regelungen in die verschiedenen Fachgesetze.

1. Die Umsetzung der Richtlinie durch vertragliche Vereinbarungen

Anstelle einer Umsetzung der Richtlinie durch Gesetz könnte eine Umsetzung durch vertragliche Vereinbarungen in Betracht kommen.

Konsensuales Handeln gewinnt im Umweltrecht immer stärkere Bedeutung.⁵⁹² Kooperative Handlungsformen bieten häufig den Vorteil, daß Reibungsverluste durch langwierige Gerichtsverfahren vermieden werden können, der Informationsfluß frühzeitiger und effektiver verläuft und oft auch die Bereitschaft, Know-how und Mitwirkung seitens der Wirtschaft bzw. der beteiligten Verbände einzubringen, erheblich größer ist als im Rahmen der Anhörung bei Normsetzungsverfahren.⁵⁹³

Nach Art. 249 III EGV sind Richtlinien grundsätzlich nur hinsichtlich ihres Ziels verbindlich. Die Wahlfreiheit der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Formen und Mittel der Umsetzung ist jedoch nicht unbeschränkt.⁵⁹⁴ Der EuGH stellt an die Umsetzung der Richtlinien die Anforderung, daß die Anwendung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht sichergestellt ist.⁵⁹⁵ Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinien durch Bestimmungen umsetzen, die so klar und transparent sind, daß ihre praktische Wirksamkeit gewährleistet ist. Jeder Gemeinschaftsbürger muß Gewißheit über seine Rechte und Pflichten haben. Wirkt eine Richtlinie pflichtenbegründend, gebieten die Interessen des Belasteten eine eindeutige Umsetzung.⁵⁹⁶ Auch die staatlichen Behörden benötigen eine unmißverständliche Regelung, um sich gegenüber dem Belasteten darauf berufen zu können.⁵⁹⁷ Die gleichen Anforderungen an die Umsetzung werden gestellt, wenn die Richtlinie auf die Begünstigung bestimmter Gruppen von Gemeinschaftsbürgern abzielt. Eine allgemeinverbindliche, normative und bekanntgemachte Regelung ist in diesem Fall unabdingbar, damit die Personen von ihren Rechten in vollem Umfang Gebrauch machen können.⁵⁹⁸

Nicht zuletzt ergibt sich aus dem Zweck der Sicherung der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts die Pflicht zu einer hinreichend klaren Umsetzung auch dann, wenn die Richtlinie gewichtige Gemeinschaftsbelange verwirklichen soll.

Absprachen informeller Art und Selbstverpflichtungserklärungen sind keine zulässige Handlungsform zur Umsetzung der Richtlinie, da sie schon aufgrund ihrer mangelnden Rechtsverbindlichkeit die Anwendung der Bestimmungen der Richtlinie in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht sicherstellen können.⁵⁹⁹

⁵⁹² Vgl. hierzu Kloepfer, Umweltrecht, § 4 Rz. 45 ff, § 5 Rz. 198 ff.; Huber, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht; zu den konsensualen Handlungsformen vgl. Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 59 ff; Vgl. außerdem die nachfolgenden Ausführungen zu Plänen und Programmen in Vertragsform.

⁵⁹³ Vgl. Fluck/Schmitt, VerwArch 89 (1998) 220, 227 f.

⁵⁹⁴ Vgl. Gurlit S. 156.

⁵⁹⁵ S. z.B. EuGH Urteil vom 15.3.1990 Rs. C-339/87 Kommission/Niederlande Slg. 1990, I-851 ff.; vgl. auch die Ausführungen unter II.A.2.b) (3).

⁵⁹⁶ EuGH Urteil vom 15.3.1990 Rs. C-339/87 Kommission/Niederlande Slg. 1990, I-851, 884f.; EuGH Urteil vom 17.10.1991 Rs. C-58/89 Kommission/Bundesrepublik Deutschland Slg. 1991, I-4983 ff.; Ausführlich zum Umsetzungsvorbehalt als Rechtssatzvorbehalt Gurlit S. 156 ff.

⁵⁹⁷ EuGH Urteil vom 28.2.1991 Rs. C-131/88 Kommission/Bundesrepublik Deutschland Slg. 1991, I-825, 851.

⁵⁹⁸ Zur Umsetzung von EG-Recht durch Vereinbarungen vgl. Fluck/Schmitt, VerwArch 89 (1998) 220, 247 ff.

⁵⁹⁹ Vgl. hierzu Grewlich, DÖV 1998, 54 ff.; Brohm, DÖV 1992, 1025 ff. Nach Fluck/Schmitt, VerwArch 89 (1998) 220, 248 sind unverbindliche Absprachen ausnahmsweise dann geeignete Handlungsformen zur Umsetzung, wenn die Richtlinie Vorschriften enthält, die es dem Ermessen des Mitgliedstaates überlassen, überhaupt in bestimmter Hinsicht tätig zu werden.

Gestattet die Richtlinie selbst ausdrücklich kooperatives Handeln, ist es selbstverständlich in den durch die Richtlinie gewährten Grenzen zulässig.⁶⁰⁰ Anders als beispielsweise die FFH-Richtlinie beinhaltet die Plan-UVP-Richtlinie jedoch keine solche ausdrückliche Regelung. Art. 1 I) der FFH-Richtlinie sieht vor, daß besondere Schutzgebiete von den Mitgliedstaaten durch Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder vertragliche Vereinbarung ausgewiesen werden können. Die Umsetzung in innerstaatliches Recht erfolgte seitens der Bundesrepublik Deutschland durch § 19 b IV BNatSchG a.F., § 33 IV BNatSchG n.F., wonach ein Handeln durch Rechtsnormen unterbleiben kann, wenn durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.

Zu untersuchen ist, ob eine Umsetzung der Richtlinie durch regulative Vereinbarungen in Betracht kommen könnte, auch wenn sie nicht ausdrücklich für zulässig erklärt wurde.⁶⁰¹ Wird ein Verwaltungsvertrag geschlossen, der nicht rein normvollziehende Wirkung hat, sondern als normsetzende Vereinbarung, unechter oder echter Normsetzungsvertrag zu qualifizieren ist, kann er unter bestimmten Voraussetzungen geeignet und ausreichend zur Umsetzung des EG-Rechts sein.⁶⁰² So empfiehlt die Kommission für Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Richtlinien der Gemeinschaft, daß für eine vollständige Einhaltung der Richtlinien sichergestellt werden muß, daß die Umweltvereinbarungen zur Durchführung einzelner Bestimmungen von Richtlinien verbindlichen Charakter haben und Anforderungen hinsichtlich Transparenz, Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit genügen.⁶⁰³

Sofern der Richtlinie nur programmatischer Charakter zuerkannt wird, entstehen keine individuellen Rechte, die durch die Umsetzung in abstrakt-generelle Normen geschützt werden müßten. Eine Umsetzung durch regulative Vereinbarungen wäre ggf. zulässig.⁶⁰⁴

Individuelle Rechte von Gemeinschaftsbürgern in Form von Pflichten werden durch die Richtlinie nicht begründet. Pflichten entstehen durch die Richtlinie nur für nationale Behörden. Gemäß Art. 2 a) i.V.m. Art. 4 der Richtlinie ist die Umweltprüfung für Pläne und Programme durchzuführen, die von einer Behörde ausgearbeitet oder angenommen werden. Gemeinschaftsbürgern entstehen hieraus keine Pflichten. Gemäß Art. 3 I der Richtlinie werden näher bestimmte Pläne und Programme einer Umweltprüfung unterzogen; es wird die grundsätzliche Pflicht zur Durchführung der Umweltprüfung für die Behörden begründet. Art. 6 regelt die Information und Konsultation der Öffentlichkeit und der Behörden. Sowohl die Information als auch die Konsultation sind aber nicht als Pflichten der Öffentlichkeit ausgestaltet, sondern als Recht auf Zugänglichmachung der Informationen und frühzeitiger und effektiver Gelegenheit zur Stellungnahme.

Dieses Recht der Öffentlichkeit ist zwar nicht in Form einer Pflicht ausgestaltet, aber die von der Richtlinie gewährte Mitwirkungsbefugnis könnte als Begünstigung angesehen werden, die die Umsetzung der Richtlinie in Form einer abstrakt-generellen Regelung gebietet.

Wie oben untersucht, stellt das Recht der Öffentlichkeit auf Stellungnahme ein individuelles Recht dar, daß als absolutes Verfahrensrecht umgesetzt werden sollte.⁶⁰⁵ Selbst wenn man die Auffassung vertritt, daß das individuelle Recht kein echtes materielles Recht ist, sondern nur der Begründung der Klagemöglichkeit des Gemeinschaftsbürgers dient⁶⁰⁶, gebietet eine derartige Begünstigung die Umsetzung durch eine abstrakt-generelle Norm, die das individuelle Recht im Gegensatz zu einer regulatorischen Vereinbarung schützen kann.

⁶⁰⁰ Vgl. Gurlit S. 265; Fluck/Schmitt, VerwArch 89 (1998) 220, 247 f.; Art. 3 und 4 der Richtlinie 84/339/EWG über Verpackungen für flüssige Lebensmittel vom 27.6.1985, Abl EG L 176/18 vom 6.7.1985, für freiwillige Vereinbarungen, hierzu EuGH C-225/93, Slg. 94, 4949.

⁶⁰¹ zur Differenzierung zwischen „regulativen Vereinbarungen und normvollziehenden Vereinbarungen“ Fluck/Schmitt, VerwArch 89 (1998) 220, 225; Kloepfer/Elsner, DVBl. 1996, 964 ff.; Bohne VerwArch 75 (1984) 343, 345.

⁶⁰² Zu den Begriffsbestimmungen vgl. Ausführungen unter I.C.6.

⁶⁰³ Empfehlung der Kommission über Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Richtlinien der Gemeinschaft (96/733/EG) v.9.12.1996, Abl. L 333 vom 21.12.1996, S. 60.

⁶⁰⁴ Vgl. Winter, NVwZ 1999, 467, 470; Nach einer Entscheidung des EuGH hat die Abfall-Rahmenrichtlinie 75/442 rein programmatischen Charakter, EuGH Slg. 1994, I-483 = NVwZ 1994, 885; vgl. auch Schoch, NVwZ 1999, 457, 462; Winter, NVwZ 1999, 467 470. Durch Entscheidung des EuGH wurde für Art. 2, 3 und 8 der Projekt-UVP-Richtlinie hingegen festgestellt, daß sie inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind, EuGH, Rs C – 431/92 (Komm./Deutschland), Slg. 1995, I – 2189 = NVwZ 1996, 369.

⁶⁰⁵ Vgl. die Ausführungen unter II.A.2.b) (3).

⁶⁰⁶ Vgl. die Ausführungen unter II.A.2.b) (3).

Fraglich könnte noch sein, ob ausnahmsweise keine rechtsnormative Umsetzung der Richtlinie geboten ist. Eine Ausnahme von der Verpflichtung zur rechtsnormativen Umsetzung von Richtlinien wird dann als zulässig angesehen, wenn durch die die Richtlinie umsetzende vertragliche Vereinbarung alle Begünstigten erfaßt werden und sie wie eine außenverbindliche Rechtsnorm wirkt.⁶⁰⁷ Begünstigte nach der Plan-UVP-Richtlinie sind die Behörden, Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit, da sie das Recht auf Information und Konsultation erhalten. Es könnte in Erwägung gezogen werden, zumindest die Behörden und Mitgliedstaaten als Begünstigte und ggf. als Vertragspartner in der Vereinbarung erfassen zu können.

Spätestens hier offenbart sich aber das Problem der Umsetzung der Richtlinie durch Vertrag. Die Richtlinie hat einen sehr breiten Anwendungsbereich, da die Umweltprüfung in nahezu jedem in Art. 3 II a) aufgelisteten Bereich durchgeführt werden muß. Würde die Umweltprüfung in das jeweilige existierende Planungsverfahren integriert und damit auch von der planausführenden Behörde durchgeführt, würde sich der Kreis der Behörden als potentiell zur Durchführung der Umweltprüfung Verpflichtete auf nahezu alle Behörden der unmittelbaren und u.U. auch der mittelbaren Staatsverwaltung auf verschiedenen Ebenen erstrecken.⁶⁰⁸ Sie müßten als Vertragspartner alle mit in die Vereinbarung zur Umsetzung der Richtlinie einbezogen werden. Der Kreis der potentiellen Vertragspartner für eine Vereinbarung zur Umsetzung der Richtlinie ist aufgrund der Vielzahl der zu beteiligenden Sektoren und Ebenen nicht überschaubar, eine kooperative Handlungsform erscheint daher nicht geeignet.⁶⁰⁹

Auch bei der Öffentlichkeit handelt es sich um einen zumindest zum Teil unbekanntem Personenkreis, so daß sie nicht als Vertragspartei beteiligt werden kann.

Eine Erfassung aller durch die Richtlinie Begünstigten ist im Wege der vertraglichen Vereinbarung nicht möglich, sodaß keine Ausnahme von der Verpflichtung zu einer rechtsnormativen Umsetzung der Richtlinie besteht.

2. Die Festlegung eines neuen Verfahrens

Statt der Integration der Umweltprüfung in bereits bestehende verwaltungsbehördliche Verfahren könnte ein eigenständiges Verfahren zur Umweltprüfung eingeführt werden, das entweder von den bestehenden Behörden oder extra zu diesem Zweck geschaffenen „Umweltprüfungsbehörden“ durchzuführen ist.

Für die Festlegung eines neuen Verfahrens könnte die Erwägung sprechen, daß die zuständige Behörde als Fachbehörde zu sehr an ihrer Fachaufgabe orientiert ist und deshalb die Auswirkungen auf diesen Umweltsektor in den Vordergrund stelle,⁶¹⁰ obwohl die Umweltprüfung gerade darauf abzielt, die synergistischen Auswirkungen zu ermitteln.

Bei der Umsetzung der Projekt-UVP-Richtlinie wurde eine Integration der Projekt-UVP in die bestehenden Verfahren teilweise mit dem Argument abgelehnt, daß der Projektträger interessengebunden sei und die zuständige Behörde trotz des Amtsermittlungsgrundsatzes dem nur in geringem Maße entgegenwirken könne.⁶¹¹ Dieses Argument kommt für die Plan-UVP zumindest nicht in dieser Schärfe in Betracht, da die zuständige Behörde selbst und nicht ein Projektträger die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen zu Beginn des Prüfungsverfahrens vorzulegen hat.

Durch ein von der Planaufstellung unabhängiges Verfahren könnte erreicht werden, daß eine neutrale Erarbeitung der Umweltauswirkungen erfolgt, die nicht schon durch die besonderen Interessen und Schwerpunkte der planaufstellenden Behörde gefärbt ist. Die Idee der Schaffung von „Umweltgenossenschaften“ mit autonomer Rechtssetzungsbefugnis könnte aufgegriffen werden, indem diese mit der Durchführung der Umweltprüfung betraut würden.⁶¹²

⁶⁰⁷ Vgl. Fluck/Schmitt VerwArch 89 (1998) 220, 248.

⁶⁰⁸ Vgl. zu einer Integration in die bestehenden Planungsverfahren die nachfolgende Untersuchung.

⁶⁰⁹ Normersetzende Absprachen sind vorwiegend als Verträge zwischen dem Staat und der Wirtschaft existent. Zu den Erscheinungsformen vgl. Brohm, DÖV 1992, 1025; vgl. auch Empfehlung der Kommission über Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Richtlinien der Gemeinschaft (96/733/EG) v.9.12.1996, Abl. L 333 vom 21.12.1996, S. 59.

⁶¹⁰ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT S. 233 f.

⁶¹¹ Vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT S. 229.

⁶¹² Zu der Idee von selbstverwalteten Umweltgenossenschaften mit autonomer Rechtssetzungsbefugnis vgl. Kloepfer/Elsner, DVBl. 1996, 964, 973 f. m.w.N.

Die Verursachung zusätzlichen Verfahrensaufwandes spricht jedoch gegen ein neues Verfahren. In Deutschland existiert bereits eine Vielzahl von Planungsinstrumenten, noch ein weiteres hinzuzufügen wäre nicht wünschenswert. Außerdem bestünde die Gefahr der Überschneidung in vielen Bereichen. Bei der Plan-UVP steht außerdem die Planungsoptimierung im Vordergrund. Die Richtlinie läßt für die Ausgestaltung dieses Optimierungsprozesses große Spielräume, indem sie nur ein Mindestverfahren vorschreibt. Ziel der Untersuchung kann es deshalb nicht sein, die Plan-UVP als zusätzliches Prüfverfahren zu installieren. Die Plan-UVP verfolgt den Ansatz einer voll integrierten Umweltprüfung, die allein durch den zuständigen Planungsträger während des Planaufstellungsverfahrens unter Beteiligung der betroffenen Umweltbehörden und der betroffenen Öffentlichkeit durchgeführt wird.⁶¹³ Im übrigen sehen die verschiedenen Entwürfe für ein Umweltgesetzbuch allesamt eine Integration in die schon bestehenden Verfahren vor.⁶¹⁴

Die Festlegung eines neuen Verfahrens kommt daher nicht in Betracht.

3. Die Integration der Umweltprüfung in die deutsche Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung nach dem BNatSchG könnte sich als bereits vorhandenes Planungsinstrument dafür anbieten, die Umweltprüfung in sich aufzunehmen.

In § 14 II BNatSchG ist das Verhältnis der Landschaftsplanung zu anderen Planungen und Verwaltungsverfahren geregelt. Hiernach sind die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen, insbesondere sind sie bei der Beurteilung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit im Sinne des § 34 I (FFH-Verträglichkeitsprüfung) heranzuziehen. Soweit den Inhalten der Landschaftsplanung in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen.

Mit dieser Regelung in der Neufassung des BNatSchG wurde das Gewicht der Landschaftsplanung gegenüber anderen Raumansprüchen und Planungen verstärkt. Die Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege konkretisiert nicht nur die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege für andere Planungen und Verwaltungsverfahren, sondern liefert auch Kriterien für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Maßnahmen im Rahmen anderer Planungen und Verwaltungsverfahren.⁶¹⁵

Zu klären ist, ob die gesetzliche Neuregelung zur Landschaftsplanung im BNatSchG die Anforderungen der Richtlinie bereits erfüllt und so die Landschaftsplanung der Aufgabe der Umweltprüfung eines Planes oder Programms nach der Plan-UVP-Richtlinie nachkommen kann.

Nach der Richtlinie setzt sich die Umweltprüfung aus einem Screening (nur für einige Pläne und Programme), dem Scoping, einem Umweltbericht, Konsultationen, dem Prozeß der Entscheidungsfindung, der zusammenfassenden Erklärung und dem Monitoring zusammen. Der Umweltbericht muß den inhaltlichen Anforderungen des Art. 5 der Richtlinie genügen.⁶¹⁶

Ein *Screening*, die Prüfung der Notwendigkeit einer Umweltprüfung, ist bisher gesetzlich nicht geregelt.⁶¹⁷ Um ein Screening durchführen zu können, ist neben der verfahrensrechtlichen Verpflichtung zur Durchführung des Screening inhaltlich u.a. erforderlich, daß die Aussagen der Landschaftsplanung flächendeckend vorliegen, was nach der Novellierung des BNatSchG unproblematisch ist, da es gesetzlich geregelt wurde. Die Daten und die planerischen Aussagen der Landschaftsplanung müssen außerdem ausreichend aktuell sein.⁶¹⁸

⁶¹³ Positionspapier des Informations- und Initiativkreises Regionalplanung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, UPR 1999, 442.

⁶¹⁴ Vgl. auch die nachfolgende Untersuchung zur Kompatibilität mit dem Projekt eines Umweltgesetzbuchs.

⁶¹⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG), Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 21. Mai 2001, Begründung S. 50 f.

⁶¹⁶ Vgl. die Ausführungen unter II.A.1.

⁶¹⁷ Zu den Anforderungen eines Screening vgl. Ausführungen unter I.C.2.

⁶¹⁸ Vgl. Mönnecke, Garten + Landschaft 2001, 16.

Das *Scoping*, die Erörterung und Festlegung des Untersuchungsrahmens, ist bisher gesetzlich ebenfalls nicht geregelt. Wie oben erläutert fordert die Richtlinie in Art. 5 IV, daß die Behörden bereits im Rahmen des Scoping zu konsultieren sind.⁶¹⁹ Eine gesetzliche Regelung über das Scoping findet sich im BNatSchG nicht, ein –freiwilliges– Scoping findet teilweise in der Planungspraxis statt.⁶²⁰

Ein *Umweltbericht*, wie nach Art. 5 der Richtlinie gefordert, ist nicht Bestandteil des BNatSchG.⁶²¹ In dem Umweltbericht sind gemäß Art. 5 I die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Plans oder Programms auf die Umwelt und vernünftige Alternativen zu ermitteln, beschreiben und bewerten. Eine Alternativenprüfung ist nicht Gegenstand der gesetzlichen Regelungen zur Landschaftsplanung.

Anhang I der Richtlinie regelt, welche Informationen in dem Umweltbericht enthalten sein müssen. Teilweise sind sie bereits Gegenstand des BNatSchG. Im einzelnen ist hier folgendes festzustellen:

Nach Anhang I muß der Umweltbericht die *Ziele und Inhalte des Plans oder Programms* darstellen. In der Landschaftsplanung werden bei der Darstellung des vorhandenen und angestrebten Zustands von Natur und Landschaft vorhandene Raumnutzungen sowie zum Zeitpunkt der Aufstellung des Landschaftsplans voraussehbare Vorhaben und Planungen erfaßt und ihre Auswirkungen bewertet.⁶²² Die Landschaftsplanung enthält diesbezüglich die geforderten Inhalte.

In dem Umweltbericht muß außerdem der *aktuelle Umweltzustand und der Umweltzustand, wenn der Plan oder das Programm nicht durchgeführt* wird, beschrieben werden. Die Landschaftsplanung müßte den Umweltzustand zum Zeitpunkt der Aufstellung des Plans oder Programms beschreiben. Problematisch ist hier, daß die Landschaftsplanung eine statische Planung ist, die also nicht laufend, sondern nur zu bestimmten Zeitpunkten fortgeschrieben wird. Häufig wird sie mit der Bauleitplanung oder der Raumplanung koordiniert, nicht aber mit den in eigenen zeitlichen Sequenzen aufgestellten Fachplänen.⁶²³ In den Zeiträumen zwischen der Aufstellung und Fortschreibung der Landschaftsplanung kann sie daher über den aktuellen Umweltzustand für die Beurteilung des Plans oder Programms keine Aussage treffen, sondern lediglich als Informations- und Bewertungsgrundlage dienen.⁶²⁴ Die Landschaftsplanung erhält somit noch nicht den geforderten Inhalt.

Gemäß Anhang I der Richtlinie muß der Umweltbericht die *Umweltqualitätsziele enthalten* und die *Erklärung, wie diese Ziele bei der Ausarbeitung des Plans berücksichtigt wurden*. Die Landschaftspläne sollen gemäß § 14 I Nr. 2 BNatSchG Angaben über die konkretisierten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthalten. Die Ziele sind in § 1 BNatSchG aufgelistet, die Grundsätze in § 2 BNatSchG. Die Landschaftsplanung enthält damit auch diese für den Umweltbericht geforderten Inhalte.

Der Umweltbericht muß die *erheblichen Umweltauswirkungen* gemäß Anhang I f) *darstellen und bewerten*. Die Prüfung der Verträglichkeit der bestehenden und geplanten Raumnutzungsansprüche und die Darlegung der damit verbundenen Auswirkungen gehören zu jeder qualifizierten Landschaftsplanung, womit die Landschaftsplanung auch diesen geforderten Bestandteil des Umweltberichts enthält.⁶²⁵

Weiter muß der Umweltbericht die *Maßnahmen zur Vermeidung, Verminderung und zur Kompensation von erheblichen Umweltauswirkungen* aufgrund der Plandurchführung beschreiben. Das von der Landschaftsplanung zu erarbeitende Entwicklungskonzept umfaßt Erfordernisse und Maßnahmen zu Nutzungsänderungen sowie zur Vermeidung von Auswirkungen geplanter Vorhaben. Außerdem enthält es Vorschläge von Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie Empfehlungen für Inhalte, die zur Übernahme in andere Planungen geeignet sind.⁶²⁶ Die Landschaftsplanung enthält somit diesen Bestandteil des Umweltberichts.

⁶¹⁹ Zu den Anforderungen des Scoping vgl. Ausführungen unter II.A.1.a).

⁶²⁰ Van Haaren, UVP-report 2000, 44, 45.

⁶²¹ Zu den Anforderungen an den Umweltbericht vgl. Ausführungen unter II.A.1.

⁶²² Vgl. § 14 I Nr. 1 BNatSchG; § 45a HOAI; van Haaren, UVP-report 2000, 44, 45.

⁶²³ Van Haaren, UVP-report 2000, 44, 45.

⁶²⁴ Van Haaren, UVP-report 2000, 44, 45.

⁶²⁵ Vgl. § 45 a HOAI; van Haaren, UVP-report 2000, 44, 45.

⁶²⁶ Vgl. Mönnecke, Garten + Landschaft 2001, 18.

Es muß eine *Begründung für die Auswahl der geprüften Alternativen* gegeben werden und die *Umweltprüfung beschrieben* werden. Die Erstellung der Begründung ist nicht Aufgabe der Landschaftsplanung, sondern sie fällt in die Zuständigkeit der Fach- oder Gesamtplanung. Da in der Landschaftsplanung i.d.R. keine Alternativenprüfung vorgenommen wird, enthält sie auch keine Begründung. Dieser Bestandteil des Umweltberichts ist daher nicht in der Landschaftsplanung enthalten.

Eine *Beschreibung der geplanten Maßnahmen zum Monitoring* muß Gegenstand des Umweltberichts sein. Mit der Novellierung des BNatSchG wurde die Umweltbeobachtung als Aufgabe in das Gesetz neu aufgenommen. Gemäß § 12 BNatSchG hat die Umweltbeobachtung den Zustand des Naturhaushalts, seine Veränderungen, die Folgen der Veränderungen, Einwirkungen auf den Naturhaushalt und die Wirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf den Zustand des Naturhaushalts zu ermitteln, auszuwerten und zu bewerten.

Damit sieht das BNatSchG eine Kontrolle sämtlicher Änderungen des Naturhaushalts vor, egal wodurch sie verursacht wurden. Auch Pläne und Programme, sofern sie Änderungen des Naturhaushalts hervorrufen, sind Gegenstand des Monitoring. Eine Ermittlung, Aus- und Bewertung der Änderungen des Naturhaushalts ist jedoch nicht mit einer Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung gleichzusetzen. Die Beschreibung der zur Überwachung geplanten Maßnahmen im Umweltbericht liegt zeitlich vor der Umweltbeobachtung. Dieser Bestandteil des Umweltberichts ist daher nicht schon in der Landschaftsplanung enthalten.

Gegenstand des Umweltberichts muß nicht zuletzt eine *nichttechnische Zusammenfassung der im Umweltbericht enthaltenen Informationen* sein. Eine allgemeinverständliche Kurzfassung des Umweltberichts ist bisher in der Landschaftsplanung gesetzlich nicht geregelt, in der Praxis zur Information von Öffentlichkeit und Politik häufig jedoch schon vorhanden.

Bei der Durchführung der Umweltprüfung sind *die Öffentlichkeit und die betroffenen Behörden gemäß Art. 6 der Richtlinie zu konsultieren*. Für die Landschaftsplanung ist weder im BNatSchG noch im Nds. Naturschutzgesetz eine Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen.⁶²⁷ Die Behördenbeteiligung erfolgt gemäß § 56 II NNatSchG, wonach die Naturschutzbehörden andere Behörden zu beteiligen haben, wenn Planungen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege deren Aufgabenbereich berühren können.

Die Regelung, daß der Umweltbericht, die Stellungnahmen und die Ergebnisse von grenzüberschreitenden Konsultationen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt werden müssen (*das Berücksichtigungsgebot in der Entscheidungsfindung* gemäß Art. 8 der Richtlinie), findet bisher keine Entsprechung in der Landschaftsplanung.

Wurde ein Plan oder Programm angenommen, ist dies gemäß Art. 9 I der Richtlinie den Behörden nach Art. 6 III, der Öffentlichkeit und den konsultierten Mitgliedstaaten bekanntzugeben. Darüber hinaus sind ihnen der Plan oder das Programm selbst, eine Erklärung über die Ergebnisse der Umweltprüfung (*zusammenfassende Erklärung*), die den Anforderungen des Art. 9 I b) entspricht und die Maßnahmen, die zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt beschlossen wurden, *zugänglich zu machen*.

Nach dem NNatSchG ist für die Landschaftsplanung aufgrund ihres gutachtlichen Charakters keine formelle Bekanntmachung oder Verkündung vorgesehen.⁶²⁸ Der Landschaftsrahmenplan kann gemäß § 5 III NNatSchG bei der Naturschutzbehörde von jedermann eingesehen werden und gegen Kostenerstattung können Abdrucke verlangt werden.⁶²⁹ In der niedersächsischen Landschaftsplanung gibt es somit keine Pflicht zur Bekanntgabe der Pläne oder der Maßnahmen zur Umweltbeobachtung. Die Anforderungen der Richtlinie erfüllt die Landschaftsplanung diesbezüglich nicht.

⁶²⁷ Zu den Regelungen in den anderen Bundesländern vgl. Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, Band 2 und 3, Anhang B (Landesrecht).

⁶²⁸ Zu den anderen Bundesländern vgl. Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, Band 2 und 3, Anhang B (Landesrecht).

⁶²⁹ Blum/Agema/Franke, NNatSchG, Kom., § 5 Rz.22 f.

Gemäß Artikel 10 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt zu überwachen, um unter anderem frühzeitige und unvorhergesehene negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen (*Überwachung*). Die Regelungen über die Umweltbeobachtung in § 12 BNatSchG könnten diese Anforderungen an ein Monitoring nach der Richtlinie bereits erfüllen. Gemäß § 12 BNatSchG hat die Umweltbeobachtung den Zustand des Naturhaushalts, seine Veränderungen, die Folgen der Veränderungen, Einwirkungen auf den Naturhaushalt und die Wirkungen von Umweltschutzmaßnahmen auf den Zustand des Naturhaushalts zu ermitteln, auszuwerten und zu bewerten.

Damit sieht das BNatSchG eine Kontrolle sämtlicher Änderungen des Naturhaushalts vor, egal wodurch sie verursacht wurden. Auch Pläne und Programme, sofern sie Änderungen des Naturhaushalts hervorrufen, sind Gegenstand des Monitoring. Problematisch könnte lediglich sein, daß das Monitoring nach der Richtlinie direkt von dem Plan oder dem Programm ausgeht, während die Maßnahmen zur Umweltbeobachtung nach § 12 II BNatSchG allgemeinerer Natur sein könnten. Eine den Anforderungen der Richtlinie entsprechende spezielle Überwachung der Auswirkungen der Pläne und Programme müßte bei der Festlegung der Maßnahmen zur Überwachung nach § 12 BNatSchG in Verbindung mit den Vorschriften der Länder geregelt werden.

Im *Ergebnis* ist festzustellen, daß die gesetzlichen Regelungen zur Landschaftsplanung im BNatSchG die Anforderungen der Richtlinie an die Umweltprüfung noch nicht erfüllen. Die Landschaftsplanung weist jedoch bereits heute Überschneidungen mit den Anforderungen an die Umweltprüfung auf.

Nicht Teil der Landschaftsplanung sind bisher Regelungen zum Screening, Scoping, der Alternativenprüfung, der Beteiligung der Öffentlichkeit, der Pflicht zur Bekanntgabe der Pläne und der Maßnahmen zur Umweltbeobachtung. Hingegen sind die in den Umweltbericht einzustellenden Informationen zum überwiegenden Teil bereits der Landschaftsplanung zu entnehmen. Hinzukommen müßten noch Informationen zu dem aktuellen Umweltzustand, der Begründung der Auswahl der geprüften Alternativen, der Beschreibung der geplanten Monitoringmaßnahmen und eine nichttechnische Zusammenfassung.

a) Die vollständige Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung

Bei einer vollständigen Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung müßte das Verfahren zur Erstellung der Landschaftspläne fast vollständig verändert werden, da nicht nur die Verfahrensschritte des Screening und Scoping, der Pflicht zur Bekanntgabe der Pläne und der Maßnahmen zur Umweltbeobachtung zusätzlich aufgenommen werden müßten, sondern auch die Beteiligung der Öffentlichkeit bei jedem Plan- oder Programm-entwurf zu regeln wäre.

Die Aufnahme der zusätzlichen Verfahrensschritte, insbesondere die Beteiligung der Öffentlichkeit bei jeder Aktualisierung der Landschaftsplanung, würde zu einer immensen Aufblähung des Verfahrens zur Erstellung eines Landschaftsplanes führen. Anstelle einer effizienteren Verfahrensgestaltung als bei einer Integration in die bestehenden Fachverfahren würde das Verfahren komplizierter werden. Neben der Öffentlichkeitsbeteiligung für den Plan oder das Programm nach dem entsprechenden Fachgesetz wäre zusätzlich eine Öffentlichkeitsbeteiligung für den Landschaftsplan durchzuführen.

Bei einer Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung für sämtliche in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Pläne und Programme müßte außerdem das System der Landschaftsplanung als raumbezogener Fachplanung⁶³⁰ völlig verändert werden, da zahlreiche nicht räumliche Planungen einer Umweltprüfung zu unterziehen sind. Außerdem ist es für die Planungspraxis problematisch, daß nicht die das einzelne Planverfahren leitende Behörde, sondern die Naturschutzbehörde als eigentlich planfremde Behörde für die Durchführung der Umweltprüfung zuständig würde.

⁶³⁰ Vgl. dazu die Ausführungen unter I.C.(11) (f).

Die Umweltprüfung ist ein reines Verfahrensinstrument, durch das die Landschaftsplanung nicht automatisch von der sektoral orientierten Fachplanung (Raum- und Maßnahmenplanung) zu einer fachübergreifenden koordinierenden und integrierenden räumlichen Gesamtplanung wird.⁶³¹ Die Landschaftsplanung würde im Fall der Integration der Umweltprüfung von einer naturschutz- und landschaftspflegerischen Planung hin zu einer alle Umweltbelange umfassend integrierenden Planung weiterentwickelt werden müssen. Der Vorteil der Fortentwicklung der Landschaftsplanung hin zu einer alle Umweltbelange umfassend integrierenden Planung könnte sein, daß die verschiedenen Planungen hinsichtlich der Umweltbelange koordiniert und als Vorgabe für sämtliche anderen Planungen funktionieren könnten.⁶³²

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem bisherigen Instrumentarium der Landschaftsplanung könnte jedoch sehr zweifelhaft sein, ob ein Planungskonzept, welches alle umweltrelevanten Belange innerhalb eines Planungs- oder Programmraumes ermitteln, im Verhältnis unter- und gegeneinander bewerten und zu einem ökologisch ausgerichteten Ausgleich bringen will, sinnvoll ist.⁶³³ Eine neue, alle Umweltbelange umfassend integrierende Planung neben bestehenden anderen Umweltplanungen würde zu Überschneidungen und zu Unklarheiten über das Ineinandergreifen der Planungen führen. Werden Planungen überlastet, hat dies zur Folge, daß die erforderlichen Bestandsaufnahmen und Analysen nur in jahrelanger Arbeit aufgestellt werden können.⁶³⁴

Es ist außerdem zu beachten, daß Gegenstand und Intensität der Umweltprüfung sich nach dem fachrechtlich vorgegebenen Entscheidungsprogramm der jeweiligen Planungsebene richten. Die Plan-UVP-Richtlinie verlangt nicht, daß zu einem Plan mit weiträumiger Perspektive und großem Maßstab eine detailtiefe Umweltprüfung mit kleinräumiger Betrachtung durchgeführt wird.⁶³⁵ Gegenstand und Intensität der Prüfung sind damit eng an das Planungsverfahren gekoppelt. Wird die Umweltprüfung in die Landschaftsplanung integriert und verbleibt nicht bei dem jeweiligen Planungsverfahren, kann dies zu Unsicherheiten bzgl. der Tiefe der durchzuführenden Prüfung führen.⁶³⁶

Eine vollständige Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung ist somit abzulehnen.

b) Die Integration des Umweltberichts in die Landschaftsplanung

In Betracht kommen könnte anstelle einer Integration der kompletten Umweltprüfung in die Landschaftsplanung nur die Integration des Umweltberichts. Wie oben erläutert, sind die in den Umweltbericht einzustellenden Informationen zum überwiegenden Teil bereits der Landschaftsplanung zu entnehmen.⁶³⁷ Hinzukommen müßten noch Informationen zu dem aktuellen Umweltzustand, der Begründung der Auswahl der geprüften Alternativen, der Beschreibung der geplanten Monitoringmaßnahmen und eine nichttechnische Zusammenfassung.

Der Landschaftsplan würde in diesem Fall Träger des Umweltberichts sein und nicht nur als Informationsquelle dienen. Der Umweltbericht als Teil der Landschaftspläne würde parallel zu dem jeweiligen Plan- oder Programmentwurf erstellt werden. Der Landschaftsplan als Träger des Umweltberichts müßte nicht nur die Auswirkungen des Plans oder Programms beurteilen, sondern auch die realistischen Alternativen beschreiben und bewerten. Die Ergebnisse des Umweltberichts würden bei der Entscheidungsfindung durch die den Plan aufstellende Behörde Berücksichtigung finden. Die Beteiligung wie auch alle anderen Verfahrensschritte (Screening, Scoping, Monitoring) verblieben bei der den Fachplan aufstellenden Behörde.

⁶³¹ Vgl. Bender/Sparwasser/Engel S. 181; vgl. zur Fortentwicklung der Landschaftsplanung zu einer Umweltleitplanung. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT, S. 185, 203 ff.

⁶³² UGB-KomE S. 570; vgl. Kloepfer, JZ 1992, 817, 826; Scholich in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Integration einer Umweltleitplanung in die Raumordnung, 1994, S. 80 ff., 81; Konze, ebd. S. 47 ff., 55.

⁶³³ Hoppe, DVBl. 1992, 1381, 1384; UGB-KomE, S. 572.

⁶³⁴ Vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig UGB-AT S. 199.

⁶³⁵ Sangenstedt, Vortrag am 05.05.2000, S. 15

⁶³⁶ Für das Raumordnungsrecht ausführlich Jacoby in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt BMVBW S. 181ff.

⁶³⁷ Vgl. die Ausführungen unter II.B.3.

Problematisch könnte insbesondere die Beschreibung und Bewertung realistischer Alternativen zu dem Fachplan durch die Naturschutzbehörde sein. Bei der Alternativenprüfung müssen Alternativen nicht nur nach den Kriterien einer besseren Umweltverträglichkeit gesucht werden, sondern sie müssen auch nach dem speziellen Fachgesetz realisierbar sein.⁶³⁸ Eine enge Zusammenarbeit mit der planaufstellenden Behörde wäre zwingend erforderlich.

Die im Umweltbericht geforderte Alternativenprüfung kann sachgerecht nur geleistet werden, wenn die Informationen hierzu von der fachlich zuständigen Planungsbehörde kommen.⁶³⁹ Die Erarbeitung von Alternativen erscheint daher effizienter, wenn sie von der planaufstellenden Behörde selbst durchgeführt wird und dann die Umweltverträglichkeit der einzelnen Alternativen durch die Naturschutzbehörde geprüft würde.

Bei einer Integration des Umweltberichts in die Landschaftsplanung wäre es notwendig, bei jeder Plan- oder Programmaufstellung den Landschaftsplan fortzuschreiben, um den aktuellen Umweltzustand zum Zeitpunkt der Aufstellung des Plans oder Programms beschreiben und bewerten zu können. Dies würde bedeuten, daß der Landschaftsplan bei der Vielzahl der aufzustellenden unterschiedlichen Fachpläne sehr häufig fortgeschrieben werden müßte, so daß die Landschaftsplanung sich von einer statischen zu einer dynamischen Planung entwickeln würde.⁶⁴⁰ Zu überlegen wäre anstelle einer solchen prozesshaften Fortschreibung, die Landschaftsplanung um flexible Module zu ergänzen, die unabhängig vom Aufstellungszeitraum der Landschaftsplanungen agieren können.⁶⁴¹

Die Umweltprüfung würde vor dem Hintergrund eines umfassenden Ziel- und Entwicklungskonzepts vorgenommen, wodurch die Chance bestünde, einzelne Projekte nicht isoliert zu betrachten, sondern in einen raum- und umweltbezogenen Zusammenhang zu stellen.⁶⁴²

Problematisch ist jedoch eine Überfrachtung der Landschaftsplanung, wenn sie auch Träger des Umweltberichts würde. Neben der eigentlichen Aufgabe, als räumliches Steuerungsinstrument für die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege im Sinne von §§ 1, 2 BNatSchG zu dienen, müßte sie als inhaltliches Kernstück der Umweltprüfung fungieren.

Gegenstand und Intensität der Umweltprüfung sind so eng an das Planungsverfahren gekoppelt, daß auch der Umweltbericht schon aus verwaltungspraktischen Gründen von der planaufstellenden Behörde gefertigt werden sollte. Statt einer Vermeidung zusätzlichen Verfahrensaufwandes würde dieser noch erhöht werden, wenn der Landschaftsplan als Träger des Umweltberichts fungiert.

Die Landschaftsplanung sollte den Umweltbericht daher nicht integrieren, sondern sie sollte lediglich als Informationsquelle dienen.

4. Die Integration der Umweltprüfung in die bestehenden Planungsverfahren

Die Integration der Umweltprüfung kann derart erfolgen, daß die Regelungen über die Umweltprüfung insgesamt in das jeweilige Fachgesetz aufgenommen werden („Vollintegration“).⁶⁴³ Eine andere Variante der Integration ist eine sog. „Teilintegration“. Es gibt ein einheitliches Gesetz, in dem die für alle Pläne und Programme geltenden Bestimmungen geregelt sind, das sog. Stammgesetz. Zusätzlich werden im Wege eines Artikelgesetzes in die verschiedenen Fachgesetze Regelungen aufgenommen, da die unterschiedlichen Planungsverfahren eine spezielle Regelung der Einzelheiten der Umweltprüfung für das jeweilige Verfahren erforderlich machen.⁶⁴⁴

⁶³⁸ Zur Alternativenprüfung vgl. die Ausführungen unter II.A.1.c).

⁶³⁹ Vgl. Spannowsky, UPR 2000, 201, 207.

⁶⁴⁰ Gemäß § 16 I BNatSchG sind Landschaftspläne fortzuschreiben, wenn wesentliche Veränderungen der Landschaft vorgesehen oder zu erwarten sind.

⁶⁴¹ Van Haaren, UVP-report 2000, 44, 46.

⁶⁴² Vgl. Mönnecke, Garten + Landschaft 2001, 19.

⁶⁴³ Vgl. <http://alogix.de/sup/richtlinie/text3.htm> vom 30.01.2002, 3 f.

⁶⁴⁴ Zur Umsetzung der Projekt-UVP-Richtlinie vgl. Erbguth/Schink UVP-G-Kommentar, Einleitung Rz. 23 m.w.N.

Für eine Teil- statt einer Vollintegration spricht, daß durch ein einheitliches Gesetz für alle Pläne und Programme auch ein zumindest in den Grundzügen einheitliches Verfahren gewährleistet ist. Die systematische Geschlossenheit des Konzepts für eine Umweltprüfung wird gewahrt. Zudem ist die Umsetzung der Projekt-UVP-Richtlinie ebenfalls im Wege der Teilintegration erfolgt, sodaß auf die Erfahrungen bei der Umsetzung und in der Anwendung zurückgegriffen werden kann.⁶⁴⁵

Wird die Integration als Teilintegration durchgeführt, können die für alle Pläne und Programme geltenden einheitlichen Regelungen in ein neu zu schaffendes Plan-UVP-Gesetz als Stammgesetz aufgenommen werden. Alternativ könnte eine Erweiterung des UVPG in Betracht kommen.

Für ein *neues Plan-UVP-Gesetz* spricht, daß die Umweltprüfung für Pläne und Programme keine Erweiterung der Projekt-UVP sein soll, sondern ein systematischer Unterschied zwischen der Plan- und der Projekt-UVP besteht. Während bei der Projekt-UVP der Vorhabenträger, der ein bestimmtes Projekt realisieren will, für dieses Projekt auf seine Kosten einen Umweltbericht erstellen lassen muß, wird bei der Plan-UVP grundsätzlich unabhängig von späteren Projekten der Inhalt des Planes geprüft.⁶⁴⁶

Für eine *Aufnahme der Regelungen in das UVPG* spricht, daß das UVPG bereits Regelungen zu Plänen enthält und so Überschneidungen einfacher vermieden werden könnten. So ist in § 17 UVPG geregelt, in welchem Fall eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Aufstellungsverfahren für einen Bebauungsplan durchzuführen ist und wann und wie sie in einem Aufstellungsverfahren und im nachfolgenden Zulassungsverfahren durchzuführen ist.⁶⁴⁷ Die Liste der UVP-pflichtigen Projekte wurde außerdem um Bestandteile erweitert, die gar keine Vorhaben sind. So unterliegen Industriezonen und Städtebauprojekte einer Projekt-UVP-Pflicht, ohne daß schon ein konkretes Projekt vorhanden ist.⁶⁴⁸

Die Plan-UVP knüpft hinsichtlich ihres Anwendungsbereichs an den Anwendungsbereich der Projekt-UVP an, indem Pläne und Programme u.a. dann einer Umweltprüfung zu unterziehen sind, wenn sie Standorte für UVP-pflichtige Projekte vorbereiten.⁶⁴⁹ Abstimmungsbedarf zwischen der Plan- und der Projekt-UVP bestünde hinsichtlich der Absichtung, der Vermeidung von Mehrfachprüfungen und generell des Verhältnisses der Plan- zur Projekt-UVP.⁶⁵⁰

Es bietet sich daher an, das UVPG um Regelungen für die Plan-UVP zu erweitern und zusätzlich die spezielleren Regelungen in die Fachgesetze für die einzelnen Planungsverfahren aufzunehmen.

5. Zusammenfassung

Richtlinien mit rein programmatischem Charakter können durch vertragliche Vereinbarungen umgesetzt werden. Die Plan-UVP-Richtlinie ist kein solcher Programmsatz. Die Mitwirkungsbefugnis der Öffentlichkeit ist ein den Einzelnen begünstigendes Recht, so daß der Umsetzungsvorbehalt des Art. 249 III EGV eine Umsetzung durch abstrakt-generelle Norm gebietet. Außerdem ist die Umsetzung der Richtlinie durch abstrakt-generelle Norm erforderlich, weil die Richtlinie mit dem Ziel der Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung gewichtige Gemeinschaftsbelange verwirklichen soll.

Die Umsetzung der Richtlinie durch die Schaffung eines neuen Verfahrens kommt nicht in Betracht.

Auch die Umsetzung der Richtlinie durch eine Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung sollte nicht verfolgt werden. Die gesetzlichen Regelungen zur Landschaftsplanung im BNatSchG erfüllen die Anforderungen der Richtlinie an die Umweltprüfung nicht, es sind lediglich einige Überschneidungen festzustellen. Nicht Teil der Landschaftsplanung sind bisher Regelungen zum Screening, Scoping, der Alternativenprüfung, der

⁶⁴⁵ Vgl. Erbguth/Schink UVPG-Kommentar, Einleitung Rz. 45 ff.

⁶⁴⁶ Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 404.

⁶⁴⁷ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 403.

⁶⁴⁸ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 405.

⁶⁴⁹ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 401.

⁶⁵⁰ Näckel, UVP-report 2001, 130, 132.

Beteiligung der Öffentlichkeit, der Pflicht zur Bekanntgabe der Pläne und der Maßnahmen zur Umweltbeobachtung. Hingegen sind die in den Umweltbericht einzustellenden Informationen zum überwiegenden Teil der Landschaftsplanung zu entnehmen. Hinzukommen müßten Informationen zu dem aktuellen Umweltzustand, der Begründung der Auswahl der geprüften Alternativen, der Beschreibung der geplanten Monitoringmaßnahmen und eine nichttechnische Zusammenfassung.

Die vollständige Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung ist abzulehnen. Das System der Landschaftsplanung als raumbezogener Fachplanung müßte verändert werden, da zahlreiche nicht räumliche Planungen einer Umweltprüfung zu unterziehen wären. Eine alle Umweltbelange umfassend integrierende Planung neben bestehenden anderen Umweltplanungen würde zu Überschneidungen und zu Unklarheiten über das Ineinandergreifen der Planungen führen. Werden Planungen überlastet, hat dies zur Folge, daß die erforderlichen Bestandsaufnahmen und Analysen nur in jahrelanger Arbeit aufgestellt werden können. Gegenstand und Intensität der Umweltprüfung richten sich nach dem fachrechtlich vorgegebenen Entscheidungsprogramm der jeweiligen Planungsebene. Eine Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung könnte zu Unsicherheiten bzgl. der Tiefe der durchzuführenden Prüfung führen.

Die Integration nur des Umweltberichts in die Landschaftsplanung kommt ebenfalls im Ergebnis nicht in Betracht. Aufgrund der Vielzahl der aufzustellenden unterschiedlichen Fachpläne müßte der Landschaftsplan sehr häufig fortgeschrieben werden, denn bei jeder Planaufstellung wäre der aktuelle Umweltzustand zu beschreiben und bewerten. Schon aus verwaltungspraktischen Erwägungen sollte der Umweltbericht daher von der planaufstellenden Behörde verfaßt werden.

Die im Ergebnis favorisierte Integration der Umweltprüfung in die bestehenden Planungsverfahren könnte im Wege der Vollintegration erfolgen. Die Aufnahme aller Regelungen über die Umweltprüfung in das jeweilige Fachgesetz hätte jedoch zur Folge, daß es kein in den Grundzügen einheitliches Verfahren zur Umweltprüfung gäbe. Einer Teilintegration ist daher der Vorzug zu geben. Danach gibt es ein Stammgesetz, in dem die für alle Pläne und Programme geltenden Bestimmungen enthalten sind. Daneben erfolgen durch ein Artikelgesetz die speziellen Regelungen für die einzelnen Planungsverfahren. Das UVPG sollte um das Stammgesetz für die Umweltprüfung für Pläne und Programme erweitert werden.

C. Kompatibilität mit dem Projekt eines Umweltgesetzbuchs

Für die Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie in deutsches Recht ist zu beachten, daß die Kodifikation eines Umweltgesetzbuchs seit langer Zeit vorgesehen ist.⁶⁵¹ Das Bundesumweltministerium hat im April 1999 einen Entwurf für ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch (UGB I) vorgelegt, der jedoch nicht veröffentlicht wurde.⁶⁵² In dem UGB I sollten das Zulassungs- und Überwachungsrecht für umweltrelevante Vorhaben vereinheitlicht und u.a. die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte umgesetzt werden. Aussagen zu einer Integration der Plan-UVP sind bisher in dem Entwurf nicht enthalten. Wegen kompetenzrechtlicher Probleme wird vor der Realisierung des UGB I eine erweiterte Gesetzgebungskompetenz des Bundes angestrebt.⁶⁵³ Erst wenn eine gesicherte verfassungsrechtliche Grundlage vorliegt, wird das Bundesumweltministerium die Arbeiten am UGB I fortführen.⁶⁵⁴

Selbst wenn eine Integration der Umweltprüfung für Pläne und Programme nach der Richtlinie in das geplante Umweltgesetzbuch wünschenswert ist, muß jedoch die Verpflichtung zur fristgerechten Umsetzung der Richtlinie berücksichtigt werden.⁶⁵⁵ Vorzugswürdig erscheint es daher, die Anforderungen der Richtlinie, wie oben erörtert,

⁶⁵¹ Der Gedanke einer Kodifizierung des Umweltsrechts in einem einheitlichen Gesetzeswerk wurde bereits im Umweltbericht der Bundesregierung von 1976 aufgegriffen (BT-Drs. 7/5684, S. 23) und wird seitdem diskutiert, vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Abmann/Kunig UGB-AT, Einleitung I. 1.2 und 2.2.

⁶⁵² Der Entwurf wurde laut Auskunft des Bundesumweltministeriums vom 25.02.2002 nicht veröffentlicht, sei aber der letzte erstellte Entwurf und damit nach wie vor aktuell.

⁶⁵³ Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 61ff., S.82; Näckel, UVP-report 2001, 130, 131, Fn.30.

⁶⁵⁴ Vgl. Artikel-Nr. 2202 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und , Stand Februar 2000, www.bmu.de/sachthemen/gesetz/umweltgesetz.php?vers=text vom 27.04.03.

⁶⁵⁵ Vgl. Näckel, UVP-report 2001, 130, 133.

zunächst in die bestehenden Verfahren zu integrieren und das UVPG zusätzlich zu ergänzen. Diese Integrationsform sollte allerdings nur gewählt werden, wenn sie keine die Realisierung des Umweltgesetzbuchs erschwerenden Regelungen enthält, um nicht noch weitere „Hürden“ für die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs zu errichten. Es wird daher untersucht, ob die Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie, wie sie oben im einzelnen vorgeschlagen wurde,⁶⁵⁶ mit dem Entwurf eines Umweltgesetzbuchs vereinbar ist.

Die Bestrebungen zur Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs haben zu verschiedenen Gesetzentwürfen für ein Umweltgesetzbuch geführt, in denen unterschiedliche Modelle einer Umweltprüfung für Pläne und Programme vorgeschlagen werden.

Zunächst wurde der im Jahre 1990 von einer Professorengruppe vorgestellte Entwurf eines Allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuchs erarbeitet, der eine sog. *Umweltleitplanung* (§§ 19 ff) sowie eine *Umweltfolgenprüfung* (§§ 31 ff) vorsieht.⁶⁵⁷

Daran schloß sich der Entwurf der unabhängigen vom Bundesumweltministerium im Juli 1992 berufenen Sachverständigenkommission für ein einheitliches Umweltgesetzbuch unter dem Vorsitz des früheren Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Sandler an, der 1998 vorgelegt wurde.⁶⁵⁸ Auch der Kommissionsentwurf trennt systematisch zwischen einer abstrakteren *Umweltgrundlagenplanung*(§ 69 ff) und einer *Umweltprüfung für Pläne und Programme* (§§ 74 ff) zur Vorbereitung standortbezogener Vorhaben. Daneben steht eine *Umweltverträglichkeitsprüfung bei vorgelagerten Verfahren und vorhabenbezogenen Plänen* (§ 111).⁶⁵⁹

Da bisher keine neueren Informationen über den Stand der Kodifikationsbemühungen für ein Umweltgesetzbuch bekannt sind, ist die Untersuchung anhand der beiden zuvor genannten Vorschläge vorzunehmen.

1. Vereinbarkeit der Integration der Richtlinienanforderungen in die bestehenden Planungsverfahren mit dem Professorenentwurf

Zunächst stellt sich die Frage, ob der *Anwendungsbereich* der in dem Professorenentwurf vorgesehenen Umweltleitplanung und der Umweltfolgenprüfung mit dem der Plan-UVP-Richtlinie übereinstimmt.

Die in den §§ 19 ff. des Entwurfs vorgesehene *Umweltleitplanung* soll die Landschaftsplanung, die forstliche Rahmenplanung, die wasserwirtschaftliche Planung und die Luftreinhalteplanung als die wichtigsten bestehenden Umweltplanungen zusammenführen und daraus einen eigenen Planungstyp bilden. Langfristig soll die Umweltleitplanung die Landschaftsplanung ersetzen.⁶⁶⁰

Die *Umweltleitplanung* ist als medienübergreifende Umweltfachplanung gedacht, in der die genannten sektoralisierten Umweltplanungen aufgehen sollen.⁶⁶¹ Sie beschränkt sich auf das Umweltrecht im engeren Sinne.⁶⁶² Von dem Anwendungsbereich der Richtlinie werden hingegen eine Vielzahl weiterer Pläne und Programme erfaßt, wie z.B. die Pläne aus den Bereichen Verkehr und Abfallwirtschaft.⁶⁶³ Der *Anwendungsbereich* der Umweltleitplanung in dem Professorenentwurf ist somit erheblich enger gefaßt als der der Richtlinie.

Daneben wird in den §§ 31 ff. des Entwurfs die Einführung einer *Umweltfolgenprüfung* vorgeschlagen. Die Umweltfolgenprüfung wurde als vorsichtige Fortentwicklung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG ausgestaltet, da es zu dem Zeitpunkt ihrer Erarbeitung noch keine einschlägigen Erfahrungen mit dem UVPG gab.⁶⁶⁴ Ihr

⁶⁵⁶ Vgl. Ausführungen unter II.B.4.

⁶⁵⁷ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig UGB-AT; vgl. im einzelnen die nachfolgenden Ausführungen. UGB-KomE, 1998.

⁶⁵⁹ Vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen.

⁶⁶⁰ Zur Frage des Verhältnisses zwischen Umweltleitplanung und Landschaftsplanung vgl. Kloepfer, JZ 1992, 817, 826 m.w.N.; Darstellung des Professorenentwurfs im UGB-KomE, 1998, S. 569; Schmidt-Aßmann, Umweltleitplanung, in: Koch, Auf dem Weg zum UGB, S. 36 f.

⁶⁶¹ Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im UGB, S. 6.

⁶⁶² Vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig UGB-AT, S. 14; vgl. auch die Ausführungen zum Begriff der Umweltplanung unter I.B.3.

⁶⁶³ Vgl. die Untersuchung des Anwendungsbereichs unter I.C.

⁶⁶⁴ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig UGB-AT, S. 232; UGB-KomE, 1998, S. 584.

Anwendungsbereich erstreckt sich auf Pläne und Programme, die sich auf die Standortwahl für Vorhaben auswirken, welche einer Pflicht zur Umweltfolgenprüfung unterliegen. Dies sind vorhabenbezogene Bebauungspläne gemäß § 48 und Pläne zur Feststellung und Sicherung von Standorten für Vorhaben gemäß § 49 des Entwurfs. Für beide Arten von Plänen ist die Umweltfolgenprüfung jedoch nicht für den Gesamtplan durchzuführen, sondern nur hinsichtlich der vorhabenbezogenen Festsetzungen.⁶⁶⁵

Auch der Anwendungsbereich der Umweltfolgenprüfung ist daher enger als der Anwendungsbereich der Richtlinie. Insbesondere Pläne, die gemäß Art. 3 II b) der Richtlinie in ihren Anwendungsbereich fallen, da für sie eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie erforderlich wäre, unterlägen keiner Pflicht zur Durchführung einer Umweltfolgenprüfung nach dem Professorenentwurf.

Faßt man den Anwendungsbereich der Umweltsleitplanung und den der Umweltfolgenprüfung zusammen, ist er somit immer noch enger als derjenige nach der Plan-UVP-Richtlinie. Allerdings kommt nicht in Betracht, die vorgeschlagene Umsetzung der Richtlinie in die bestehenden Planungsverfahren derart zu ändern, daß sie mit dem Anwendungsbereich des Professorenentwurfs übereinstimmt. Vielmehr müßte der Anwendungsbereich des Professorenentwurfs erweitert werden, denn die Pflicht zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie läßt den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit einer Einschränkung des gemeinschaftsrechtlich definierten Anwendungsbereichs.

Darüber hinaus ist zu klären, ob das Verfahren zur Durchführung der Umweltprüfung für Pläne und Programme, wie oben vorgeschlagen,⁶⁶⁶ mit den Verfahrensvorschriften des Professorenentwurfs übereinstimmt.

Für die *Umweltsleitplanung* ist das *Verfahren* in den §§ 22 ff. des Entwurfs nur insoweit geregelt, als den Ländern die Ausgestaltung im einzelnen vorbehalten ist. Ein Scoping zur Planaufstellung ist nicht vorgesehen. Hinsichtlich der Behördenbeteiligung sieht der Entwurf in § 22 I eine Pflicht der Länder vor, dafür Vorsorge zu treffen, daß andere Träger öffentlicher Belange, die durch die Planung berührt werden können, beteiligt werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist so geregelt, daß anerkannte Verbände nach § 131 I des Entwurfs zwingend zu beteiligen sind. Eine weitergehende Öffentlichkeitsbeteiligung ist nur für die örtliche Umweltsleitplanung zwingend vorgesehen, in den anderen Fällen ist sie fakultativ. Grenzüberschreitende Konsultationen sind nicht vorgesehen. Die Erstellung eines Umweltberichts ist ebensowenig wie die Pflicht zu einer Alternativenprüfung geregelt.⁶⁶⁷

Die Verfahrensvorschriften des Professorenentwurfs für die Umweltsleitplanung genügen somit ohne weitergehende zusätzliche Regelungen durch die Ländergesetzgebung nicht den Anforderungen, die die Richtlinie an das Verfahren einer Umweltprüfung stellt.

Bezüglich des *Verfahrens* bei der *Umweltfolgenprüfung* hat sich der Professorenentwurf entsprechend seiner generellen Tendenz dafür entschieden, den Grundsatz der Integration der Umweltfolgenprüfung in die bestehenden Verfahren beizubehalten.⁶⁶⁸ Die Umweltfolgenprüfung soll nur einen unselbständigen Teil der Verfahren bilden. Um die Nachteile des Integrationsmodells auszugleichen, soll eine Gutachterbehörde die verfahrensdurchführende Behörde beraten.⁶⁶⁹ Wird der oben erläuterte Weg der Teilintegration für die Umsetzung der Richtlinie gewählt, wird die Umweltprüfung also in die bestehenden Planungsverfahren integriert und kein neues Verfahren geschaffen, ist diesbezüglich eine Kompatibilität mit dem Entwurf des Umweltgesetzbuchs gegeben.

Außerdem ist festzustellen, daß die Behördenbeteiligung in dem Professorenentwurf nach § 4 I BauGB ausgestaltet ist und die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 II, III und § 12 BauGB.⁶⁷⁰ Die Umweltfolgenklärung gemäß § 42 des Professorenentwurfs ist Teil der Begründung des Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplans.

⁶⁶⁵ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig UGB-AT, § 48 I und § 49 I, II UGB-AT sowie Begründung S. 249 ff.

⁶⁶⁶ Vgl. dazu die Ausführungen unter II. B.4.

⁶⁶⁷ Vgl. Otto, S. 155 f.

⁶⁶⁸ Rehbinder, Umweltfolgenprüfung, in: Koch, Auf dem Weg zum UGB, S. 61f.

⁶⁶⁹ Vgl. Bunge in: Schmidt, Das Umweltrecht der Zukunft, S. 43, der darauf hinweist, daß mit der Schaffung einer Gutachterbehörde Anregungen aus den Niederlanden, Österreich und der Schweiz aufgegriffen wurden, wo es eine besondere staatliche Kommission mit ähnlichen Aufgaben (Niederlande), eine Umweltschutzfachstelle (Österreich) bzw. eine staatliche Umweltschutzfachstelle (Schweiz) gibt.

⁶⁷⁰ Vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig UGB-AT, zu § 48, S. 249.

Die Behördenbeteiligung nach § 4 I BauGB entspricht den Anforderungen von Art. 6 der Richtlinie. Die Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 3 II, III und § 12 BauGB geht über die Mindestanforderungen des Art. 6 der Richtlinie hinaus, da nach § 3 II, III und § 12 BauGB jedermann zu beteiligen ist⁶⁷¹, während die Richtlinie lediglich vorgibt, daß der Begriff der Öffentlichkeit die vom Entscheidungsprozeß Betroffenen oder voraussichtlich Betroffenen und die Interessierten einschließt.

§ 40 des Professorenentwurfs beschränkt die grenzüberschreitende Beteiligung grundsätzlich ebenso auf die Mitgliedstaaten wie Art. 7 der Richtlinie. Sind die Grundsätze der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit gewahrt, gilt die Regelung auch für andere Nachbarstaaten. Eine Beteiligung von Angehörigen des betroffenen Nachbarstaates unter den gleichen Voraussetzungen wie von Inländern sieht der Professorenentwurf hingegen, anders als die Richtlinie, nicht generell vor, sondern nur, wenn der ausländische Staat gleichwertige Partizipationsformen kennt.⁶⁷² Da die Grundsätze der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit bei den Mitgliedstaaten gewährleistet sind, ist eine inhaltliche Änderung des § 40 des Entwurfs des Umweltgesetzbuchs nicht erforderlich, er genügt den Anforderungen der Richtlinie.

Die von der Behörde nach § 42 des Professorenentwurfs zu erarbeitende Umweltfolgenklärung beinhaltet eine Tatsachendarstellung und eine Bewertung, was die in der Praxis schwierig zu treffende Unterscheidung zwischen einer Faktenwiedergabe einschließlich einer Risikoabschätzung und der beurteilenden Betrachtung überflüssig macht.⁶⁷³ Eine Prüfung der vernünftigen Alternativen ist jedoch nicht vorgesehen, so daß die Umweltfolgenklärung entsprechend zu ändern wäre.

Insgesamt ist festzuhalten, daß das in dem Professorenentwurf geregelte Verfahren in einigen Punkten nicht den Anforderungen, die die Richtlinie an die Verfahrensgestaltung stellt, entspricht. Den Mitgliedstaaten wurde ebenso wie für den Anwendungsbereich hinsichtlich des „Ob“ der Einführung der Verfahrensbestandteile kein Spielraum bei der Umsetzung der Richtlinie eingeräumt. Demzufolge könnte nicht die vorgeschlagene Umsetzung der Richtlinie verändert werden, sondern der Professorenentwurf müßte entsprechend angepaßt werden.

2. Vereinbarkeit der Integration der Richtlinienanforderungen in die bestehenden Planungsverfahren mit dem Entwurf der Sachverständigenkommission

Auch der Kommissionsentwurf trennt systematisch zwischen einer abstrakteren Umweltgrundlagenplanung und einer Umweltprüfung für Pläne und Programme (§§ 74 ff) zur Vorbereitung standortbezogener Vorhaben.⁶⁷⁴ Daneben steht eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei vorgelagerten Verfahren und vorhabenbezogenen Plänen (§ 111).

Die *Umweltgrundlagenplanung* gemäß § 69 ff UGB-KomE soll der Koordination und Integration der vorhandenen Umweltplanungen in die Raumordnung, Landesplanung und Bauleitplanung dienen. Sie soll Bestandteil dieser Planungen sein, indem sie als obligatorische Vorstufe zur gesamträumlichen Planung fungiert, und für sie die Funktion einer Umweltverträglichkeitsprüfung erfüllen.⁶⁷⁵ Die anderen Planungen, insbesondere die Landschaftsplanung, soll sie jedoch nicht ersetzen.⁶⁷⁶

Sie enthält eine eigene zusammenfassende Darstellung der Umweltbelange. Die Umweltgrundlagenplanung obliegt gemäß § 70 I UGB-KomE den Trägern der Bauleit-, der Raum- und der Landesplanung und wird vor oder im Zusammenhang mit den Fachplänen aufgestellt, geändert oder ergänzt. Auf eine Umsetzbarkeit in verbindliche Darstellungen und Festsetzungen der gesamträumlichen Planung ist zu achten, um zu erreichen, daß die gesamträumliche Planung von vornherein umweltschutzorientiert angelegt ist.⁶⁷⁷

⁶⁷¹ Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 3 Rz. 6.

⁶⁷² Vgl. Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT zu § 40 S. 244.

⁶⁷³ Bunge in: Schmidt, Das Umweltrecht der Zukunft S. 44.

⁶⁷⁴ Vgl. Steinberg in: FS für Werner Hoppe zum 70. Geb., S. 509, der die Trennung für sinnvoll erachtet, mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

⁶⁷⁵ Vgl. UGB-KomE, 1998, S. 567, 571 f.

⁶⁷⁶ UGB-KomE, 1998, S. 572 f.

⁶⁷⁷ UGB-KomE, 1998, S. 573.

Das *Verfahren* der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung richtet sich nach den für die Fachpläne geltenden Vorschriften. Die Behörden sind gemäß § 68 UGB-KomE zu beteiligen. Sie haben das Recht zur Stellungnahme. Als Mindestanforderung sieht der Entwurf für die Stufe der Landes- und Regionalplanung eine Regelverpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Die nähere Regelung bleibt den Ländern überlassen.⁶⁷⁸

Es wird vertreten, daß die Umweltgrundlagenplanung mehr als eine Umweltverträglichkeitsprüfung leiste, da sie nicht lediglich der Prüfung einer in ihren Zielen bereits vorbestimmten Planung diene, sondern vorher ansetze und die Ziele der gesamtäumlichen Planung mitbestimme.⁶⁷⁹ Die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie ist jedoch während der Aufstellung des jeweiligen Planes durchzuführen. Außerdem muß die Prüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie zwingend eine Alternativenprüfung beinhalten. Die Umweltgrundlagenplanung erfüllt daher nicht vollständig die von der Plan-UVP-Richtlinie gestellten Anforderungen an die Ausgestaltung einer Umweltprüfung. Der Sachverständigenentwurf müßte entsprechend angepaßt werden.

Für einige andere Pläne als die gesamtäumlichen sieht der Entwurf der Sachverständigenkommission in den §§ 74 ff. eine *Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme* vor.⁶⁸⁰ Während die Umweltgrundlagenplanung den Zustand der Umwelt und die Umwelterfordernisse auf einen bestimmten Raum bezogen darstellt, wird in der Umweltverträglichkeitsprüfung ein konkreter Plan geprüft.⁶⁸¹ Für Programme, die in den Anwendungsbereich des Entwurfs fallen,⁶⁸² ist eine reduzierte Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen. Sie bedarf weder eines Scoping noch einer Öffentlichkeitsbeteiligung.

Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne, hingegen nicht bei der für Programme, ist gemäß § 76 S. 1 UGB-KomE ein Scoping vorgeschaltet. Die Umweltverträglichkeitsprüfung soll ein unselbständiger Teil der Verfahren sein, die der Aufstellung der in den Anwendungsbereich fallenden Pläne und Programme dienen.⁶⁸³ Das Prinzip der Integration in die bestehenden Verfahren gilt damit auch für die Plan- und Programm-UVP. Diesbezüglich ist eine Kompatibilität mit dem Entwurf des Umweltgesetzbuchs gegeben.

Fraglich könnte sein, ob die nach § 77 UGB-KomE erforderliche Umweltbeschreibung nebst der behördlichen Entscheidung gemäß § 79 UGB-KomE den Anforderungen des Art. 5 der Richtlinie an den Umweltbericht genügt. Nach dem Wortlaut wird von der Richtlinie die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung gefordert, im UGB-KomE ist in § 77 nur von einer Umweltbeschreibung die Rede. Eine Beschreibung setzt jedoch zwingend Ermittlungen voraus. Nach dem UGB-KomE wird außerdem eine Beschreibung naheliegender Alternativen gefordert. Es kann davon ausgegangen werden, daß hier bereits nicht nur eine Beschreibung, sondern auch eine Bewertung erfolgt, denn ohne eine Bewertung kann nicht zwischen naheliegenden und entfernten Alternativen unterschieden werden. Eine Bewertung der Umweltauswirkungen ist außerdem gemäß § 79 UGB-KomE erforderlich. Die Umweltbeschreibung i.V.m. der behördlichen Entscheidung gemäß §§ 77, 79 UGB-KomE genügt somit den Anforderungen an die Ausgestaltung des Umweltberichts gemäß Art. 5 der Richtlinie.

Eine Pflicht zur Durchführung grenzüberschreitender Konsultationen ist nicht geregelt. Hingegen findet sich in § 78 UGB-KomE die Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit, wobei in § 78 II die Auslegungsfristen geregelt sind und außerdem jedermann die Gelegenheit zur Äußerung gewährt wird. Der UGB-KomE sieht das Recht zur Äußerung bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist vor, so daß der Entwurf den Anforderungen der Richtlinie an die Gelegenheit zur Stellungnahme genügt. Während nach

⁶⁷⁸ Vgl. UGB-KomE, 1998, S. 579.

⁶⁷⁹ UGB-KomE, 1998 S. 574.

⁶⁸⁰ Gemäß § 75 des Entwurfs handelt es sich um Abwasserbeseitigungspläne, Abfallwirtschaftspläne, kommunale Energiewirtschaftspläne, übergreifende Energieversorgungspläne des Bundes und der Länder, Pläne zur Verbesserung der Agrarstruktur, UGB-KomE, 1998, S. 135.

⁶⁸¹ UGB-KomE, 1998 S. 587.

⁶⁸² Gemäß § 75 Satz 1 Nr. 5. bis 7. des Entwurfs bedürfen Programme zur Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, Programme zur direkten und indirekten Förderung raumbedeutsamer Investitionen sowie zur anwendungsorientierten Förderung von Forschung und Entwicklung in diesem Bereich und sonstige Programme direkter oder indirekter Förderung, wenn von den geförderten Maßnahmen oder Verhaltensweisen nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt oder den Menschen zu erwarten sind, einer Umweltverträglichkeitsprüfung, UGB-KomE, 1998 S. 135.

⁶⁸³ § 74 S. 2 UGB-KomE, 1998.

Art. 6 der Richtlinie die Pflicht geregelt ist, der Öffentlichkeit den Umweltbericht in seiner Gesamtheit zugänglich zu machen, muß nach § 78 I i.V.m. § 77 I 1 Nr. 6 UGB-KomE nur eine allgemein verständliche Zusammenfassung zugänglich gemacht werden. Hier genügt der Entwurf nicht den Anforderungen der Richtlinie.

Neben den planbezogenen Prüfungen, also der Umweltgrundlagenplanung und der Umweltverträglichkeitsprüfung nach §§ 74 ff., sieht der Entwurf in § 111 eine projektbezogene *Umweltverträglichkeitsprüfung bei vorgelagerten Verfahren und vorhabenbezogenen Plänen* vor. In den Anwendungsbereich des § 111 fallen beispielsweise Wege- und Gewässerpläne nach § 41 Flurbereinigungsgesetz, vorhabenbezogene Bebauungspläne und Raumordnungsverfahren.⁶⁸⁴ Allerdings wird in § 111 I 2 des Entwurfs, der vorsieht, daß „die Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens durchgeführt“ wird, deutlich, daß der Prüfungsumfang rein projektbezogen ist.⁶⁸⁵ Er unterscheidet sich somit in so erheblichem Maße von dem nach der Plan-UVP-Richtlinie, daß selbst für Pläne, die in den Anwendungsbereich des § 111 fallen, zusätzlich eine auf den Plan bezogene Prüfung ergänzt werden müßte, um den Anforderungen der Plan-UVP-Richtlinie zu genügen.⁶⁸⁶

Auch hinsichtlich des für die nach § 111 projekt-uvp-pflichtigen Pläne vorgesehenen Verfahrens bedürfte der Entwurf der Sachverständigenkommission einiger Ergänzungen, denn das Verfahren entspricht grundsätzlich dem Verfahren für die vorhabenbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung in §§ 83 ff. bzw. richtet sich bei den Bebauungsplänen nach den Vorschriften des BauGB.⁶⁸⁷

Festzustellen ist somit, daß der Entwurf der Sachverständigenkommission für die gesamträumliche Planung geändert werden müßte, um mit den Anforderungen der Richtlinie vereinbar zu sein. Die Pläne müßten entweder zusätzlich während ihrer Aufstellung einer Umweltprüfung, die der Richtlinie entspricht, unterzogen werden, oder die Konzeption einer vorgezogenen Umweltprüfung als Grundlage für die gesamträumliche Planung müßte vollständig zugunsten einer in das Aufstellungsverfahren integrierten Prüfung aufgegeben werden. Bei der Umweltverträglichkeitsprüfung für alle anderen als die gesamträumlichen Pläne und Programme hätte eine Ergänzung des Anwendungsbereichs zu erfolgen, hinsichtlich des Verfahrens bedürfte es ebenfalls einiger Änderungen. Es müßte ein Scoping für Programme ergänzt werden, eine Änderung hinsichtlich der Zugänglichmachung des Umweltberichts erfolgen und die Pflicht zum Führen grenzüberschreitender Konsultationen aufgenommen werden. Ohne diese Änderungen ist der Entwurf der Sachverständigenkommission nicht mit den Anforderungen, die die Richtlinie an die Integration stellt, vereinbar. Wie bei der Prüfung der Vereinbarkeit des Professorenentwurfs⁶⁸⁸ muß auch hier festgestellt werden, daß die Vereinbarkeit nicht durch eine Anpassung der Art der Integration der Richtlinienanforderungen in die bestehenden Planungsverfahren vorgenommen werden kann, da die Richtlinie den Mitgliedstaaten für die Umsetzung diesbezüglich keinen Spielraum gibt. Die Vereinbarkeit kann somit nur durch eine entsprechende Anpassung des Entwurfs der Sachverständigenkommission erfolgen.

3. Zusammenfassung

Der Professorenentwurf müßte in zahlreichen Punkten geändert werden, um den Anforderungen der Richtlinie zu genügen. Der Anwendungsbereich der Umweltleitplanung und der Umweltfolgenprüfung nach dem Professorenentwurf ist erheblich enger als der Anwendungsbereich der Richtlinie. Die Verfahrensvorschriften für die Umweltleitplanung genügen nicht den Anforderungen, die die Richtlinie stellt. Ein Scoping und grenzüberschreitende Konsultationen sind für die Umweltleitplanung ebenso wie ein Umweltbericht oder die Pflicht zu einer Alternativenprüfung nicht geregelt, die Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht weitgehend genug. Um die Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen, müßte der Professorenentwurf in den genannten Punkten geändert werden. Auch das Verfahren für die Umweltfolgenprüfung bleibt hinter den Anforderungen der Richtlinie zurück.

⁶⁸⁴ Die in den Anwendungsbereich fallenden Pläne und Verfahren sind einzeln in § 111 I aufgelistet.

⁶⁸⁵ Vgl. UGB-KomE, 1998, zu § 111, S. 669 und vor §§ 74–79, S. 588.

⁶⁸⁶ Zum Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie vgl. Ausführungen unter II A. 1 b).

⁶⁸⁷ Vgl. UGB-KomE, 1998, zu § 111, S. 670.

⁶⁸⁸ Vgl. Ausführungen unter II.C.1.

Der Kommissionsentwurf genügt ebenfalls hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Verfahrensregelungen nicht den Anforderungen der Richtlinie. Die Umweltgrundlagenprüfung für die gesamträumliche Planung kann vor der Aufstellung der gesamträumlichen Pläne erfolgen und ist somit nicht zwingend Teil des Aufstellungsverfahrens. Die Umweltverträglichkeitsprüfung für alle anderen als die gesamträumlichen Pläne und Programme nach dem Kommissionsentwurf entspricht hingegen weitgehend den Anforderungen, die die Richtlinie stellt. Es müßten nur einige weniger im Mittelpunkt stehende Details zusätzlich geregelt werden.

Die Entscheidung, welche Form der Integration der Richtlinienanforderungen in die bestehenden Planungsverfahren gewählt wird, sollte nicht von der Vereinbarkeit mit den Entwürfen für ein Umweltgesetzbuch abhängig gemacht werden. Dies ist nicht sinnvoll, da die Richtlinie sowohl hinsichtlich des anzupassenden Anwendungsbereichs als auch des „Ob“ der Verfahrensbestandteile bei der Umsetzung keinen Entscheidungsspielraum läßt. Es könnte folglich keine Anpassung der Art und Weise der Umsetzung erfolgen, durch die eine Vereinbarkeit mit den Entwürfen für ein Umweltgesetzbuch gegeben ist, sondern es muß andersherum eine Anpassung des Professorenentwurfs bzw. des Entwurfs der Sachverständigenkommission erfolgen.

D. Allgemeine Probleme der Integration der Umweltprüfung

1. Der Umfang des Prüfungsgegenstandes

Ein Plan beinhaltet häufig sowohl konkret projektbezogene Aussagen als auch konzeptionelle, sehr allgemeine Festlegungen. Zu überlegen könnte sein, ob sich bei solchen Plänen die Umweltprüfung auf den Gesamtplan erstreckt oder auf die Teile beschränkt, in denen projektbezogene Aussagen getroffen werden.⁶⁸⁹

Grundsätzlich soll der gesamte Plan und nicht nur ein Teil Gegenstand der Umweltprüfung sein. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Richtlinie, wonach nicht Teile von Plänen, die projektbezogene Aussagen treffen, in den Anwendungsbereich fallen, sondern gemäß Art. 3 I der Richtlinie die unter die Absätze 2 bis 4 fallenden Pläne und Programme einer Umweltprüfung unterzogen werden.⁶⁹⁰

Eine Umweltprüfung ohne eine Anknüpfung an bestimmte Standorte für projekt-uvp-pflichtige Vorhaben würde jedoch eher grob und summarisch ausfallen. Die negativen und positiven Umweltauswirkungen des gesamten Planwerks und seiner Alternativen würden geprüft, ohne die einzelnen Standortausweisungen näher zu betrachten.⁶⁹¹

Problematisch ist bei einer solchen Verfahrensweise, daß die Umweltprüfung ohne die Anknüpfung an bestimmte Standorte für projekt-uvp-pflichtige Vorhaben nicht mehr als eine Aufforderung zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Abwägung bedeuten würde. Würden in dem Plan nur allgemeine programmatische Festlegungen getroffen, kann es bei der Prüfung auch nur ganz allgemein um den Schutz der Umwelt im weitesten Sinne gehen. Dies wäre aber keine Neuerung, die zu einem höheren Umweltschutzniveau beitragen kann, da die Belange des Umweltschutzes beispielsweise gemäß §§ 1, 1a BauGB seit langem in der Abwägung zu berücksichtigen sind.⁶⁹² Aufgrund der Allgemeinheit der Festlegungen müßte eine Darstellung der Auswirkungen auf die Umwelt derart allgemeiner Natur sein, daß es praktisch zu einer zweiten vorgezogenen Abwägung der Umweltbelange im Hinblick auf den gesamten Planinhalt kommen würde. Eine Alternativenprüfung wäre nur sehr grob durchführbar, da der Plan zur Entwicklung von Alternativen hinreichend konkret sein muß.

⁶⁸⁹ Zu unterschiedlichen Anwendungsfällen der Plan-UVP-Richtlinie vgl. UVP-Gesellschaft e.V., Strategische Umweltprüfung, Planspiel, S. 1.

⁶⁹⁰ Vgl. Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 125; Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt, S. 86 f. m.w.N.; Ginzky, UVP-report 2001, 174, 176; vgl. auch die Ausführungen unter II.A.1 b).

⁶⁹¹ Vgl. Jacoby, UVP-report 2000, 37, 42.

⁶⁹² Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 404.

Die Zielsetzung der Richtlinie, den mit der Projekt-UVP-Richtlinie bezweckten Umweltschutz in die Planungsphase hinein vorzuverlagern und die Lücke auf der vorbereitenden Planungsseite als Vorstufe für die Projekt-UVP zu schließen, spricht dafür, die Umweltprüfung auf die projektbezogenen Aussagen des Planes zu beziehen.⁶⁹³ Dieser vorhabenbezogene Ansatz darf jedoch nicht dazu führen, ausschließlich eine projektbezogene Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen vorzunehmen und so über eine Auflistung der Umweltauswirkungen jedes einzelnen Projektes nicht hinauszugehen. Eine Gesamtwürdigung und Bewertung aller Planaussagen muß erfolgen, um gerade die sekundären, kumulativen und synergistischen Umweltauswirkungen standort- und projektübergreifend zu erfassen.⁶⁹⁴ Nur dann wird dem integrativen Ansatz der Richtlinie Rechnung getragen.⁶⁹⁵

Im Ergebnis sollte also die Umweltprüfung grundsätzlich projektbezogen erfolgen. Darüberhinaus sind projektübergreifende Ermittlungen und Bewertungen erforderlich, um die sekundären, kumulativen und synergistischen Umweltauswirkungen zu erfassen.⁶⁹⁶

2. Die Abschichtungsregeln

Planung findet in mehreren Planungsstufen statt. Dieser Tatsache trägt auch die Plan-UVP-Richtlinie hinsichtlich ihrer Anforderungen an die Ausgestaltung der Umweltprüfung Rechnung. Die Mitgliedstaaten haben gemäß Art. 4 III der Richtlinie zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen die Tatsache zu berücksichtigen, daß die Umweltprüfung auf verschiedenen Stufen der Planungshierarchie durchgeführt wird.

In Art. 5 II der Richtlinie ist ausdrücklich bestimmt, daß die Umweltprüfung entsprechend dem Detaillierungsgrad des Planes oder Programms durchzuführen und dessen Stellung im Entscheidungsprozeß zu berücksichtigen ist. Mehrfachprüfungen sind zu vermeiden, indem das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte auf den unterschiedlichen Ebenen am besten geprüft werden können, bei der Prüfung berücksichtigt wird. In Art. 5 III wird außerdem geregelt, daß für die Umweltverträglichkeitsprüfung alle Informationen genutzt werden können, die auf anderen Ebenen des Entscheidungsprozesses oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gesammelt wurden.

Die Mitgliedstaaten sollen gemäß Grund (9) der Richtlinie zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen berücksichtigen, daß die Prüfungen bei Plänen und Programmen, die Teil eines hierarchisch aufgebauten Gesamtgefüges sind, auf verschiedenen Ebenen durchgeführt werden. Den Mitgliedstaaten wird mit diesen Vorgaben seitens der Richtlinie die Ausgestaltung des Verfahrens zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen übertragen.

Zunächst ist gesetzlich klarzustellen, daß die Umweltprüfung in nachfolgenden Verfahren auf *zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt wird*,⁶⁹⁷ um eine unökonomische Doppelprüfung von Umwelteffekten zu verhindern.⁶⁹⁸ Für die auf der jeweiligen Ebene entscheidungsrelevanten und für nachfolgende Ebenen verbindlichen Planaussagen muß eine abschließende Umweltprüfung erfolgen. Die Prüfungen auf der nachfolgenden Ebene dürfen nicht denselben Inhalt haben, sondern müssen sich auf andere bzw. zusätzliche, konkretere Prüfungsaspekte beschränken lassen.⁶⁹⁹ Die Richtlinie läßt es nicht nur zu, sondern setzt voraus, daß Einzelfragen auf eine niedrigere Planungsstufe verlagert werden können.⁷⁰⁰

Um eine solche beschränkte Umweltprüfung in der Praxis zu erreichen, müssen Abschichtungsregeln entwickelt werden. Hier wird dem Scoping die Scharnierfunktion bei

⁶⁹³ Vgl. den Professorenentwurf für ein Umweltgesetzbuch, § 48 I und § 49 I, II ProfE, der für die vorhabenbezogenen Bebauungspläne gemäß § 48 und für die Pläne zur Feststellung und Sicherung von Standorten für Vorhaben gemäß § 49 des Entwurfs regelt, daß die Umweltfolgenprüfung nicht für den Gesamtplan durchzuführen ist, sondern nur hinsichtlich der vorhabenbezogenen Festsetzungen, Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, UGB-AT; vgl. auch Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt, S. 87.

⁶⁹⁴ Vgl. Jacoby, UVP-report 2000, 37, 42; Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 125.

⁶⁹⁵ Vgl. Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht Forschungsprojekt S. 87 f.

⁶⁹⁶ So auch Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 125.

⁶⁹⁷ Vgl. Wortlaut des § 17 UVPG.

⁶⁹⁸ Vgl. Steinberg in: FS für Werner Hoppe zum 70. Geb., S. 493, 509; vgl. auch die Ausführungen unter II.A.1b).

⁶⁹⁹ Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, zweites Positionspapier vom 22.02.2002, S. 4.

⁷⁰⁰ Vgl. Ziekow, UPR 1999, 287, 293.

der Feststellung des bereits Geprüften und dem zusätzlich in den nachfolgenden Plänen noch zu Prüfenden zukommen.⁷⁰¹

Eine Aufgabe des Scoping muß es sein, zu klären, was bereits auf höherer Ebene abschließend geprüft wurde, welche Umweltuntersuchungen für die auf der betreffenden Planungsebene entscheidungsrelevanten Sachverhalte bereits vorliegen und welche auf dieser Ebene zusätzlich erforderlich sind sowie, welche Umweltuntersuchungen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nachfolgenden Planungen überlassen werden sollten.⁷⁰² Die Entscheidung über die Heranziehung früherer Prüfergebnisse auf vorgelagerten Ebenen ist somit einzelfallbezogen zu treffen, eine Verpflichtung zu einer „automatischen“ Übernahme von Ergebnissen der Umweltprüfung aus vorgelagerten Ebenen sollte nicht erfolgen.⁷⁰³

§ 16 UVPG und § 17 S.3 UVPG, die für das Verhältnis von Raumordnungsverfahren und Zulassungsverfahren eine Abschichtungsregel enthalten, könnten in einen Allgemeinen Teil des UVPG vorgezogen werden und generell das Verhältnis von hochstufigen Planungen zu nachgelagerten und Zulassungsverfahren regeln.⁷⁰⁴

3. Das Verhältnis zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Projekt-UVP-Richtlinie

Der Unterschied zwischen den beiden Prüfungen besteht darin, daß es bei der Projekt-UVP ein zu prüfendes Vorhaben gibt, während bei der Plan-UVP die Inhalte eines Planes geprüft werden. Ein Vorhaben gibt es nur, wenn es auch einen Vorhabenträger gibt; dieser hat die Pflicht, den Umweltbericht auf seine Kosten zu erstellen und bei der Behörde einzureichen. Bei der Plan-UVP fällt die Umweltprüfung hingegen vollständig in die Verantwortlichkeit des Planaufstellers.⁷⁰⁵

Beide Richtlinien sollen, allerdings für verschiedene Stadien des Entscheidungsprozesses, die jeweils geeignete Umweltprüfung bereitstellen.⁷⁰⁶ Genau wie die Planung in verschiedenen Stufen durchgeführt wird, ist das Verhältnis zwischen Plan- und Projekt-UVP dadurch gekennzeichnet, daß die Prüfungen für unterschiedliche Verfahrensstufen beabsichtigt sind. Ihr Verhältnis stellt sich damit grundsätzlich nicht anders dar als das zwischen unterschiedlichen Planungsstufen. Die oben entwickelten Regeln zur Abschichtung können deshalb Anwendung finden.⁷⁰⁷

Wie erläutert, sollte dem Scoping im Rahmen der Abschichtung die Funktion zukommen, zu klären, was auf der niedrigeren Ebene Gegenstand der Prüfung sein soll.⁷⁰⁸ Ein Scoping wird gemäß § 5 UVPG auch bei der Projekt-UVP durchgeführt. Gegenstand der Besprechung sind u.a. Gegenstand, Umfang und Methoden der Projekt-UVP, also die Furchführung der UVP betreffende Fragen.⁷⁰⁹ Aufgabe des Scoping nach § 5 UVPG muß es somit sein, zu klären, was bereits durch die Plan-UVP abschließend geprüft wurde und worauf die Projekt-UVP zur Vermeidung von Doppelprüfungen beschränkt werden kann. Die Einführung der Plan-UVP kann somit dazu führen, daß auf der Projektebene eine rationellere Bewertung erfolgt, indem auf der strategischen Ebene bereits abgearbeitete Prüfungssegmente in geringerer Dichte geprüft werden können oder eine Prüfung bestimmter Punkte gänzlich entfallen kann.⁷¹⁰

Problematisch hinsichtlich der Anwendung der einzelfallbezogenen Abschichtung könnte jedoch sein, daß der Anwendungsbereich der Projekt-UVP-Richtlinie mittlerweile

⁷⁰¹ Vgl. für das Verhältnis zwischen Plan- und Projekt-UVP Steinberg in: FS für Werner Hoppe zum 70. Geb., S. 509.

⁷⁰² Akademie für Raumforschung und Landesplanung, zweites Positionspapier vom 22.02.2002S. 4.

⁷⁰³ Vgl. Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 126.

⁷⁰⁴ Vgl. Näckel, UVP-report 2001, 130, 133.

⁷⁰⁵ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 404.

⁷⁰⁶ Vgl. Ziekow UPR 1999, 287, 288.

⁷⁰⁷ Vgl. Ausführungen unter II.D.2.

⁷⁰⁸ Vgl. Ausführungen unter II.D.2.

⁷⁰⁹ Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 61, 92.

⁷¹⁰ Vgl. Ziekow UPR 1999, 287, 288.

systemfremd nicht nur Vorhaben, sondern auch Pläne erfaßt, die zugleich in den Anwendungsbereich der Plan-UVP-Richtlinie fallen.

Planfeststellungsersetzende und vorhabenbezogene Bebauungspläne fallen in den Anwendungsbereich der Projekt-UVP-Richtlinie, wenn durch sie die Zulässigkeit eines Vorhabens im Sinne der Anlage 1 zu § 3 UVPG begründet wird. „Industriezonen“ gemäß Punkt 18.5, Anlage 1 zu § 3 UVPG und „Städtebauprojekte“ gemäß Punkt 18.7, Anlage 1 zu § 3 UVPG setzen nicht zwingend einen Vorhabenträger voraus. Im Regelfall wird es für diese kommunalen Planungen noch keinen Investor geben, sie sind folglich Pläne, mit denen Standorte für Vorhaben ermöglicht werden sollen.⁷¹¹

Sie fallen damit auch in den Anwendungsbereich der Plan-UVP. Nach den oben erläuterten Absichtungsregelungen gemäß § 11 II der Richtlinie können die Verfahren der Projekt- und der Plan-UVP zusammengefaßt oder koordiniert werden. Es muß jedoch gewährleistet sein, daß die Umweltprüfung den zusätzlichen Anforderungen der Plan-UVP-Richtlinie entspricht. Um für diese Pläne das Verhältnis zwischen Plan- und Projekt-UVP abschließend zu klären, kann durch eine gesetzliche Regelung klargestellt werden, ob sie einer Projekt-UVP unterzogen werden, die den zusätzlichen Anforderungen der Plan-UVP genügt, oder ob keine Projekt-UVP vorgenommen wird, sondern direkt eine Plan-UVP.⁷¹² Die letztere Lösung sollte gewählt werden, da nur sie ermöglicht, die Anwendungsbereiche der Plan- und der Projekt-UVP ausreichend zu unterscheiden.

4. Das Verhältnis zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie

Die Plan-UVP und die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, umgesetzt in §§ 34, 35 BNatSchG, sind zunächst zwei eigenständige Rechtsinstrumente.⁷¹³ Es stellt sich daher die Frage, ob sie zu einer einheitlichen Umweltprüfung verschmolzen werden können⁷¹⁴, oder ob Anwendungsbereich, Prüfinhalt und –maßstab und die Rechtsfolgen zu unterschiedlich sind. Grundsätzlich besteht gemäß Art. 11 II der Richtlinie die Möglichkeit, für Pläne und Programme, bei denen mehrere Umweltprüfungen aufgrund verschiedener Rechtsvorschriften der Gemeinschaft durchzuführen sind, ein koordiniertes oder ein gemeinsames Verfahren zu schaffen.

Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung ist zunächst für Projekte gemäß § 34 BNatSchG durchzuführen. Ihr Verhältnis zu einer Umweltprüfung für Pläne und Programme ist mit dem der Projekt-UVP zur Plan-UVP vergleichbar,⁷¹⁵ da sie genau wie eine Projekt-UVP auf einer anderen Ebene der Entscheidungshierarchie, der Zulassungsebene, anzusiedeln ist. Wird die FFH-Verträglichkeitsprüfung für Projekte gemäß § 34 BNatSchG durchgeführt, kann wie bei der Projekt-UVP lediglich einzelfallbezogen ermittelt werden, ob und welche Prüfergebnisse der Plan-UVP für die FFH-Verträglichkeitsprüfung herangezogen werden.

Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung ist außerdem für bestimmte in § 34 BNatSchG aufgelistete Pläne durchzuführen. Die Zahl der in den Anwendungsbereich fallenden Pläne ist bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung deutlich geringer als bei der Plan-UVP, denn eine Plan-UVP ist gemäß Art. 3 II b) der Richtlinie für alle Pläne durchzuführen, die einer FFH-Prüfung zu unterziehen sind und darüber hinaus für alle Pläne aus den in Art. 3 II a) der Richtlinie aufgelisteten Bereichen.⁷¹⁶

Hinsichtlich des Prüfinhalts sind ebenfalls erhebliche Unterschiede festzustellen. Während die FFH-Verträglichkeitsprüfung sich auf die Frage beschränkt, ob durch den Plan die für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile eines Schutzgebietes beeinträchtigt werden, ist der Prüfinhalt bei der Plan-UVP weiter. Er ist nicht rein naturschutzfachlicher Art wie bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung⁷¹⁷, sondern bei der

⁷¹¹ Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401 403 f.

⁷¹² Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401403 f., der die Auffassung vertritt, daß die Vorhaben der Sache nach nur noch über eine Plan-UVP zu bewältigen seien.

⁷¹³ Vgl. Jessel, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 69.

⁷¹⁴ Zu einer einheitlichen Umweltprüfung für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die Projekt-UVP und die FFH-Verträglichkeitsprüfung, Lorenz, Natur und Recht 2001, 128.

⁷¹⁵ Vgl. Ausführungen unter II.D.3.

⁷¹⁶ Zum Anwendungsbereich der Plan-UVP vgl. die Prüfung unter I.C.

⁷¹⁷ Vgl. Jessel, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 69. 70; Schmidt UVP-report 2001, 204, 208.

Plan-UVP wird die Umwelt als ganzheitliches System, das alle Schutzgüter umfaßt,⁷¹⁸ betrachtet.

Die FFH-Prüfung entfaltet im Gegensatz zur Plan-UVP materiell-rechtliche Wirkungen.⁷¹⁹ Gemäß § 34 II BNatSchG i.V.m. § 35 BNatSchG ist ein Plan unzulässig, wenn die Prüfung der Verträglichkeit ergibt, daß der Plan zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Schutzgebietes führt.⁷²⁰

Aufgrund der Unterschiede im Anwendungsbereich, Prüfinhalt und den Rechtsfolgen kann die Schaffung einer einheitlichen Umweltprüfung nicht in Erwägung gezogen werden.

Hingegen könnte es sich empfehlen, die Verfahren zu koordinieren und teilweise auch zu integrieren.⁷²¹ Handelt es sich um einen Plan, der in den Anwendungsbereich der §§ 34, 35 BNatSchG fällt und auch einer Plan-UVP zu unterziehen ist, können zumindest Teile des Verfahrens harmonisiert werden. So kann das Screening ebenso wie das Scoping für beide Verträglichkeitsprüfungen zusammen durchgeführt werden, was zur Vermeidung von Doppelprüfungen auch sehr sinnvoll ist. Die nur für die Plan-UVP obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung kann auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung ausgeweitet werden, um dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit, insbesondere der Verbände, freiwillig genüge zu tun.⁷²² Die Beteiligung anderer Fachbehörden kann ebenfalls gleichzeitig für beide Prüfungen erfolgen.⁷²³ Auch die Veröffentlichung der Begründung kann für beide Prüfungen gemeinsam vorgenommen werden.

Die Alternativenprüfung kann hingegen nicht für beide Prüfungen zusammen erfolgen, weil sie unterschiedliche Prüfungsinhalte hat. Bei der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist eine Alternativenprüfung gemäß § 34 III, 35 BNatSchG nur durchzuführen, wenn der Plan gemäß § 34 II BNatSchG unzulässig ist. Im Wege des sog. Abweichungsverfahrens kann die Behörde sodann überprüfen, ob der Plan aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses notwendig ist und keine zumutbare Alternative besteht.⁷²⁴ Die Alternativenprüfung muß somit nur erfolgen, wenn der Plan eine das Schutzgebiet beeinträchtigende Wirkung hat. Die Alternativenprüfung im Rahmen der Plan-UVP hingegen ist in jedem Fall durchzuführen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß die FFH-Alternativenprüfung eine reine Standortalternativenprüfung ist,⁷²⁵ während bei der Plan-UVP Standort- und technische Alternativen geprüft werden.⁷²⁶

Damit können lediglich Teile der Inhalte der jeweiligen Alternativenprüfung für die andere Prüfung verwendet werden. Die Darlegung und Begründung muß aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen jedoch getrennt erfolgen.⁷²⁷

⁷¹⁸ Gemäß Art. 5 I i.V.m. Anhang I f) der Richtlinie sind in den Umweltbericht die erheblichen Umweltauswirkungen einschließlich der Auswirkungen auf Aspekte wie die biologische Vielfalt, die Bevölkerung, die Gesundheit des Menschen, Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, klimatische Faktoren, Sachwerte, das kulturelle Erbe einschließlich der architektonisch wertvollen Bauten und der archäologischen Schätze, die Landschaft und die Wechselbeziehung zwischen den genannten Faktoren aufzunehmen.

⁷¹⁹ Bruns/Kahl, Naturschutz und Landschaftsplanung, 2000, 309, 314. Vgl. auch Jessel, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 69, 70.

⁷²⁰ Zu den Rechtsfolgen einer negativen Verträglichkeitsprüfung, Niedersächsisches Umweltministerium, Fachbroschüre Natura 2000, S. 8.

⁷²¹ Hierzu Bruns/Kahl, Naturschutz und Landschaftsplanung, 2000, 309, 314 f; Jacoby, UVP-report 2000, 37, 40; Schmidt, UVP-report 2001, 204, 208.

⁷²² Gemäß Art.6 Nr. 3 der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. EG L 206 vom 22. Juli 1992, Anhänge I und II ersetzt durch der Anhang der Richtlinie 97/62/EG des Rates vom 27. Oktober 1997 zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, Abl. EG L 305/42 vom 8. November 1997) ist die Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Wege der Anhörung fakultativ. Bei der bundesrechtlichen Umsetzung der Richtlinie in das BNatSchG wurde selbst eine fakultative Beteiligung nicht aufgenommen, was Zweifel an der Konformität des Gesetzes mit der Richtlinie weckt. Auch und gerade aus diesem Grunde bietet sich eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung an, vgl. hierzu Jessel, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 69, 71 m.w.N.

⁷²³ Zur Harmonisierung und Integration der Verfahren Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 408 f.

⁷²⁴ Die Entscheidung über eine Abweichung steht im Ermessen der Behörde, es besteht nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, vgl. Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar, § 19c Rz. 15.

⁷²⁵ Vgl. Louis/Engelke, BNatSchG-Kommentar § 19c Rz. 21.

⁷²⁶ Vgl die Ausführungen unter II.A.c).

⁷²⁷ Vgl. Schmidt, UVP-report 2001, 204, 208.

Im Ergebnis ist festzustellen, daß eine Zusammenfassung der Prüfungen nicht über eine Koordinierung und inhaltliche Zusammenfassung einzelner Verfahrensschritte hinausgehen kann. Eine Vereinheitlichung der Prüfungen ist nicht möglich.

5. Zusammenfassung

Gegenstand der Umweltprüfung nach der Richtlinie ist der gesamte Plan oder das gesamte Programm. Die Prüfung hat zwar auf die Projekte bezogen zu erfolgen, darüber hinaus sind projektübergreifende Ermittlungen und Bewertungen erforderlich, um die sekundären, kumulativen und synergistischen Umweltauswirkungen zu erfassen.

Zur Vermeidung von doppelten Prüfungen auf den verschiedenen Stufen des Planungsprozesses muß auf der jeweiligen Stufe für die entscheidungsrelevanten und für die nachfolgenden Stufen verbindlichen Planaussagen eine abschließende Umweltprüfung erfolgen. In jedem Planungsverfahren muß im Rahmen des Scoping geklärt werden, welche Umweltuntersuchungen bereits vorliegen, welche auf der Ebene zusätzlich erforderlich sind und welche den nachfolgenden Planungen überlassen werden müssen.

Das Verhältnis zwischen der Plan- und der Projekt-UVP ist grundsätzlich nicht anders als das der Umweltprüfungen zwischen den verschiedenen Planungsstufen. Die -systemfremd - einer Projekt-UVP zu unterziehenden Pläne sollten aus dem Anwendungsbereich des UVPG wieder herausgenommen werden und zukünftig ausschließlich den strengeren Anforderungen der Plan-UVP-Richtlinie unterliegen.

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung und die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie können nicht als einheitliche Prüfung zusammengefaßt werden. Es kann jedoch eine Koordinierung und Zusammenfassung einzelner Verfahrensschritte erfolgen.

E. Die Integration der Umweltprüfung in die einzelnen Pläne

1. Der Bedarfsplan nach § 1 FStrAG

Im Bedarfsplan wird der Bedarf an zukünftig zu bauenden Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen abschließend festgestellt. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Linienbestimmung und die Planfeststellung verbindlich.⁷²⁸

Der Bedarfsplan wird im Wege der Gesetzgebung aufgestellt. Soweit Planungen in Gesetzesform verabschiedet werden, verbleibt es für die legislative Behandlung der innerhalb der Verwaltung ausgearbeiteten Entwürfe bei dem durch die Verfassung und die Geschäftsordnung der Parlamente vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren.⁷²⁹

Die Umweltprüfung ist gemäß Art. 4 der Richtlinie *vor* der Einbringung des Bedarfsplanes in das Gesetzgebungsverfahren durchzuführen. Der Umweltbericht, die Stellungnahmen und die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen sind gemäß Art. 8 der Richtlinie *vor* der Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Die verfahrenführende Behörde und nicht das Parlament hat somit die Umweltprüfung durchzuführen und den Umweltbericht, die Stellungnahmen und die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen zu berücksichtigen.⁷³⁰ Ebenso wie bei anderen Gesetzgebungsverfahren steht es dem Parlament frei, die durch die Umweltprüfung gewonnenen Erkenntnisse zu berücksichtigen oder nicht zu beachten.⁷³¹

Unterschiede zu einer Integration der Umweltprüfung, die für einen von der Behörde angenommenen Plan erfolgt, sind nicht festzustellen. Die verfahrenführende Behörde erstellt den Umweltbericht, der eine Prüfung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen und der vernünftigen Alternativen enthält. Die Konsultationspflichten gegenüber anderen Behörden und der Öffentlichkeit sowie die grenzüberschreitenden Konsultationen sind von der verfahrenführenden Behörde während der Planaufstellung ebenfalls durchzuführen.

⁷²⁸ Vgl. die Ausführungen unter I.C.4.(6) (a).

⁷²⁹ Rinke in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, Kapitel 32, Rz. 19.

⁷³⁰ Zu den Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷³¹ Vgl. Ausführungen unter I. B. 1.

2. Die Linienbestimmung nach § 16 FStrG

Das Verfahren zur Linienbestimmung ist kein förmliches Verfahren. Die Hinweise zu § 16 FStrG enthalten zwar verfahrensrechtliche Vorgaben, sind jedoch keine gesetzlich zwingend einzuhaltenden Regelungen. Sie dienen lediglich als Anregungen.⁷³²

Die Straßenverwaltungen der Länder bereiten die Planung und Bestimmung der Linienführung als Teil der Auftragsverwaltung vor. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bestimmt die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen.

Die Planungsunterlagen für die Linienbestimmung sind dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen von den obersten Straßenbaubehörden der Länder zuzuleiten. Zu den Unterlagen gehören u.a. eine Übersichtskarte, ein Erläuterungsbericht, die Darstellung der wesentlichen Untersuchungsergebnisse, Zusammenfassungen der Ergebnisse aus der Anhörung der Träger öffentlicher Belange und der Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie ggf. der Ergebnisse der Projekt-UVP.⁷³³ Die Straßenbaubehörden erarbeiten die notwendigen Grundlagen und stellen die Pläne auf. Es bietet sich daher an, eine gesetzliche Regelung zu schaffen, wonach der *Umweltbericht* mit seinen Bestandteilen der Prüfung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Alternativenprüfung ebenfalls im Wege der Auftragsverwaltung von der Landesverwaltung erstellt wird. Damit wird er Teil der dem Bundesministerium zu übersendenden Planungsunterlagen.⁷³⁴

Die *Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit* gemäß Art. 6 der Richtlinie sollte auch im Wege der Auftragsverwaltung durch die Länder durchgeführt werden. Da die Straßenbaubehörden die notwendigen Grundlagen erarbeiten und die Pläne aufstellen, bietet es sich an, ihnen die Durchführung der Konsultationspflichten zu übertragen. Das Verfahren zur Linienbestimmung sieht in § 16 I FStrG vor, daß das Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder herzustellen ist. Weitere Beteiligungsregelungen sind für die Linienbestimmung gesetzlich nicht vorgeschrieben. Die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sollte daher entsprechend den Anforderungen des Art. 6 der Richtlinie für die Linienbestimmung in das UVPG aufgenommen werden. Damit wird auch dem Recht der Gemeinde entsprochen, an überörtlichen, aber ortsrelevanten Planungen mitzuwirken (Art. 28 II GG).⁷³⁵

Der Prozeß der *Entscheidungsfindung* und die Regelungen über die *Bekanntgabe der Entscheidung* müssen Verfahrensbestandteile werden. Da das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Planung und Linienführung gemäß § 16 FStrG bestimmt, sollten ihm auch die Entscheidungsfindung und die Bekanntgabe der Entscheidung als seine Aufgabe gesetzlich zugewiesen werden. Die Bekanntgabe der Entscheidung gemäß Art. 9 der Richtlinie kann mit der Bekanntgabe der Entscheidung über die Linienführung verbunden werden, die allerdings ebenfalls gesetzlich nicht vorgeschrieben ist.

Problematisch hinsichtlich der Integration der Umweltprüfung in das Verfahren der Linienbestimmung ist ihr Verhältnis zu der Projekt-UVP. Die Linienbestimmung ist bereits gemäß § 15 UVPG einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens zu unterziehen. Zum Gegenstand der Umweltverträglichkeitsprüfung gehören vor allem die überörtlich raumbedeutsamen Auswirkungen des Vorhabens, insbesondere hinsichtlich der Eignung des Standorts und der Linienführung. Dadurch wird bereits deutlich, daß die Umweltverträglichkeitsprüfung auch für die Linienbestimmung eine vorhabenbezogene Prüfung ist. Bei der Projekt-UVP steht das Projekt –berechtigtweise – im Mittelpunkt. Die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie darf nun nicht in diese „Projektfälle“ laufen, sondern sollte vor allem die Gesamtwirkungen des Plans darlegen.⁷³⁶ Zudem stellt die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie zusätzliche Verfahrensanforderungen.

⁷³² Vgl. Ausführungen unter I.C.4.(6) (a.); Ronellenfitch in: Marschall/Schroeter/Kastner, Bundesfernstraßengesetz, § 16 Rz. 19.

⁷³³ Vgl. Hinweise zu § 16 FStrG, Nr.11 (Bestimmung der Linienführung von Bundesfernstraßen – Hinweise zu § 16 FStrG in der Fassung vom 15. April 1996, ARS Nr. 13/1996 des BMV (VkB1. 1996, S. 222).

⁷³⁴ Zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷³⁵ Vgl. Wendrich, Niedersächsisches Straßengesetz, § 37 Rz. 3.

⁷³⁶ Gather, UVP-report 2001, 138, 142.

Die Lösung, die Pläne und Programme, die in den Anwendungsbereich der Plan-UVP-Richtlinie fallen, aber bereits einer Projekt-UVP unterzogen werden, auch weiterhin einer Projekt-UVP zu unterziehen, sofern gewährleistet ist, daß die Umweltprüfung den zusätzlichen Anforderungen der Plan-UVP-Richtlinie entspricht,⁷³⁷ sollte wie oben erläutert, auch bei der Prüfung der Linienbestimmung nicht verfolgt werden.⁷³⁸ Folglich ist die Linienbestimmung ausschließlich einer Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie zu unterziehen. Eine entsprechende Änderung des UVPG muß erfolgen.

3. Die Linienbestimmung nach § 37 NStrG

Die Regelungen zur Linienbestimmung nach § 37 NStrG für Landesstraßen sind § 16 FStrG nachgebildet.⁷³⁹ Das Verfahren zur Linienbestimmung nach § 37 NStrG ist ebenfalls gesetzlich nicht geregelt.⁷⁴⁰

Die Bestimmung der Planung und Linienführung ist dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr vorbehalten. Dieses ist an das Einvernehmen mit dem Innenministerium als dem für die Raumordnung zuständigen Ressort gebunden. Die notwendigen Vorbereitungen, die Erstellung der Pläne und der Grundlagen für die Linienbestimmung, treffen die Straßenbaubehörden. Somit sollte ihnen gesetzlich genau wie bei der Linienbestimmung für Bundesfernstraßen auch die Erstellung des *Umweltberichts* für die Linienbestimmung für Landesstraßen aufgegeben werden.⁷⁴¹

Die *Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung* entsprechend den Anforderungen des Art. 6 der Richtlinie sollte ebenfalls von den Straßenbaubehörden durchgeführt werden. Obwohl keine gesetzliche Verpflichtung dazu besteht, gebietet es die Sache, bei der Linienbestimmung für Landesstraßen eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Gemeinden, die von der Bestimmung berührt werden, durchzuführen. Es bietet sich an, diese Beteiligung mit der nach Art. 6 der Richtlinie zu verbinden.

Die *Entscheidungsfindung* und die *Bekanntgabe der Entscheidung* sind aus den oben dargelegten Gründen dem Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr zu überlassen.

4. Die Linienbestimmung nach § 13 WaStrG

Ebenso wie für die Linienbestimmung für Bundesfernstraßen ist auch für die Linienbestimmung nach § 13 WaStrG kein förmliches Verfahren vorgeschrieben.⁷⁴² Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bestimmt im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde die Planung und Linienführung der Bundeswasserstraßen. Im Rahmen der Abwägung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit zu berücksichtigen.

In Niedersachsen ist der Minister des Innern als oberste Landesplanungsbehörde die zur Erklärung des Einvernehmens nach § 13 I WaStrG zuständige Landesbehörde.⁷⁴³ Die Einvernehmenserklärung an das Bundesministerium durch den Minister des Innern setzt voraus, daß sie im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft und Verkehr und im Benehmen mit dem Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erstellt wurde.⁷⁴⁴ Anregungen entsprechend den Hinweisen zu § 16 FStrG zur Zuständigkeit und zu dem Verfahren sind für die Linienbestimmung für Bundeswasserstraßen nicht existent. Damit setzen die Vorschriften zur Durchführung der Umweltprüfung nach der Richtlinie den rechtlichen Rahmen für das Trägerverfahren.⁷⁴⁵

⁷³⁷ Vgl. Ausführungen unter II.D.3.; Lell/Sangenstedt, UVP-report 2001, 123, 125.

⁷³⁸ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, UPR 2000, 401, 403 f., der die Auffassung vertritt, daß die Vorhaben der Sache nach nur noch über eine Plan-UVP zu bewältigen seien.

⁷³⁹ Zu den anderen landesrechtlichen Regelungen vgl. das Verzeichnis der Straßen- und Wegegesetze der Länder in: Kodal/Krämer, Straßenrecht, S. 1632 ff.

⁷⁴⁰ Vgl. Ausführungen unter I.C.4.(6) (a).

⁷⁴¹ Zu den einzelnen Verfahrensschritten der Umweltprüfung vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁴² Vgl. die Ausführungen unter I.C.4.(6) (b).

⁷⁴³ Zuständige Landesbehörden nach dem Bundeswasserstraßengesetz, Punkt 1.2., Gem. RdErl. d. ML, d. MI u. d. MW vom 24. April 1986 (GültL ML 76/62, MBl. S. 496).

⁷⁴⁴ Zuständige Landesbehörden nach dem Bundeswasserstraßengesetz, Punkt 1.3., Gem. RdErl. d. ML, d. MI u. d. MW vom 24. April 1986 (GültL ML 76/62, MBl. S. 496).

⁷⁴⁵ Vgl. für die Projekt-UVP Hoppe, UVPG-Kommentar, § 15 Rz. 25.

Die Vorbereitung des wasserstraßenrechtlichen Linienbestimmungsverfahrens sollte mit dem *Scoping* für die Umweltprüfung beginnen.⁷⁴⁶

Der gesetzlichen Regelung, daß das Bundesministerium die Linienführung im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde bestimmt, ist zu entnehmen, daß die Länder im Wege der Auftragsverwaltung die Planungsunterlagen erstellen und dem Bundesministerium zur Entscheidung zuleiten. Der *Umweltbericht* mit seinen Bestandteilen der Prüfung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Alternativenprüfung sollte ebenfalls im Wege der Auftragsverwaltung von der Landesverwaltung erstellt und Bestandteil der dem Bundesministerium zu übersendenden Planungsunterlagen werden.

Die Bestimmung der Linienführung sieht einen Abwägungsprozeß vor, dessen Bestandteil die Berücksichtigung der öffentlichen Belange und der Umweltverträglichkeit ist. In den Abwägungsprozeß, dessen Verfahren gesetzlich nicht geregelt ist, an dem aber der Sache nach die Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit ggf. beteiligt werden, sollte die *Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung* entsprechend den Anforderungen des Art. 6 der Richtlinie integriert werden.

Die *Entscheidungsfindung* und die *Bekanntgabe der Entscheidung* sind dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu überlassen, da es das Recht zur Bestimmung der Planung und Linienführung hat.

Wie oben erläutert, ist aufgrund des unterschiedlichen Inhalts der Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Projekt-UVP und der Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie auch für die wasserstraßenrechtliche Linienbestimmung ausschließlich die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie durchzuführen. Damit werden Abgrenzungsprobleme zwischen beiden Prüfungen vermieden. Die höhere Anforderungen stellende Prüfung wird durchgeführt; es muß eine entsprechende Änderung des UVPG erfolgen.⁷⁴⁷

5. Der Bedarfsplan nach § 1 Bundesschienenwegeausbaugesetz

Im Bedarfsplan wird der Bedarf für den Ausbau des Schienenwegenetzes des Bundes festgestellt. Der Plan ist für die Planfeststellung nach § 36 Bundesbahngesetz verbindlich.

Der Bedarfsplan wird als Anlage zu dem Bundesschienenwegeausbaugesetz, also im Wege des Gesetzgebungsverfahrens, aufgestellt. Wie oben erläutert, verbleibt es für die legislative Behandlung der innerhalb der Verwaltung ausgearbeiteten Entwürfe der Planungen bei dem durch die Verfassung und die Geschäftsordnung der Parlamente vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren.⁷⁴⁸

Die verfahrenführende Behörde führt die Umweltprüfung durch.⁷⁴⁹ Sie erstellt den Umweltbericht, kommt den *Konsultationspflichten* nach und berücksichtigt die Stellungnahmen und die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen bei ihrer *Entscheidungsfindung*. Die *Bekanntgabe der Entscheidung* nach Art. 9 der Richtlinie erfolgt, da der Plan nicht von der Behörde angenommen wird, sondern es sich um einen in das Gesetzgebungsverfahren einzubringenden Plan handelt, nach Ergehen des Gesetzes. Die Bekanntgabe mit der Zugänglichmachung der Informationen gemäß Art. 9 I a) – c) der Richtlinie erfolgt wiederum durch die verfahrenführende Behörde.

6. Die Luftreinhaltepläne gemäß § 47 BImSchG

Das Verfahren zur Aufstellung der Pläne ist gesetzlich nicht geregelt.⁷⁵⁰ Die Integration der Umweltprüfung schreibt daher für das Aufstellungsverfahren als Trägerverfahren den Verfahrensablauf zumindest zum Teil fest. Adressat der Vorschrift des § 47 BImSchG ist in Niedersachsen das Umweltministerium.⁷⁵¹ Es kann nachgeordnete Behörden zur Aufgabenerfüllung hinzuziehen.

⁷⁴⁶ Zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁴⁷ Vgl. Ausführungen zur Linienbestimmung von Bundesfernstraßen, II E.4.

⁷⁴⁸ Vgl. Ausführungen zum Bedarfsplan nach § 1 Fernstraßenausbaugesetz unter I.C.4.(6) (a). ■

⁷⁴⁹ Zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁵⁰ Stettner in: Ule/Laubinger, BImSchG § 47 Rz. G 1.

⁷⁵¹ Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 47 Rz. 5; Eine Auflistung, welchen Behörden in den anderen Bundesländern die Aufgabenwahrnehmung nach § 47 BImSchG übertragen wurde, findet sich ebenfalls bei Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 47 Rz. 5.

Die Vorbereitung der Planerstellung hat mit dem *Scoping* als erstem Verfahrensschritt der Umweltprüfung⁷⁵² zu beginnen, sofern der Plan einer Umweltprüfung zu unterziehen ist.⁷⁵³ Die notwendigen Bestandteile des Luftreinhalteplans sind in § 47 II BImSchG aufgeführt. Parallel zu ihrer Erstellung kann der *Umweltbericht* mit der Prüfung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Alternativenprüfung erarbeitet werden.

Die *Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung* ist gemäß den Regelungen des Art. 6 der Richtlinie durchzuführen. Zweckmäßigerweise sind die zur Durchsetzung des Luftreinhalteplanes verpflichteten Träger öffentlicher Verwaltung als Teil des Aufstellungsverfahrens anzuhören. Gleiches gilt für die zuständigen Planungsträger, wenn im Luftreinhalteplan planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen sind. Für die Gemeinden folgt ihr Anhörungsrecht aus Art. 28 II GG.⁷⁵⁴ Dieses Anhörungsverfahren kann mit dem durch die Richtlinie zwingend vorgeschriebenen Verfahren zur Beteiligung der Behörden gemäß Art. 6 verbunden werden, indem es auf weitere in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffene Behörden ausgeweitet wird und zusätzlich die Informationspflicht und die Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß Art. 6 der Richtlinie enthalten sind. Bis zur Umsetzungsverpflichtung des Art. 6 der Richtlinie wurde eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung des Planes zwar als zweckmäßig angesehen, war aber nicht zwingend geboten.⁷⁵⁵ Der *allgemeinen Öffentlichkeit* ist der Planentwurf nun zugänglich zu machen. Die *betroffene Öffentlichkeit* hat das Recht, frühzeitig und effektiv Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten.⁷⁵⁶

Die *Entscheidungsfindung* ist entweder Aufgabe des Umweltministeriums als Adressat des § 47 BImSchG oder der von ihm zur Aufgabenerfüllung hinzugezogenen Behörde. Genauso verhält es sich mit der Pflicht zur *Bekanntgabe der Entscheidung* gemäß Art. 9 der Richtlinie. § 47 BImSchG enthielt bisher keine Pflicht zur Veröffentlichung des Planes, so daß die Pflicht zur Bekanntgabe der Entscheidung nebst der Zugänglichmachung der Informationen entsprechend Art. 9 I a) – c) der Richtlinie gesetzlich zu regeln ist.

7. Die Lärminderungspläne gemäß § 47a BImSchG

Auch § 47 a BImSchG enthält keine Regelung zum Ablauf des Aufstellungsverfahrens. Die Gemeinden oder nach Landesrecht zuständigen Behörden sind zur Durchführung der nach § 47 a I BImSchG erforderlichen Ermittlungen verpflichtet.⁷⁵⁷ Diese Ermittlungen können einhergehen mit dem im Rahmen der Umweltprüfung durchzuführenden *Scoping*.⁷⁵⁸ In Niedersachsen führt die Gemeinde die Ermittlungen durch.⁷⁵⁹

Daran anschließend sind, sofern entsprechende Belastungen ermittelt wurden, die Lärminderungspläne gemäß § 47 a II BImSchG aufzustellen. Die Aufstellung erfolgt in Niedersachsen durch das Umweltministerium im Einvernehmen mit den für die Anordnung bzw. Planung und Durchführung von Maßnahmen zuständigen Stellen.⁷⁶⁰ Die Pläne haben die in § 47 a II BImSchG aufgeführten Angaben zu enthalten. Zeitgleich mit der Erstellung dieser Angaben kann die Fertigung des *Umweltberichts* mit der Ermittlung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Prüfung der vernünftigen Alternativen erfolgen.

Wie bei den Luftreinhalteplänen war auch bei den Lärminderungsplänen eine *Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit* bisher nicht vorgesehen,⁷⁶¹ die nun entsprechend den Anforderungen des Art. 6 der Richtlinie auszugestalten ist.

Die *Entscheidungsfindung* sollte ebenso wie die Verpflichtung zur *Bekanntgabe der Entscheidung* entsprechend den Anforderungen des Art. 9 der Richtlinie in Niedersachsen

⁷⁵² Zu den Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁵³ Vgl. Ausführungen, welche Luftreinhaltepläne in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, unter I.C.4.a. 6.e.

⁷⁵⁴ Stettner in: Ule/Laubinger, BImSchG, § 47 Rz. G 1.

⁷⁵⁵ Jarass, BImSchG, § 47 Rz. 9.

⁷⁵⁶ Vgl. Ausführungen unter II.A.2.b).

⁷⁵⁷ Zu den verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten der Zuständigkeitsregelung s. Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 47 a BImSchG Rz. 11f.

⁷⁵⁸ Zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁵⁹ Bundes-Immissionsschutzgesetz; Aufstellung von Lärminderungsplänen, Gem. RdErl. des Umweltministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr – 305 – 40502/3.1.1 – im Einvernehmen mit dem Innenministerium, vom 16. Oktober 1992 (Nds. MBl. S. 1445), Nr. 4, Abschätzung der schädlichen Umwelteinwirkungen - Vorprüfung durch die Gemeinde - .

⁷⁶⁰ Bundes-Immissionsschutzgesetz; Aufstellung von Lärminderungsplänen, Gem. RdErl. des Umweltministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr – 305 – 40502/3.1.1 – im Einvernehmen mit dem Innenministerium, vom 16. Oktober 1992 (Nds. MBl. S. 1445), Nr.2.2.

⁷⁶¹ Vgl. unter II.E.6.

von dem Umweltministerium als für die Planaufstellung zuständiger Stelle vorgenommen werden.⁷⁶²

8. Der Abfallwirtschaftsplan gemäß § 29 KrW-/AbfG

Gemäß § 29 VIII KrW-/AbfG regeln die Länder das Verfahren zur Aufstellung der Pläne und deren Verbindlicherklärung. Die Pläne waren gemäß § 29 IX KrW-/AbfG erstmalig zum 31.12.1999 zu erstellen und sind alle fünf Jahre fortzuschreiben.

Für das Land Niedersachsen⁷⁶³ ist in § 21 NAbfG geregelt, daß die oberste Abfallbehörde für den Bereich des Landes den Abfallwirtschaftsplan für Sonderabfälle aufstellt. Die oberen Abfallbehörden, die Bezirksregierungen, stellen für ihre Bezirke Abfallwirtschaftspläne für die sonstigen Abfälle auf.

Die Pläne können in sachlichen oder räumlichen Teilabschnitten aufgestellt werden. Sofern die Ausweisungen gemäß der landesrechtlichen Vorschrift (in Niedersachsen § 22 NAbfG) für verbindlich erklärt werden, ergehen sie in aller Regel in der Rechtsform der Verordnung.⁷⁶⁴ Erfolgt keine Verbindlicherklärung, haben die Pläne die Qualität von Richtlinien, die bei allen staatlichen Entscheidungen, Maßnahmen und Planungen, die für die Abfallentsorgung Bedeutung haben, beachtet werden müssen.⁷⁶⁵

Das Verfahren zur Aufstellung der Pläne ist für Niedersachsen in § 21 NAbfG geregelt. Das *Scoping* als erster Schritt zur Integration der Umweltprüfung beinhaltet die Pflicht, die in Art. 6 III der Richtlinie genannten Behörden zur Festlegung des Umfangs und des Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen zu konsultieren. Es besteht keine Verpflichtung zur Durchführung eines formellen Scoping-Termins, so daß das Scoping auch im Rahmen der ersten Kontaktaufnahmen der verfahrenführenden Behörde zu den anderen in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen Behörden durchgeführt werden kann.⁷⁶⁶ Gemäß § 29 VII KrW-/AbfG und § 21 NAbfG sind die Entsorgungsträger im Sinne der §§ 15, 17 und 18 KrW-/AbfG, die Behörden und Stellen, die als Träger öffentlicher Belange von der Planung berührt werden können, insbesondere die Gemeinden und deren Zusammenschlüsse, in deren Gebiet Standorte für ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen ausgewiesen werden sollen, sowie die nach § 29 des Bundesnaturschutzgesetzes anerkannten Verbände an der Aufstellung der Pläne unter Überlassung der Planentwürfe zu beteiligen.

In das Scoping müssen nach der Richtlinie nur die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen Behörden einbezogen werden. Die Entsorgungsträger gemäß § 15, 17 und 18 KrW-/AbfG fallen unter den Begriff der Behörde im funktionellen Sinne, denn sie sind Verwaltungsträger, die zur hoheitlichen Durchführung konkreter Verwaltungsmaßnahmen im Außenverhältnis berufen sind.⁷⁶⁷ Außer den Verbänden nach § 29 BNatSchG sind damit alle bereits bisher zu beteiligenden Verwaltungsträger auch im Rahmen des Scoping zu konsultieren.

Es bietet sich an, den *Umweltbericht* mit seinen Bestandteilen der Ermittlung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Prüfung der vernünftigen Alternativen zu erstellen, sobald der Entwurf des Planes mit den Inhalten gemäß § 29 KrW-/AbfG vorliegt.

Die *Beteiligung der Behörden* gemäß Art. 6 der Richtlinie in Form der Zugänglichmachung der Informationen und darauf aufbauend der Gelegenheit zur Stellungnahme zum Planentwurf und dem Umweltbericht als Bestandteil der Umweltprüfung kann in die bereits gesetzlich geregelte Beteiligung der Verwaltungsträger gemäß § 29 KrW-/AbfG, § 21 NAbfG integriert werden.

Fraglich ist, ob die in § 29 VI KrW-/AbfG vorgeschriebenen Verpflichtungen der *Länder* zur Abstimmung ihrer Abfallwirtschaftsplanungen bzw. zur Herstellung des Benehmens dazu führen, daß auch die Länder die Informations- und Konsultationsrechte aus Art. 6 der

⁷⁶² Bundes-Immissionsschutzgesetz; Aufstellung von Lärminderungsplänen, Gem. RdErl. des Umweltministeriums und des Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr – 305 – 40502/3.1.1 – im Einvernehmen mit dem Innenministerium, vom 16. Oktober 1992 (Nds. MBl. S. 1445), Nr.2.2.

⁷⁶³ Zur Situation in den anderen Bundesländern vgl. Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, § 29, Rz. 77 f.

⁷⁶⁴ Vgl. Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29 Rz. 75.

⁷⁶⁵ Kix/Nernheim/Wendenburg, NAbfG, § 22 S. 1; Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29 Rz. 17.

⁷⁶⁶ Zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁶⁷ Zum Begriff der Behörde im deutschen Recht: Rudolf in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 52 III 2 Rz. 29, vgl. auch die Ausführungen unter I.B.1.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rz.30.

Richtlinie erlangen. Die Länder als solche fallen nicht unter den funktionellen Behördenbegriff, denn sie sind nicht selber Organe, die zur hoheitlichen Durchführung konkreter Verwaltungsmaßnahmen im Außenverhältnis berufen sind. Vielmehr nehmen sie ihre Aufgaben durch Landesbehörden oder im Wege der mittelbaren Landesverwaltung durch Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen wahr, so daß die Landesbehörden Träger der Rechte aus Art. 6 der Richtlinie sind.⁷⁶⁸ Nach dem Sinn und Zweck der Regelung des Art. 6 der Richtlinie sollte eine Beteiligung der entsprechenden Behörden des betroffenen Landes erfolgen, denn nur auf diese Weise kann dem Ziel der Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau zu erreichen, genüge getan werden.

Art.6 der Richtlinie sieht zunächst eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* in Form der Zugänglichmachung der Informationen für die allgemeine Öffentlichkeit vor. In § 21 IV 2, 3 NAbfG ist beispielsweise geregelt, daß die Planentwürfe auf die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen sind. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens zwei Wochen vorher im amtlichen Verkündungsblatt der Abfallbehörde bekannt zu machen, die den Plan aufstellt; die Bekanntmachung ist mit dem Hinweis zu verbinden, daß Bedenken und Anregungen bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist vorgebracht werden können.

Hinsichtlich der Zugänglichmachung der Informationen für die allgemeine Öffentlichkeit genügt die gesetzliche Regelung des § 21 IV 2 NAbfG den Anforderungen der Richtlinie bis auf die Tatsache, daß nicht nur die Planentwürfe, sondern auch der Umweltbericht auszulegen sind.

Nach Art. 6 der Richtlinie muß der *betroffenen Öffentlichkeit* außerdem frühzeitig und effektiv Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Durch die gesetzliche Regelung, daß Bedenken und Anregungen bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist vorgebracht werden können, wurde der Kreis der Öffentlichkeit, die zur Stellungnahme berechtigt ist, nicht eingengt. Das Recht der allgemeinen Öffentlichkeit, Bedenken und Anregungen geltend machen zu können, muß lediglich auf den Umweltbericht erweitert werden, um den Anforderungen der Richtlinie zu entsprechen.

Die *Entscheidungsfindung* ist Aufgabe der planaufstellenden Behörde. Der Umweltbericht und die Bedenken und Anregungen sind in den zur Erstellung des Planes erforderlichen Abwägungsprozeß einzustellende Belange.

Die *Bekanntgabe des Planes* gemäß Art. 9 der Richtlinie in Verbindung mit der *Zugänglichmachung* desselben, der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen muß ebenfalls durch die planaufstellende Behörde erfolgen.

Für Abfallwirtschaftspläne besteht keine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Projekt-UVP-Richtlinie, so daß keine Abgrenzungsprobleme entstehen.⁷⁶⁹

9. Das Maßnahmenprogramm gemäß § 36 WHG

§ 36 WHG dient der Umsetzung des Artikel 11 Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), er erteilt den Ländern konkrete Regelungsaufträge. Die Landesgesetze sind zur Anpassung an diesen vom Bund vorgegebenen Rahmen entsprechend zu ändern. In die Länderzuständigkeit fallen auch die Regelungen zum wasserrechtlichen Verfahren sowie zum Vollzug der Maßnahmenprogramme. Um eine kohärente formale und inhaltliche Umsetzung zu erreichen, sehen die Länder die Erarbeitung von Musterentwürfen für ihre Gesetzgebung als erforderlich an.⁷⁷⁰ Sie werden derzeit von der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) erstellt.⁷⁷¹

Gemäß § 36 VII WHG werden durch Landesrecht auch die Fristen festgelegt, bis zu denen das Maßnahmenprogramm aufzustellen, durchzuführen, zu überprüfen und zu aktualisieren ist. Es legt außerdem fest, innerhalb welcher Fristen geänderte oder neu aufgenommene Maßnahmen durchzuführen sind. Für diese Regelungen in den Landeswassergesetzen sind

⁷⁶⁸ Zur Verwaltungsorganisation allgemein vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 21 Rz. 30 ff.

⁷⁶⁹ Vgl. Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29 Rz. 68; vgl. Köller, KrW-/AbfG, S. 229; ausführlich zur Projekt-UVP für Abfallwirtschaftspläne Otto, S. 81 f.

⁷⁷⁰ Länderarbeitsgemeinschaft Wasser, Handlungskonzept zur Umsetzung der WRRL, Punkt 4.2, S. 8, www.lawa.de.

⁷⁷¹ Vgl. hierzu die Ausführungen unter I. C.4.(8).

die Vorgaben der WRRL maßgebend. Gemäß Artikel 11 VII WRRL müssen die Maßnahmenprogramme bis spätestens 22.12.2009 aufgestellt und die Maßnahmen bis spätestens 22.12.2012 durchgeführt werden. Das Maßnahmenprogramm ist mindestens in einem sechsjährigen Rhythmus zu überprüfen und anzupassen. Neue Maßnahmen sind innerhalb von drei Jahren nach Aufstellung des neuen Programms durchzuführen (Art. 11 VIII WRRL).

Da noch keine landesgesetzlichen Verfahrensregelungen vorliegen, wird die Integration der Umweltprüfung⁷⁷² in das Verfahren zur Aufstellung der Maßnahmenprogramme anhand der Vorschriften der WRRL, die es durch Landesgesetz umzusetzen gilt, und des durch das WHG vorgegebenen Rahmens geprüft.

Die Integration der Umweltprüfung beinhaltet zunächst die Pflicht, die in Art. 6 III der Richtlinie genannten Behörden zur Festlegung des Umfangs und des Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen zu konsultieren (*Scoping*). Die WRRL sieht für die Aufstellung des Maßnahmenprogramms selber kein Scoping vor, sodaß es ein zusätzlicher, aufgrund der Plan-UVP-Richtlinie in die Planaufstellung zu integrierender Verfahrensschritt ist.

Der *Umweltbericht* mit seinen Bestandteilen der Ermittlung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Prüfung der vernünftigen Alternativen muß erstellt werden, sobald der Entwurf des Maßnahmenprogramms vorliegt. Artikel 5 der WRRL sieht eine Analyse der Merkmale der Flußgebietseinheit, eine Überprüfung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers und eine wirtschaftliche Analyse der Wassernutzung entsprechend den technischen Spezifikationen gemäß den Anhängen II und III der WRRL vor. Diese Prüfung muß spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten der WRRL abgeschlossen werden.

Zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen können die Informationen aus den Analysen und Überprüfungen aus Art. 5 der WRRL für die Erstellung des Umweltberichts verwandt werden (vgl. Erwägungsgrund 19 der Plan-UVP-Richtlinie). Die WRRL schreibt jedoch keine umfassende medienübergreifende Prüfung der Umweltauswirkungen vor Erstellung der Pläne vor, so daß die Ermittlung der Auswirkungen auf andere Umweltmedien im Rahmen der Erstellung des Umweltberichts vorgenommen werden muß.⁷⁷³ Auch eine Alternativenprüfung ist in der WRRL nicht vorgesehen.

Gemäß Art. 5 i.V.m. Anhang I der Plan-UVP-Richtlinie ist eine nichttechnische Zusammenfassung Teil des Umweltberichts, die von der WRRL ebenfalls nicht vorgesehen ist.

Die *Beteiligung* der in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von der Aufstellung des Maßnahmenprogramms betroffenen *Behörden* gemäß Art. 6 der Plan-UVP-Richtlinie in Form der Zugänglichmachung der Informationen und, darauf aufbauend, der Gelegenheit zur Stellungnahme zum Planentwurf und dem Umweltbericht als Bestandteil der Umweltprüfung ist gesetzlich zu regeln. Die WRRL schreibt in Artikel 14 I 1 lediglich vor, daß die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen an der Umsetzung der Richtlinie fördern. Weitere Beteiligungsregeln für Behörden sind in der WRRL nicht enthalten.

Gemäß Art.6 der Plan-UVP-Richtlinie ist eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* in Form der Zugänglichmachung der Informationen für die allgemeine Öffentlichkeit durchzuführen. Der betroffenen Öffentlichkeit muß sodann effektiv und frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Für die Maßnahmenprogramme ist in der WRRL keine eigenständige Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Die Pflicht zur Information und Anhörung der Öffentlichkeit in Artikel 14 WRRL bezieht sich nur auf die Bewirtschaftungspläne gemäß Art. 13 WRRL, die nicht in den Anwendungsbereich der Plan-UVP-Richtlinie fallen. Gemäß § 36 b WHG ist die Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme Teil des Bewirtschaftungsplanes und damit auch einer Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß Artikel 14 WRRL (der gemäß § 36 b V WHG durch Landesrecht umzusetzen ist) zu unterziehen. Für das Maßnahmenprogramm gemäß § 36 WHG gilt „nur“ die Verpflichtung zur Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Plan-UVP-

⁷⁷² Zu den einzelnen Verfahrensschritten der Umweltprüfung vgl. II.A.

⁷⁷³ Vgl. Knopp, ZUR 2001, 368, 379.

Richtlinie. Allerdings ist anzumerken, daß die Ausgestaltungen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach der WRRL und der Plan-UVP-Richtlinie sehr ähnlich sind. Beide sehen die trichterförmige Öffentlichkeitsbeteiligung⁷⁷⁴ vor, wobei die WRRL für den Bewirtschaftungsplan über die Zugänglichmachung des Planentwurfs hinaus auch die des Zeitplans, Arbeitsprogramms und anderer Dokumente vorsieht.⁷⁷⁵ Nach der WRRL ist vorgesehen, der Öffentlichkeit das Recht zu schriftlichen Bemerkungen innerhalb einer Frist von 6 Monaten zu gewähren⁷⁷⁶, während durch die Plan-UVP-Richtlinie allgemein gefaßt die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben werden muß.

Jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet zur Aufstellung von Maßnahmenprogrammen. Die Programme erstrecken sich in jedem Fall nur auf das jeweilige Hoheitsgebiet des Staates. Fällt nur ein Teil einer Flußgebietseinheit in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, ist für diesen Teil ein Maßnahmenprogramm festzulegen.

Gemäß § 1 b II WHG ist das Maßnahmenprogramm mit den zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in deren Hoheitsgebiet die Flußgebietseinheiten auch liegen, durch Landesrecht zu koordinieren. Die Konzeption der Koordinierung zwischen den Staaten wird weder durch die WRRL noch durch das WHG vorgegeben. Für Flußgebietseinheiten, die sich auch in Staaten, die nicht Mitglied der Europäischen Union sind, befinden, hat das Landesrecht das Bemühen um eine entsprechende Koordinierung zu regeln (§ 1 b Nr. 3 WHG).

In den Fällen, in denen für Teile einer internationalen Flußgebietseinheit Maßnahmenprogramme erstellt werden müssen, ist davon auszugehen, daß die Pflicht zur Durchführung *grenzüberschreitender Konsultationen* gemäß Artikel 7 der Plan-UVP-Richtlinie ausgelöst wird. Die Durchführung des Maßnahmenprogramms wird voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten haben. Teil der Koordinierungsaufgabe der Länder gemäß Art. 1 b II Nr. 2 WHG muß es sein, die grenzüberschreitenden Konsultationen gemäß Art. 7 der Plan-UVP-Richtlinie durchzuführen. Die Pflichten wie die Übersendung der Kopie des Programmentwurfs und die Durchführung von Konsultationen, sofern gewünscht, können in die Landesgesetze mit aufgenommen werden und durch die für die internationalen Flußgebietseinheiten aufzustellenden Verwaltungsvereinbarungen umgesetzt werden. Zu beachten ist, daß gemäß Art. 7 II der Plan-UVP-Richtlinie sichergestellt werden soll, daß die Behörden und die Öffentlichkeit entsprechend den innerstaatlichen Regelungen beteiligt werden.

Das Maßnahmenprogramm ist unter Berücksichtigung des Umweltberichts, der Stellungnahmen und der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen von der planaufstellenden Behörde festzulegen (*Entscheidungsfindung*).

Die *Bekanntgabe des Maßnahmenprogramms* gemäß Art. 9 der Plan-UVP-Richtlinie in Verbindung mit der *Zugänglichmachung* desselben, der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen erfolgt durch die planaufstellende Behörde. Auch diesbezüglich erhält das Landesrecht weder durch die WRRL noch durch das WHG Vorgaben für die Ausgestaltung des Verfahrens.

10. Das Landes-Raumordnungsprogramm gemäß § 8 I ROG i.V. § 5 NROG

In Niedersachsen wird der Raumordnungsplan gemäß § 8 I ROG als Landes-Raumordnungsprogramm bezeichnet und besteht gemäß § 5 NROG aus zwei Teilen.⁷⁷⁷ Teil I des Landes-Raumordnungsprogramms wird im Wege der Gesetzgebung aufgestellt. Werden Planungen in Gesetzesform verabschiedet, verbleibt es, wie oben erläutert⁷⁷⁸, für die legislative Behandlung der innerhalb der Verwaltung ausgearbeiteten Entwürfe bei dem durch die Verfassung und die Geschäftsordnung der Parlamente vorgeschriebenen Gesetzgebungsverfahren. Teil II des Programms ist aus Teil I zu entwickeln und wird von der Landesregierung als Verordnung aufgestellt. Vorher ist dem Landtag Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

⁷⁷⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen unter II.A.2.

⁷⁷⁵ Artikel 14 I WRRL.

⁷⁷⁶ Artikel 14 II WRRL.

⁷⁷⁷ Vgl. die Ausführungen unter Anwendungsbereich und für die anderen Bundesländer Koch/Hendler, § 5 Rz. 9 ff.

⁷⁷⁸ Vgl. die Ausführungen zum Bedarfsplan nach § 1 FStrG unter II. E. 1.

Die oberste Landesplanungsbehörde hat die Umweltprüfung gemäß Art. 4 der Richtlinie vor der Einbringung in das Normgebungsverfahren durchzuführen und den Umweltbericht, die Stellungnahmen und die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen zu berücksichtigen.

Verfahrenführende Behörde ist gemäß § 6 I NROG die oberste Landesplanungsbehörde.⁷⁷⁹ Sie entwirft beide Teile des Landes-Raumordnungsprogramms und leitet das Aufstellungsverfahren ein, indem sie ihre allgemeinen Planungsabsichten im Niedersächsischen Ministerialblatt bekanntmacht.⁷⁸⁰

Wie oben festgestellt, sollte die Umweltprüfung grundsätzlich projektbezogen erfolgen, wobei zusätzlich projektübergreifende Ermittlungen und Bewertungen erforderlich sind, um die sekundären, kumulativen und synergistischen Umweltauswirkungen zu erfassen.⁷⁸¹ Das *Scoping*⁷⁸² muß der Feststellung dienen, welche projektbezogenen Aussagen das Landes-Raumordnungsprogramm überhaupt enthält und welche zusätzlichen projektübergreifenden Ermittlungen und Bewertungen durchgeführt werden müssen. Aufgrund der Vielzahl der allgemeinen programmatischen Festlegungen des Landes-Raumordnungsprogramms ist davon auszugehen, daß die Umweltprüfung nicht für den gesamten Plan erfolgt.

Die gemäß Art. 6 III der Richtlinie zu konsultierenden Behörden sind bereits zum Scoping hinzuzuziehen. Es handelt sich um die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen Behörden. An der Erarbeitung des Landes-Raumordnungsprogramms sind , soweit sie von den Planungen betroffen sein können, die in § 6 II NROG aufgelisteten Stellen zu beteiligen. Dieses Beteiligungsverfahren kann mit dem Scoping beginnen, so daß der erste Verfahrensschritt der Umweltprüfung zugleich die Eröffnung des Beteiligungsverfahrens nach § 6 II NROG darstellt. Nicht zwingend in das Scoping einzubeziehen sind die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände und die Personen des Privatrechts, für die eine Beachtungspflicht gemäß § 4 I, III NROG gilt, da sie keine Behörden im Sinne des Art. 6 III der Richtlinie sind.

Es bietet sich an, den *Umweltbericht* mit seinen Bestandteilen der Ermittlung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Prüfung der vernünftigen Alternativen zu erstellen, sobald der Entwurf erarbeitet wurde. Die Erstellung sollte aus praktischen Erwägungen noch vor der Einleitung des Aufstellungsverfahrens erfolgen. Mit der öffentlichen Bekanntmachung der allgemeinen Planungsabsichten könnte zugleich die gemäß Art. 6 I der Richtlinie erforderliche Zugänglichmachung des Umweltberichts für die allgemeine Öffentlichkeit erfolgen, wenn er zu diesem Zeitpunkt fertiggestellt ist.

Die in Art. 5 I i.V.m. Anhang I h) der Richtlinie im Rahmen des Umweltberichts vorgesehene Alternativenprüfung ist weitgehend projektbezogen angelegt. Ähnliches gilt für die im Rahmen des Umweltberichts vorzulegenden Informationen zu Ausgleichsmaßnahmen gemäß Art. 5 I i.V.m. Anhang I g) der Richtlinie. Sowohl die darzustellenden Maßnahmen als auch die Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen beziehen sich eher auf Projekte. Für allgemeine programmatische Festlegungen können keine Ausgleichsmaßnahmen festgelegt werden, und eine Prüfung von Alternativen kann sinnvoll auch nur für einzelne projektbezogene Aussagen des Planes erfolgen.⁷⁸³

Trotz dieses vorhabenbezogenen Vorgehens bei der Erstellung des Umweltberichts muß auf der Grundlage der für die jeweiligen projektbezogenen Aussagen durchgeführten Prüfungen eine Gesamtwürdigung und –bewertung erfolgen. Nur auf diese Weise kann dem umfassenden und integrativen Ansatz der Richtlinie Rechnung getragen werden.⁷⁸⁴

Die Integration der *Beteiligung der Behörden* i.S.d. Art. 6 der Richtlinie kann erfolgen, indem den an der Erarbeitung des Programms zu beteiligenden Behörden gemäß § 6 II 1 NROG zusätzlich zu dem Entwurf auch der Umweltbericht zugänglich gemacht wird. Gemäß § 6 II 3 NROG ist der Entwurf des Programms den Beteiligten zur Stellungnahme

⁷⁷⁹ Oberste Landesplanungsbehörde ist gemäß § 24 I NROG das zuständige Fachministerium.

⁷⁸⁰ § 6 I NROG.

⁷⁸¹ Vgl. Ausführungen unter II.D.1.

⁷⁸² Zu den einzelnen Verfahrensbestandteilen vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁸³ Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht BMVBW, S. 87 f. sowie allgemein zum Prüfungsumfang vgl. die Ausführungen unter II.D.1.

⁷⁸⁴ Porger in: Kistenmacher/Mitschang/Spannowsky, Endbericht BMVBW, S. 87 f.

zuzuleiten. Wird in das Recht zur Stellungnahme zu dem Entwurf auch der Umweltbericht miteinbezogen und erfolgt die Gelegenheit zur Stellungnahme frühzeitig und effektiv, so wird den Anforderungen der Richtlinie genüge getan. § 6 II 4 NROG sieht zusätzlich zu dem Recht auf Stellungnahme die Erörterung vor. Sie ist nicht zwingender Bestandteil der Umweltprüfung, die Gewährung der Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme ist ausreichend zur Erfüllung der Anforderungen der Richtlinie an die Umsetzung.⁷⁸⁵

Eine *Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit* ist für die Aufstellung des Landes-Raumordnungsprogramms nicht geregelt. Gemäß § 6 II Nr. 6 NROG sind die nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände zu beteiligen und gemäß § 6 II Nr. 8 NROG die Personen des Privatrechts, für die eine Beachtungspflicht gemäß § 4 I, III ROG⁷⁸⁶ begründet werden soll. Ferner sollen Verbände und Vereinigungen beteiligt werden, deren Aufgabenbereich für die Landesentwicklung von Bedeutung ist (§ 6 II 2 NROG). Hinzukommen muß somit die Zugänglichmachung des Entwurfs des Landes-Raumordnungsprogramms und des Umweltberichts für die allgemeine Öffentlichkeit.

Sodann ist der sog. *betroffenen Öffentlichkeit* i.S.d. Art. 6 IV der Richtlinie Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Zur betroffenen Öffentlichkeit gehören alle diejenigen, die nicht nur im rechtlichen Sinne von den Auswirkungen des Plans berührt sein können⁷⁸⁷, sodaß über die Beteiligung der nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände und der gemäß § 6 II Nr. 8 NROG zu beteiligenden Personen des Privatrechts der Kreis entsprechend zu erweitern ist.⁷⁸⁸

Sind Nachbarstaaten von den Planungen betroffen, sind sie gemäß § 6 II Nr. 7 NROG ebenfalls zu beteiligen. Art. 7 der Richtlinie sieht für den Fall, daß ein Plan erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Staates hat, *grenzüberschreitende Konsultationen* vor. Die Konsultationspflicht geht, wie oben erläutert, qualitativ über die Unterrichtung und die Einholung von Stellungnahmen hinaus.⁷⁸⁹ Es bedarf daher auch für Landes-Raumordnungsprogramme einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung.

Das Landes-Raumordnungsprogramm ist unter Berücksichtigung des Umweltberichts, der Stellungnahmen und der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen von der obersten Landesplanungsbehörde festzulegen (*Entscheidungsfindung*).

Die *Bekanntgabe des Landes-Raumordnungsprogramms* gemäß Art. 9 der Richtlinie in Verbindung mit der *Zugänglichmachung* desselben, der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen hat durch die oberste Landesplanungsbehörde zu erfolgen, wobei die Veröffentlichung des Programms, durch die Rechtsformen bedingt, zwingend im Niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt erfolgen muß.

11. Das Regionale Raumordnungsprogramm gemäß § 9 ROG i.V.m. § 7 NROG

In Niedersachsen ergehen die Regionalpläne gemäß § 7 NROG als Regionale Raumordnungsprogramme. Sie werden von den Trägern der Regionalplanung als Satzung beschlossen. Träger der Regionalplanung sind gemäß § 26 I NROG die Landkreise und kreisfreien Städte. Sie handeln im eigenen Wirkungskreis. Während die Landkreise gemäß § 8 I NROG für ihren Bereich ein Regionales Raumordnungsprogramm entwerfen, ersetzt der Flächennutzungsplan jedoch für die kreisfreien Städte das Regionale Raumordnungsprogramm.⁷⁹⁰ Die Landkreise leiten das Aufstellungsverfahren für die Regionalen Raumordnungsprogramme durch öffentliche Bekanntmachung ihrer allgemeinen Planungsabsichten ein.

⁷⁸⁵ Vgl. die Ausführungen unter II.A.2.b)(4).

⁷⁸⁶ Zur Zielbeachtungspflicht bei privatnützigen Planfeststellungen Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Kom., K § 4 Rz. 153 ff.

⁷⁸⁷ Vgl. Ausführungen unter II.A.2.b).

⁷⁸⁸ So auch Ziekow, UPR 1999, 287, 293, der außerdem darauf hinweist, daß der Kreis der potentiell Betroffenen bei höherstufigen Planungen größer ist als bei einer weitgehend konkretisierten Planung.

⁷⁸⁹ Vgl. hierzu Ausführungen unter II.A.3.

⁷⁹⁰ Die Regelung des § 8 I 2 NROG, wonach der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm in den kreisfreien Städten ersetzt, wird als Verstoß gegen § 9 VI ROG angesehen.vgl. dazu Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2 IV 2, S. 38.

Die in das Aufstellungsverfahren zu integrierende Umweltprüfung beinhaltet als ersten Verfahrensschritt⁷⁹¹ das *Scoping*, die Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen. Wie bei dem Landes-Raumordnungsprogramm erörtert,⁷⁹² sollte die Umweltprüfung auch für das Regionale Raumordnungsprogramm grundsätzlich projektbezogen mit zusätzlichen projektübergreifenden Ermittlungen und Bewertungen erfolgen. Das Scoping muß der Feststellung dienen, welche projektbezogenen Aussagen in dem Regionalen Raumordnungsprogramm enthalten sind und welche zusätzlichen projektübergreifenden Ermittlungen und Bewertungen durchgeführt werden müssen.

Mit der Hinzuziehung der im Rahmen des Scoping zu beteiligenden Behörden kann das Aufstellungsverfahren nach außen hin beginnen. An der Erarbeitung des Regionalen Raumordnungsprogramms sind, soweit sie von den Planungen betroffen sein können, die in § 8 II NROG aufgelisteten Stellen zu beteiligen. In das Scoping müssen alle Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffen sein können, einbezogen werden. Nicht zwingend einzubeziehen sind folglich die nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände und die Personen des Privatrechts, für die eine Beachtungspflicht gemäß § 4 I, III NROG besteht.

Für die Erstellung des *Umweltberichts* mit der Ermittlung der erheblichen Umweltauswirkungen und der Alternativenprüfung kann auf die Ausführungen zu der Integration des Umweltberichts in die Aufstellung des Landes-Raumordnungsprogramms verwiesen werden.⁷⁹³

Gleiches gilt für die Integration der *Beteiligung der Behörden*.⁷⁹⁴ Den an der Erarbeitung des Programms zu beteiligenden Behörden gemäß § 8 II 1 NROG ist zusätzlich zu dem Entwurf auch der Umweltbericht zugänglich zu machen. In das Recht zur Stellungnahme gemäß § 8 II 2 NROG ist auch der Umweltbericht einzubeziehen. Außerdem hat die Gelegenheit zur Stellungnahme frühzeitig und effektiv zu erfolgen.

Die *Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit* im Aufstellungsverfahren ist auch für das Regionale Raumordnungsprogramm gesetzlich bisher nicht geregelt, so daß die Zugänglichmachung des Entwurfs des Regionalen Raumordnungsprogramms und des Umweltberichts für die allgemeine Öffentlichkeit erfolgen muß.⁷⁹⁵ Sodann ist der sog. *betoffenen Öffentlichkeit* i.S.d. Art. 6 IV der Richtlinie im Aufstellungsverfahren für die Regionalen Raumordnungsprogramme Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Zur betroffenen Öffentlichkeit gehören alle diejenigen, die nicht nur im rechtlichen Sinne von den Auswirkungen des Plans berührt sein können⁷⁹⁶. Über die Beteiligung der nach § 29 BNatSchG anerkannten Verbände und der gemäß § 8 II Nr. 6 NROG zu beteiligenden Personen des Privatrechts ist der Kreis der zu Beteiligten entsprechend zu erweitern.

Auch durch Regionale Raumordnungsprogramme können erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaates entstehen, sodaß grenzüberschreitende Konsultationen gemäß Art. 7 der Richtlinie durchzuführen sind. Die Beteiligungsregelung für Nachbarstaaten gemäß § 8 II Nr. 5 NROG ist keine ausreichende Umsetzung der Richtlinienanforderungen, da die Konsultationspflicht qualitativ über die Unterrichtung und die Einholung von Stellungnahmen hinausgeht.⁷⁹⁷

Das Regionale Raumordnungsprogramm ist unter Berücksichtigung des Umweltberichts, der Stellungnahmen und der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen von den Landkreisen als Trägern der Regionalplanung festzulegen (*Entscheidungsfindung*).

Gemäß Art. 9 der Richtlinie ist das Regionale Raumordnungsprogramm nebst der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen zugänglich zu machen (*Bekanntgabe der Entscheidung*). Da das Regionale

⁷⁹¹ Zu den einzelnen Verfahrensschritten vgl. die Ausführungen unter II.A.

⁷⁹² Vgl. Ausführungen unter II.E.10.

⁷⁹³ Vgl. Ausführungen unter II.E.10; projektbezogene Aussagen in Regionalplänen, die zu prüfen sein werden, sind beispielsweise Standorte für den Wohnungsbau, Standorte für die gewerblich-industrielle Nutzung, Gebiete für den oberflächennahen Rohstoffabbau, Gebiete für die Windkraftnutzung, Standorte für sonstige privilegierte Vorhaben im Außenbereich wie gartenbauliche Anlagen zur Nutzung von Sonnenenergie und Wasserkraft, Standorte für Trassen für Infrastrukturanlagen und Gemeinbedarfseinrichtungen, Jacoby, Vortrag am 05.05.2000, S. 9.

⁷⁹⁴ Vgl. Ausführungen unter II.E.10.

⁷⁹⁵ Vgl. Ausführungen unter II.E.10.

⁷⁹⁶ Vgl. Ausführungen unter II.A.2.b).

⁷⁹⁷ Vgl. hierzu Ausführungen unter II.A.3.

Raumordnungsprogramm in der Rechtsform der Satzung verabschiedet wird, ist eine Zugänglichmachung des Programms durch die Pflicht zur Publikation von Satzungen geregelt. Es muß lediglich eine Ergänzung hinsichtlich der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen erfolgen.

12. Der Flächennutzungsplan gemäß § 5 BauGB

Der Untersuchung vorzuschicken ist, daß regionale Flächennutzungspläne gemäß § 9 VI ROG in Niedersachsen bisher nicht vorgesehen sind, sodaß die Integration der Umweltprüfung in das Aufstellungsverfahren für regionale Flächennutzungspläne auch nicht Gegenstand der Untersuchung ist.⁷⁹⁸

Im Flächennutzungsplan ist gemäß § 5 I 1 BauGB für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. § 5 I 1 BauGB normiert die Entwicklungs- und die Koordinationsfunktion des Flächennutzungsplanes. Er soll übergeordnete Planungen umsetzen und nachfolgende Planungen steuern.⁷⁹⁹ Das Verfahren zur Aufstellung ist für Flächennutzungs- und Bebauungspläne als Bauleitpläne nahezu identisch geregelt. Es unterscheidet sich lediglich hinsichtlich der Beschlußfassung, da der Flächennutzungsplan, der keinen Rechtsnormcharakter hat, durch einfachen Ratsbeschluß beschlossen wird, während der Bebauungsplan als gemeindliche Satzung ergeht (§ 10 I BauGB).⁸⁰⁰

Das Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne ist in §§ 2, 3, 4, 4a, 4b, 6, 203 – 205 BauGB geregelt. Die Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit ist eine Selbstverwaltungsaufgabe. Soweit die Verfahrensvorschriften des BauGB ergänzungsbedürftig sind, gelten auch kommunalverfassungsrechtliche Vorschriften, z.B. über die Beschlußfassung des Gemeinderates und die Veröffentlichung von Beschlüssen.

Als erster Teil der Umweltprüfung⁸⁰¹ ist das *Scoping*, die Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrades der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen, in das Aufstellungsverfahren zu integrieren. In das Scoping sind die gemäß Art. 6 III der Richtlinie zu konsultierenden Behörden einzubeziehen.

Das Bauleitplanverfahren beginnt mit dem Beschluß der Gemeinde, einen Bauleitplan aufzustellen (§ 2 I 2 BauGB). Der ortsüblich bekanntzumachende Aufstellungsbeschluß muß erkennen lassen, für welchen räumlichen Bereich das Bauleitplanverfahren eingeleitet wird. Inhalte des zukünftigen Planes müssen noch nicht enthalten sein, da sie erst in dem sich anschließenden Planungsverfahren erarbeitet werden sollen.

Es bietet sich an, das Scoping im Anschluß an den Aufstellungsbeschluß durchzuführen. Die Überlegungen zur Aufstellung des Planes sind zu diesem Zeitpunkt schon so konkretisiert, daß festgelegt werden kann, wie der Umweltbericht ausgestaltet werden muß.

Der *Umweltbericht* beinhaltet die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen und der vernünftigen Alternativen mit den gemäß Art. 5 I i.V.m. Anhang I vorzulegenden Informationen. Um die Auswirkungen des Plans bewerten und Alternativen entwickeln zu können, muß die Planung so weit fortgeschritten sein, daß entsprechende Inhalte erarbeitet werden können. Andererseits sollte der Umweltbericht innerhalb des Aufstellungsverfahrens eher früh erstellt werden, damit die Umweltbelange möglichst frühzeitig in die Entwicklung der Planung einbezogen werden können.

Bei Bebauungsplänen für Vorhaben, für die nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, hat die Gemeinde gemäß § 2 a I 1 BauGB bereits für das Aufstellungsverfahren einen Umweltbericht in die Begründung aufzunehmen. Der Umweltbericht ist Teil der Begründung des Entwurfs des Bebauungsplans. Im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte muß der Umweltbericht folglich nicht zwingend schon zu dem Zeitpunkt der Durchführung der frühzeitigen Bürgerbeteiligung erstellt worden sein. Erst wenn das Planungsverfahren so weit gediehen ist, daß ein

⁷⁹⁸ Der regionale Flächennutzungsplan ist erstmals vom Landesgesetzgeber für den Ballungsraum Frankfurt aufgegriffen worden, vgl. § 2 I Nr. 1 Gesetz über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. HE S. 549); vgl. auch Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 204, Rz. 62 ff.

⁷⁹⁹ Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 72.

⁸⁰⁰ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I, S. 54.

⁸⁰¹ Zu den einzelnen Verfahrensschritten der Umweltprüfung vgl. II.A.

beschlußfähiger Planentwurf nebst Begründung vorliegt, muß ein Umweltbericht erstellt worden sein. Gleiches sollte auch für die Erstellung des Umweltberichts nach der Plan-UVP-Richtlinie für Flächennutzungspläne gelten. Einer der wichtigsten Bestandteile des Umweltberichts ist die Alternativenprüfung. Wird sie zu einem zu frühen Zeitpunkt durchgeführt, können noch keine vernünftigen Alternativen entwickelt werden, da die Ausgestaltung des Plans selbst noch nicht festliegt. Außerdem bietet auch der Zeitpunkt der Auslegung der Entwürfe der Bauleitpläne mit dem Erläuterungsbericht gemäß § 3 II BauGB noch die Möglichkeit, den Planentwurf zu ändern oder zu ergänzen (§ 3 III BauGB).

Gemäß Art. 6 der Richtlinie ist der Entwurf des Planes und der Umweltbericht den in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen *Behörden* zuerst zugänglich zu machen. Im Anschluß ist ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Teil des Aufstellungsverfahrens für die Bauleitpläne ist gemäß § 4 BauGB eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange. Träger öffentlicher Belange sind alle Behörden und sonstigen öffentlichen oder privaten Stellen, denen die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben obliegt. Ist ihr Aufgabenbereich von der Planung berührt, sind sie zu beteiligen. Der Kreis der von der Planung berührten Träger öffentlicher Belange ist im Interesse einer sachgerechten Planung möglichst weit zu ziehen. Gemäß § 4 I BauGB soll die Trägerbeteiligung möglichst frühzeitig erfolgen, damit die Träger öffentlicher Belange ausreichend Einfluß auf die Planung nehmen können.⁸⁰²

In die Trägerbeteiligung gemäß § 4 BauGB kann die Verpflichtung zur Behördenbeteiligung nach Art. 6 der Richtlinie unproblematisch integriert werden. Nach dem Wortlaut sind gemäß § 4 BauGB die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zu beteiligen, *deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird*. Gemäß Art. 6 der Richtlinie sind die Behörden zu beteiligen, *die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffen sein können*. Der Kreis der nach § 4 BauGB zu beteiligenden Behörden ist materiell-rechtlich weiter gefaßt als der nach Art. 6 der Richtlinie. Nicht nur die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffenen Behörden sind zu beteiligen, sondern alle Behörden, deren Aufgabenbereich berührt wird. Während nach § 4 BauGB jedoch erforderlich ist, daß die Träger öffentlicher Belange in ihrem Aufgabenbereich berührt *sind*, reicht es nach der Richtlinie aus, daß sie betroffen sein *können*. Der Unterschied im Wortlaut könnte so auszulegen sein, daß der Kreis der zu Beteiligenden nach der Fassung der Richtlinie weiter ist, da nicht nur die konkret betroffenen, sondern die Behörden, bei denen die Möglichkeit des Betroffenseins besteht, zu beteiligen sind. Allerdings kann es nicht Sache der Gemeinde sein, darüber zu befinden, wer als Träger öffentlicher Belange gemäß § 4 BauGB zu beteiligen ist. Ob sein Aufgabenbereich berührt ist, kann nur der Träger öffentlicher Belange selbst entscheiden. Verfahrensrechtlich hat die Gemeinde sicherzustellen, daß berührte Träger auch beteiligt werden. Bei Zweifeln hat sie eine Beteiligung aller Träger durchzuführen, die möglicherweise berührt sein können, um Abwägungsfehler zu vermeiden. Nur wenn das Berührtsein mit ausreichender Sicherheit auszuschließen ist, ist eine Beteiligung nicht erforderlich.⁸⁰³ Damit ist der Kreis der zu Beteiligenden nach § 4 BauGB nicht enger auszulegen als der nach Art. 6 der Richtlinie.

Den Trägern öffentlicher Belange muß zur Erfüllung der Anforderungen aus Art. 6 der Richtlinie über den Entwurf des Bauleitplans hinaus auch der Umweltbericht zur Stellungnahme zugeleitet werden.

Nach Art. 6 der Richtlinie ist der Planentwurf und der Umweltbericht der *allgemeinen Öffentlichkeit* zugänglich zu machen. Die *betroffene Öffentlichkeit* hat effektiv und frühzeitig Gelegenheit zur Stellungnahme zu erhalten.

Die Bürgerbeteiligung für das Bauleitplanverfahren wird unterschieden in die frühzeitige Beteiligung gemäß § 3 I BauGB und die förmliche Beteiligung gemäß § 3 II BauGB.⁸⁰⁴ Der Umweltbericht könnte der Öffentlichkeit bereits im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zugänglich gemacht werden. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung soll den Bürgern Gelegenheit geben, sich zu einem Zeitpunkt mit Anregungen und Kritik beteiligen zu können, zu dem die planerischen Vorstellungen der Gemeinde noch nicht festgelegt

⁸⁰² Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 4 Rz. 3 f.

⁸⁰³ Vgl. ausführlich zum Berührtsein durch die Bauleitplanung Bielenberg in: Ernst/Zienkahn/Bielenberg, BauGB, § 4 Rz. 13.

⁸⁰⁴ Vgl. hierzu Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I S. 48 ff.

sind.⁸⁰⁵ Die Gemeinde hat die frühzeitige Bürgerbeteiligung durchzuführen, sobald sich ihre Überlegungen über die Ziele und Zwecke der beabsichtigten Planung soweit verdichtet haben, daß sie der Öffentlichkeit präsentiert werden können.⁸⁰⁶ Zu diesem Zeitpunkt kann die Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 6 der Richtlinie jedoch noch nicht erfolgen. Die Zugänglichmachung des Planentwurfs und vor allem des Umweltberichts setzt zum Zeitpunkt der Präsentation einen fertiggestellten Umweltbericht voraus. Die frühzeitige Bürgerbeteiligung soll jedoch in einem sehr frühen Planungsstadium beginnen. Der Gesetzgeber hat den Beginn der frühzeitigen Bürgerbeteiligung bewußt nicht an den Aufstellungsbeschluß gekoppelt, so daß Unterrichtung und Erörterung zuvor auf anderer Grundlage stattfinden können (§ 3 I 2 Nr. 3 BauGB).⁸⁰⁷ In diesem Planungsstadium erscheint die Anfertigung eines Umweltberichts mit einer Alternativenprüfung noch nicht sinnvoll, da der Planentwurf selbst noch nicht hinreichend genau gefaßt ist.

Die Zugänglichmachung des Planentwurfs und des Umweltberichts für die allgemeine Öffentlichkeit sollte daher Teil der formellen Bürgerbeteiligung gemäß § 3 II BauGB sein. Die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit dem Erläuterungsbericht (für Flächennutzungspläne) oder der Begründung (für Bebauungspläne) auf die Dauer eines Monats öffentlich, also zu jedermanns Einsicht⁸⁰⁸, auszulegen. Wird zusätzlich auch der Umweltbericht öffentlich ausgelegt, ist den Anforderungen der Richtlinie an die Zugänglichmachung der Informationen für die allgemeine Öffentlichkeit genüge getan.

Der betroffenen Öffentlichkeit die Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, könnte durch eine Erweiterung des § 3 II BauGB erfolgen. Das Recht, Anregungen vorbringen zu können, kann mit dem Recht auf Stellungnahme gleichgesetzt werden. Anregungen können auch Vorbehalte oder Ablehnungen sein, also Bekundungen jeglicher Art.⁸⁰⁹ Eine Stellungnahme ist ebenfalls eine Form der Bekundung. Anregungen können schriftlich, mündlich oder zur Niederschrift der Gemeindeverwaltung einzeln oder als Sammeleingabe vorgebracht werden. Ein Recht zum mündlichen Vortrag vor dem Gemeinderat besteht nicht.⁸¹⁰ Das Recht auf Stellungnahme gemäß Art. 6 der Richtlinie ist ebenfalls nicht zwingend in mündlicher Form zu gewähren. Ein schriftliches Verfahren ist, wie oben erläutert, ausreichend.⁸¹¹ Um den Anforderungen des Art. 6 II der Richtlinie hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung genüge zu tun, ist es ausreichend, die Verpflichtung zur Auslegung der Bauleitpläne um die Auslegung des Umweltberichts zu ergänzen und das Recht zu Anregungen auch hinsichtlich des Umweltberichts zu gewähren.

Gemäß Art. 7 der Richtlinie sind *grenzüberschreitende Konsultationen* durchzuführen, wenn der Plan voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Mitgliedstaates haben wird. Gemäß § 4a I BauGB sind die Nachbarstaaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten, wenn die Bauleitpläne erhebliche Auswirkungen auf sie haben können. Nur bei Bebauungsplänen für Vorhaben, für die nach dem UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, sieht § 4a II BauGB zusätzlich zu der Regelung nach § 4a I BauGB ein Beteiligungsverfahren für Behörden oder Gemeinden entsprechend § 4 BauGB vor. Der betroffenen Öffentlichkeit des anderen Staates steht das Verfahren der Bürgerbeteiligung nach dem BauGB offen (§ 4a II 5 BauGB).⁸¹²

Zur Klarstellung ist die Pflicht zur Unterrichtung gemäß Art. 7 I der Richtlinie in § 4a BauGB aufzunehmen. In § 4a I BauGB ist zwar bereits die Pflicht zur Unterrichtung geregelt, allerdings mit der Einschränkung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit und

⁸⁰⁵ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I S. 48.

⁸⁰⁶ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I S. 48; Bielenberg in: Ernst/Zienkahn/Bielenberg, BauGB § 3 Rz. 14.

⁸⁰⁷ Vgl. Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 3 Rz. 8.

⁸⁰⁸ Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 3 Rz. 13; Bielenberg in: Ernst/Zienkahn/Bielenberg, BauGB § 3 Rz. 45 ff.

⁸⁰⁹ Vgl. zu dem Begriff der „Anregungen“, Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 3 Rz. 16;

⁸¹⁰ Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 3 Rz. 16.

⁸¹¹ Vgl. Ausführungen unter II. A. 2. b) 4.

⁸¹² Vgl. Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 61, 145.

Gleichwertigkeit.⁸¹³ Beide Elemente müssen bei den Mitgliedstaaten allein durch die Erstreckung des Geltungsbereichs der Richtlinie auf alle Mitgliedstaaten gegeben sein. Nach dem Wortlaut des § 4a BauGB ist jedoch vor der Unterrichtung in jedem Einzelfall eine Prüfung vorzunehmen, ob die Gegenseitigkeit und die Gleichwertigkeit vorliegen. Eine solche Einzelfallprüfung ist weder erforderlich noch aufgrund des damit verbundenen Zeitaufwandes sinnvoll, so daß eine Regelung entsprechend Art. 7 I der Richtlinie in das BauGB aufgenommen werden sollte.

Außerdem ist § 4a BauGB um die Regelungen zur Konsultation gemäß Art.7 II 1 der Richtlinie zu ergänzen. Teil der Konsultationen muß die Sicherstellung der Unterrichtung und Einräumung der Gelegenheit zur Stellungnahme für die betroffenen Behörden und die betroffene Öffentlichkeit des anderen Mitgliedstaates gemäß Art. 7 II 2 der Richtlinie sein.

Der Flächennutzungsplan ist unter Berücksichtigung des Umweltberichts, der Stellungnahmen und der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen von den Kommunen zu erstellen (*Entscheidungsfindung*).

Gemäß Art. 9 der Richtlinie ist der Flächennutzungsplan bekanntzugeben. Der Plan, eine zusammenfassende Erklärung und die beschlossenen Überwachungsmaßnahmen sind den betroffenen Behörden, den konsultierten Mitgliedstaaten und der betroffenen Öffentlichkeit zugänglich zu machen (*Bekanntgabe der Entscheidung*). Der Flächennutzungsplan kann gemäß § 6 V 3 BauGB nebst dem Erläuterungsbericht von jedermann eingesehen werden. Über den Inhalt kann Auskunft verlangt werden. Die Vorschrift muß somit lediglich um die Zugänglichmachung der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen ergänzt werden.

Neben der gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG besteht in vielen Kommunen eine sog. *kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung*.⁸¹⁴ Sie kommt in den Städten und Gemeinden aufgrund kommunaler Selbstverpflichtungen zum Einsatz.⁸¹⁵ Je nach konkreter Ausgestaltung wird sie meist in der Form einer allgemeinen Dienstanweisung bei Bauleitplänen durchgeführt, vielfach auch bei einzelnen Bauvorhaben, Verkehrsplanungen, informellen Planungen und der Verwendung und Beschaffung von Produkten.⁸¹⁶

Durch die Ausweitung der Durchführung von Umweltprüfungen auf alle Bauleitpläne dürfte die kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie ersetzt werden, sodaß eines der Anwendungsfelder der kommunalen UVP wegfällt. Kommunen mit Erfahrung in der kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung für Bauleitpläne wird der Einstieg in die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie jedoch besonders leicht fallen.⁸¹⁷

13. Die Ausweisung von Bodenplanungsgebieten gemäß § 21 III BBodSchG, § 4 NBodSchG

Gebiete, in denen flächenhaft schädliche Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind, können in Niedersachsen von der unteren Bodenschutzbehörde⁸¹⁸ durch Verordnung als Bodenplanungsgebiete festgesetzt werden.

Die Umweltprüfung kann in das Aufstellungsverfahren für die Verordnung wie folgt integriert werden:

⁸¹³ Zu der völkerrechtlich gebräuchlichen Bedingung des Grundsatzes der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit Krautzberger in: Ernst/Zienkahn/Bielenberg, BauGB § 4a Rz. 14 ff.

⁸¹⁴ S. z.B. Dienstanweisung der Stadt Göttingen zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) von November 1993, Stadt Göttingen, Umweltamt; Auszug aus der Allgemeinen Dienstanweisung zur kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung 36/1, Stand 29.01.1999, Landeshauptstadt Hannover, Amt für Umweltschutz UVP-Leitstelle.

⁸¹⁵ Zum Stand der kommunalen UVP in den 90er Jahren, Jacoby, Christian/Votsmeier, Thomas, Die kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung in: Storm/Bunge, HdUVP, 1. Band, Nr. 3950, 2.2., S. 10 f.

⁸¹⁶ Vgl. Kutteneuler, UVP-report 2001, 182, 183.

⁸¹⁷ Vgl. Kutteneuler, UVP-report 2001, 182, 184.

⁸¹⁸ Untere Bodenschutzbehörden sind gemäß § 9 III NBodSchG die Landkreise, die kreisfreien Städte und die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg.

Das *Scoping* sollte in der Phase der Erstellung des Entwurfs der Verordnung erfolgen. Zu diesem Zeitpunkt muß der Planentwurf schon so konkretisiert sein, daß bestimmt werden kann, welche Informationen in den Umweltbericht aufgenommen werden müssen und die Einbeziehung der gemäß Art. 6 III der Richtlinie zu konsultierenden Behörden in das Scoping sinnvoll ist.

Der *Umweltbericht* mit der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen und der vernünftigen Alternativen sollte parallel zur Erstellung des Entwurfs der Verordnung gefertigt werden. Dadurch können die Erkenntnisse aus der Erarbeitung des Umweltberichts sogleich für die Erstellung des Entwurfs der Verordnung genutzt werden.

Außerdem kann sich durch diesen Verfahrensablauf an die Fertigung des Planentwurfs und des Umweltberichts die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung anschließen. Gemäß § 5 I NBodSchG ist den Behörden und Stellen, die als Träger öffentlicher Belange von der Verordnung berührt werden können, insbesondere den Gemeinden und deren Zusammenschlüssen, vor dem Erlass der Verordnung Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Stellungnahme ist innerhalb von sechs Wochen gegenüber der unteren Bodenschutzbehörde abzugeben. Nicht ausdrücklich geregelt ist im NBodSchG eine Pflicht zur Information der Träger öffentlicher Belange. Allerdings setzt die Einräumung des Rechts zur Stellungnahme voraus, daß vorher eine Information erfolgt. Art. 6 I der Richtlinie fordert die Zugänglichmachung des Planentwurfs und des Umweltberichts für die Behörden, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich betroffen sein können. Diese Regelung sollte bezüglich des Planentwurfs klarstellend und bezüglich des Umweltberichts als notwendige Umsetzung der Richtlinie in das NBodSchG aufgenommen werden.

Der Forderung der Richtlinie, den Behörden frühzeitig und effektiv Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen, wird durch § 5 I NBodSchG bereits genüge getan.

Gemäß Art. 6 I der Richtlinie sind der Entwurf der Verordnung und der Umweltbericht der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Da in § 5 II 1 NBodSchG geregelt ist, daß der Entwurf der Verordnung einen Monat lang bei den Gemeinden, deren Gebiet betroffen ist, während der Sprechzeiten öffentlich zur Einsichtnahme auszulegen ist, muß diese Vorschrift zur Umsetzung der Richtlinienanforderungen nur noch um die Zugänglichmachung des Umweltberichts ergänzt werden.

In § 5 II 2 NBodSchG ist bereits geregelt, daß jedermann bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist bei der unteren Bodenschutzbehörde Bedenken und Anregungen vorbringen kann. Damit wird über die Forderung der Richtlinie hinausgehend nicht nur der betroffenen, sondern der allgemeinen Öffentlichkeit das Recht zur Stellungnahme eingeräumt.

Die Pflicht zur *Durchführung grenzüberschreitender Konsultationen* ist bisher nicht geregelt, so daß eine den Anforderungen des Art. 7 der Richtlinie genügende Vorschrift zu integrieren ist.

Die Verordnung zur Festsetzung der Bodenplanungsgebiete ist gemäß Art. 8 der Richtlinie unter Berücksichtigung des Umweltberichts, der Stellungnahmen und der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen von den unteren Bodenschutzbehörden zu erstellen (*Entscheidungsfindung*). In § 5 III NBodSchG ist bisher nur die Pflicht zur Berücksichtigung der Stellungnahmen der Öffentlichkeit geregelt, sodaß die Regelung entsprechend zu ergänzen ist.

Die Pflicht zur *Bekanntgabe der Entscheidung* und der Zugänglichmachung der Verordnung, der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen gemäß Art. 9 der Richtlinie ist ebenfalls in das Verfahren zur Aufstellung der Verordnung zu integrieren. In § 4 III 3 NBodSchG ist geregelt, daß die untere Bodenschutzbehörde, die die Verordnung erläßt und die Gemeinden, deren Gebiet betroffen ist, Ausfertigungen der Karten aufzubewahren und während der Dienststunden jedermann kostenlos Einsicht zu gewähren haben. Hierauf ist in der Verordnung hinzuweisen. In den Karten werden gemäß § 4 III 1 NBodSchG das Bodenplanungsgebiet und seine Zonen zeichnerisch bestimmt. Die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Karten ersetzt jedoch nicht die Pflicht zur Zugänglichmachung der Verordnung selber. Da die Verordnungen

jedoch gemäß Art. 45 I 2 der Niedersächsischen Verfassung⁸¹⁹ von der Stelle, die sie erläßt, ausgefertigt und gemäß § 1 Nr. 3 des Gesetzes über die Verkündung, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und die Aufhebung von Verordnungen⁸²⁰ in den Verkündungsblättern der Bezirksregierungen verkündet werden, ist eine den Anforderungen des Art. 9 der Richtlinie genügende Zugänglichmachung der Verordnung sichergestellt, während die Zugänglichmachung der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen ergänzt werden muß.

14. Der Bebauungsplan gemäß § 1 II, 8 - 13 BauGB

Wie bei der Darstellung der Integration der Umweltprüfung in die Flächennutzungspläne erläutert,⁸²¹ ist das Aufstellungsverfahren für Bauleitpläne nahezu einheitlich in §§ 2, 3, 4, 4a, 4b, 6, 203 – 205 BauGB geregelt, so daß an dieser Stelle nur noch die Abweichungen von der Integration der Umweltprüfung in die Flächennutzungspläne ausführlich geprüft werden.

Anders als für die Flächennutzungspläne sieht die Richtlinie in Art. 3 III i.V.m. Art. 3 V der Richtlinie für Pläne, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, die Möglichkeit eines *Screening* vor. Die Mitgliedstaaten können unter Berücksichtigung der Kriterien in Anhang II der Richtlinie bestimmen, wann die Pläne voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.⁸²²

Für die Integration der Umweltprüfung in das Aufstellungsverfahren für Bebauungspläne könnte in Erwägung gezogen werden, auf ein Screening zu verzichten und statt dessen alle Bebauungspläne einer Umweltprüfung zu unterziehen. Für die höherrangigen Pläne wie die Flächennutzungspläne, das Regionale Raumordnungsprogramm und das Landesraumordnungsprogramm sind in jedem Fall Umweltprüfungen vorzunehmen. Gerade auf der konkretesten Planungsstufe auf die Umweltprüfung zu verzichten, erscheint nicht sinnvoll.⁸²³ Zudem ist die Durchführung der Umweltprüfung für die Bebauungspläne nicht sehr aufwendig, da das Aufstellungsverfahren nach dem BauGB zum größten Teil die Bestandteile der Umweltprüfung bereits enthält. Lediglich das Scoping, die Erstellung des Umweltberichts, eine zusammenfassende Erklärung und die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen müßten aufgenommen werden, die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung muß nur um den Umweltbericht erweitert werden. Im übrigen ist die Integration einer Umweltprüfung aufgrund der Regelungen des UVPG und der kommunalen Umweltverträglichkeitsprüfung⁸²⁴ in die Bebauungspläne bereits erprobt, so daß in der Planungspraxis wenig Probleme auftreten dürften. Ohne ein Screening würde zwar jeder noch so kleine Bebauungsplan, z.B. ein Bebauungsplan für ein einzelnes Grundstück,⁸²⁵ dem Erfordernis der Durchführung einer Umweltprüfung unterliegen. Da die Umweltprüfung für einen solchen Bebauungsplan jedoch auch nicht sehr umfangreich ausfallen muß, kann dieser Nachteil in Kauf genommen werden.

Dagegen steht die recht aufwendige und mit Unsicherheiten in der Durchführungspraxis behaftete Durchführung des Screening anhand der Kriterien des Anhangs II, ob der Bebauungsplan voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat. Es sollte demnach für die Bebauungsplanung *kein Screening* durchgeführt werden, sondern eine generelle Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung für Bebauungspläne bestehen.

Wie bei dem Aufstellungsverfahren für den Flächennutzungsplan dargestellt, sollte sich das *Scoping* auch für die einer Umweltprüfung zu unterziehenden Bebauungspläne an den Aufstellungsbeschluß gemäß § 2 I 2 BauGB anschließen, da die Überlegungen zur Aufstellung des Planes zu diesem Zeitpunkt schon so konkretisiert sind, daß festgelegt werden kann, wie der Umweltbericht ausgestaltet werden muß.

⁸¹⁹ Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993, Nds. GVBl. S. 107, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. November 1997, Nds. GVBl. S. 480.

⁸²⁰ Gesetz über die Verkündung, den Zeitpunkt des Inkrafttretens und die Aufhebung von Verordnungen vom 1. April 1996, Nds. GVBl. S. 82, 116.

⁸²¹ S. Ausführungen unter II. E. 12.

⁸²² Zu den Anforderungen an das Screening s. Ausführungen unter I. C. 2.

⁸²³ Vgl. Ziekow, UPR 1999, 287, 292 f.

⁸²⁴ Hierzu vgl. Ausführungen unter II. E. 12.

⁸²⁵ Ein Bebauungsplan für ein einzelnes Grundstück ist zulässig, wenn das Grundstück eine bestimmte Größe aufweist oder von besonderer städtebaulicher Bedeutung ist, BVerwG DVBl. 1969, 276, 277.

Der *Umweltbericht* sollte erstellt werden, wenn ein beschlußfähiger Planentwurf nebst Begründung vorliegt. Zu diesem Zeitpunkt kann, wie oben erläutert⁸²⁶, eine Alternativenprüfung sinnvoll durchgeführt werden.

Hinsichtlich der Integration der *Behörden- und der Öffentlichkeitsbeteiligung* sowie der *Durchführung von grenzüberschreitenden Konsultationen* wird auf die Erläuterungen für den Flächennutzungsplan verwiesen.⁸²⁷

Die *Entscheidungsfindung* gemäß Art. 8 der Richtlinie hat vor der Beschlußfassung des Bebauungsplans als Satzung durch die Gemeinde zu erfolgen. Sie hat den Umweltbericht sowie Stellungnahmen und die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen zu berücksichtigen.

Die *Bekanntgabe der Entscheidung* gemäß Art. 9 der Richtlinie erfolgt bei dem Bebauungsplan dadurch, daß er als Satzung verkündet und damit der Öffentlichkeit förmlich zugänglich gemacht wird (vgl. § 10 III BauGB). Er kann gemäß § 10 III 2 BauGB nebst der Begründung von jedermann eingesehen werden. Über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben. Es muß somit eine Ergänzung hinsichtlich der Zugänglichmachung der zusammenfassenden Erklärung und der beschlossenen Überwachungsmaßnahmen erfolgen, um den Anforderungen des Art. 9 der Richtlinie zu entsprechen.

Für das Verhältnis zwischen der Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie und der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG wird auf die Ausführungen unter II. D. 3. verwiesen.

Die gerade auch für Bebauungspläne in vielen Städten und Gemeinden durchgeführte *kommunale Umweltverträglichkeitsprüfung* wird nach der Umsetzung der Plan-UVP-Richtlinie durch diese ersetzt werden.⁸²⁸

⁸²⁶ S. Ausführungen unter II. E. 12.

⁸²⁷ S. Ausführungen unter II. E. 12.

⁸²⁸ Vgl. Ausführungen unter II. E. 12.

III. Die Umweltprüfung für öffentlich-rechtliche Verträge

A. Begriffsbestimmungen

1. Öffentlich-rechtliche Verträge als „Pläne und Programme“ und zur Vorbereitung und Verwirklichung von „Plänen und Programmen“

Neben den zuvor untersuchten Plänen und Programmen, die in den Rechtsformen des formellen Gesetzes, der Verordnung, der Satzung u.a. auftreten,⁸²⁹ können Pläne und Programme auch in Form des Verwaltungsvertrages ergehen.

Im Gegensatz zu einem rein vollziehenden Handeln der Verwaltung, das vorprogrammiert ist, wird durch einen Verwaltungsvertrag eine gestaltende Prognoseentscheidung getroffen.⁸³⁰ Durch vertragliches Handeln kann nicht die gesamte Planung ersetzt werden, da kooperative Rechtsformen bei strategisch-konzeptionellen und komplexen Planungen nicht immer möglich sind.⁸³¹ Verträge sind aber mögliche Handlungsinstrumente, die aufgrund der Notwendigkeit zu mehr Kooperation insbesondere in einem Planungsbereich wie der Raumordnung verstärkt genutzt werden sollten.⁸³² So tragen vertragliche Vereinbarungen zu einer Aktivierung des Kooperationsprozesses bei, denn es bedarf einer Analyse der Interessen der einzelnen Vertragspartner, die Interessen müssen ausbalanciert werden und etwaige Differenzen einer Lösung zugeführt werden.⁸³³

Nicht unter dieses formelle Handlungsinstrument fallen die sog. gentlemen's agreements oder andere abgestimmte Verhaltensweisen, die ohne Rechtsbindungswillen vereinbart wurden und daher im juristischen Sinne keine Verträge sind.⁸³⁴ Sie gehören zu dem Bereich des informalen Verwaltungshandelns und sind nicht Gegenstand der Untersuchung.⁸³⁵

a) Die Erscheinungsformen der öffentlich-rechtlichen Verträge im deutschen Recht

Öffentlich-rechtliche Verträge können Teil des Planungsprozesses sein, der nach heutigem Verständnis rekursiv ist.⁸³⁶ Die Planung kann allgemein in die Phasen der Planvorbereitung, der Sicherung der zukünftigen Planung, der Planaufstellung und der Planverwirklichung untergliedert werden. In dem Planungsprozeß können verschiedene Handlungsinstrumente eingesetzt werden. So kann der Plan selbst durch einseitig hoheitliches Handeln aufgestellt werden, während andere Teile des Planungsprozesses durch Verträge realisiert werden.⁸³⁷

Dient der Vertrag als Bestandteil des Planungsprozesses dazu, einzelne Planungsphasen oder andere Details zu regeln, während der Plan einseitig aufgestellt wird, handelt es sich um einen *planvorbereitenden Vertrag* oder einen *planverwirklichenden Vertrag*.⁸³⁸ Von diesen Bezeichnungen sind sämtliche Verträge erfaßt, die in die verschiedenen Planungsphasen der Vorbereitung, der Sicherung der zukünftigen Planung, der Planaufstellung und

⁸²⁹ Vgl. Ausführungen unter I. C.4 a) und b) sowie II.E.

⁸³⁰ Vgl. zur Struktur von Planungsnormen: Hoppe, Planung in: HStR III, § 71 Rz. 20; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht Rz. 14.

⁸³¹ Vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S.13 f.

⁸³² Vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 1 f.

⁸³³ Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 9; zu den Vorteilen kooperativen Handelns vgl. schon die Ausführungen unter II.B.1.

⁸³⁴ Vgl. Leitzke, UPR 2000, 361, 364; Kunig, DVBl. 1992, 1193, 1195 ff.; Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 10; Brohm, DÖV 1992, 1025, 1029 ff.

⁸³⁵ Vgl. hierzu ausführlich: Bohne, VerwArch 75 (1984), 343; zu informellen Kooperationsformen im Raumplanungsrecht s. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 44 f; zu informalem Verwaltungshandeln s.auch die Fundstellen in Fn. 93.

⁸³⁶ Vgl. Scholich, Dieter, Bausteine einer prozeßorientierten Regionalplanung: Nicht alles ist neu, in: Streich/Kötter, Planung als Prozeß – von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau S. 31ff.

⁸³⁷ Vgl. z.B. § 13 S. 5 ROG „Vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne können geschlossen werden“.

⁸³⁸ Zu einer etwas abweichenden Terminologie vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 10 ff und 69 ff.

der Planverwirklichung fallen. Die Terminologie des planvorbereitenden und des planverwirklichenden Vertrages wird in Anlehnung an § 13 S.5 ROG verwandt.

Öffentlich-rechtliche Verträge müssen aber nicht nur dazu dienen, den aufzustellenden Plan vorzubereiten oder zu realisieren. Vielmehr können sie auch selbst als Plan zu qualifizieren sein. Durch öffentlich-rechtliche Verträge kann ein Plan, der in einer anderen Rechtsform ergangen ist, vollständig ersetzt, ergänzt oder geändert werden (normsetzende Vereinbarungen).⁸³⁹ Öffentlich-rechtliche Verträge können auch eine Verpflichtung beinhalten, daß ein in anderer Rechtsform ergangener Plan ersetzt, ergänzt oder geändert wird (echte Normsetzungsverträge) oder sie regeln, daß dieser Plan im Gegenteil gerade nicht ersetzt, ergänzt oder geändert werden soll (unechte Normsetzungsverträge).⁸⁴⁰

b) öffentlich-rechtliche Verträge als Pläne und Programme im Sinne der Plan-UVP-Richtlinie

Die verschiedenen Erscheinungsformen der öffentlich-rechtlichen Verträge in der Planung wurden anhand des Systems der öffentlich-rechtlichen Verträge im deutschen Recht ermittelt. Es muß sich folglich die Untersuchung anschließen, ob sie den Begriff des Planes oder Programms im Sinne der Plan-UVP-Richtlinie erfüllen können.

Wie oben dargestellt, wurde der Begriff der Pläne und Programme in der Richtlinie nicht definiert⁸⁴¹, so daß eine Prüfung nur über die Eingrenzung des Begriffes durch Art. 2 a) der Richtlinie erfolgen kann. Danach sind „Pläne und Programme“ Pläne und Programme sowie deren Änderungen,

- 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 aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.

Zumindest durch die Vertragsunterzeichnung werden die öffentlich-rechtlichen Verträge in sämtlichen Erscheinungsformen von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene angenommen. Nicht so allgemein kann die Frage beantwortet werden, ob sämtliche oben dargestellten Erscheinungsformen von öffentlich-rechtlichen Verträgen aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Ein Plan, gleich durch welches Instrumentarium er geschaffen wird, muß von den Rechts- oder Verwaltungsvorschriften des Mitgliedstaates „verlangt“ werden, um ein Plan im Sinne der Richtlinie zu sein.⁸⁴² Verträge sind für Pläne eine mögliche Rechtsform, sofern kein Vertragsformverbot besteht. Je nach Ermächtigungsgrundlage können sie genau wie Pläne in anderer Rechtsform zwingend vorgeschrieben sein oder als freiwillige Pläne ergehen.⁸⁴³ Eine Aussage, welche Erscheinungsformen von Verträgen Pläne im Sinne der Richtlinie sind, kann daher nur anhand der Prüfung der einzelnen Vertragsarten getroffen werden. Sie wird bei der nachfolgenden Untersuchung, welche Verträge in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, vorgenommen.

B. Die Einführung einer Umweltprüfung für planvorbereitende und –verwirklichende Verträge

1. Das Erfordernis einer Umweltprüfung

Planung und Planvorbereitung bzw. -durchführung werden nach der Gesetzessystematik streng voneinander unterschieden. Die normierte Trennung zwischen den Plänen selber und

⁸³⁹ Verwandt wird die Bezeichnung beispielsweise von Sachs, VerwArch 74 (1983), 25 ff und Gurlit, S. 32; hingegen spricht Meyer in: Meyer/Borgs VwVfG § 54 Rz. 60 von *Verfügungsverträgen*; Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 148, Fn. 64 und Schimpf, S. 82 bezeichnen sie als *Normverträge*.

⁸⁴⁰ Vgl. zur Terminologie Meyer in: Meyer/Borgs VwVfG § 54 Rz. 54 ff.

⁸⁴¹ Vgl. Ausführungen unter I. B.1.

⁸⁴² Vgl. Ausführungen unter I. B.1.

⁸⁴³ Vgl. Ausführungen unter I. B.1.

dem Aufstellungsprozeß macht deutlich, daß die planvorbereitenden und planverwirklichenden Verträge gerade nicht als Pläne angesehen werden können. So wird im Raumordnungsrecht zwischen den Plänen nach §§ 8, 9 ROG und der Planvorbereitung bzw. -verwirklichung nach § 13 ROG unterschieden. Im Bauplanungsrecht findet sich die Unterscheidung zwischen den Plänen nach §§ 5, 9 BauGB und der Planvorbereitung und -verwirklichung nach § 11 ff. BauGB.

In Rechtsgebieten wie dem Umwelt-, dem Wirtschaftsverwaltungs-, dem Raumordnungs- und dem Bauplanungsrecht spielt das konsensuale Verwaltungshandeln aufgrund der komplexen Entscheidungsstrukturen eine immer größere Rolle. Staat, Wirtschaftsträger und Bürger sehen sich oft mit unübersichtlichen und gegensätzlichen Interessengeflechten konfrontiert. Informationsaustausch, informelle Absprachen und Verträge zwischen den Beteiligten sind daher zunehmend gängige Praxis.⁸⁴⁴ In zunehmendem Maße werden auch planvorbereitende und -verwirklichende Verträge verabschiedet.⁸⁴⁵ Die Plan-UVP-Richtlinie bezweckt die Vorverlagerung des Umweltschutzes in eine möglichst frühe Planungsphase, damit möglichst frühzeitig Umwelterwägungen angestellt werden. Sie findet jedoch ausdrücklich nur für Pläne und Programme selbst Anwendung, nicht für planvorbereitende oder -verwirklichende Verträge. Durch die planvorbereitenden und -verwirklichenden Verträge werden jedoch häufig wichtige Entscheidungen für die der Umweltprüfung nach der Richtlinie unterliegenden Pläne getroffen, die zumindest in der Planungspraxis nur noch schwer wieder zu ändern sind.

Eine bessere Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Planung könnte durch die *Einführung einer sog. „freiwilligen“ Umweltprüfung* während des Vertragsschlußverfahrens erfolgen. Auf diese Weise wäre es möglich abzusichern, daß durch die vertragliche Regelung nicht faktische Vorentscheidungen getroffen werden, die eigentlich der Mitwirkung Dritter bzw. späteren Verfahrensschritten vorbehalten sind und die zwar theoretisch noch änderbar sind, in der Praxis jedoch in den seltensten Fällen eine Änderung unterzogen werden.⁸⁴⁶

„Freiwillig“ wäre die Umweltprüfung insofern, als die Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht zur Einführung einer solchen Umweltprüfung für planvorbereitende oder -verwirklichende Verträge verpflichtet. Ist die mitgliedstaatliche Entscheidung über die Einführung getroffen, sollte die Entscheidung, ob eine Umweltprüfung durchgeführt wird, jedoch nicht in der Hand der für die Durchführung zuständigen Behörde liegen. Vielmehr muß gesetzlich geregelt werden, für welche Verträge eine Umweltprüfung zwingender Verfahrensbestandteil wird.

Dieser „freiwilligen“ *Umweltprüfung* sollten Verträge, die *zeitlich vor* dem Erlaß von Plänen geschlossen werden, unterliegen. Durch die freiwillige Umweltprüfung kann der Umweltschutz in eine noch frühere Planungsphase vorverlegt werden. Es besteht auf die Weise nicht die Gefahr, daß durch die vor Erlaß des Planes ergehenden Verträge die Umwelt betreffende Entscheidungen getroffen werden, die nicht mehr revidierbar sind. Verträge, die nach Erlaß der Pläne geschlossen werden, müssen hingegen keiner freiwilligen Umweltprüfung unterzogen werden. Die die Planung betreffenden Umweltschutzbelange wurden bereits in dem Verfahren zum Erlaß der Pläne berücksichtigt, so daß eine freiwillige Umweltprüfung im Nachhinein nicht erforderlich ist.

Eine „freiwillige“ Umweltprüfung sollte dann vorgenommen werden müssen, wenn

- es sich bei dem Verwaltungsvertrag um einen Vertrag handelt, der einen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallenden Plan vorbereitet oder verwirklicht,
- von dem Vertragsinhalt voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen (durch ein Screening zu ermitteln),
- sie zeitlich vor dem Erlaß der Pläne geschlossen werden,
- durch die Umweltprüfung eine sinnvolle Vorverlagerung des Umweltschutzes in die frühere Planungsphase hinein erreicht wird

⁸⁴⁴ Vgl. Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, S. 330.

⁸⁴⁵ Vgl. dazu Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 53 ff.

⁸⁴⁶ Vgl. Kunig in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, 43, 53, der darauf hinweist, daß die „konsensuale faktische Vorabklärung der rechtsverbindlichen Festlegung immer dann gleichsteht, wenn die Wirkung einer Absprache der Rechtsverbindlichkeit gleichkommt.“

-
- und durch den Vertrag Entscheidungen getroffen werden, die später durch die sich anschließende Planung zumindest in der Praxis nicht mehr oder nur noch schwer zu revidieren sind.

2. Der Anwendungsbereich

Insbesondere das Städtebaurecht bietet durch zahlreiche gesetzliche Regelungen und damit verbunden auch ihre normative Anerkennung ein Anwendungsfeld für öffentlich-rechtliche Verträge.⁸⁴⁷ Auch im Raumordnungsrecht ist eine Entwicklung hin zu vermehrtem vertraglichem Handeln zu beobachten.⁸⁴⁸ Planvorbereitende und -verwirklichende Verträge dürften daher gerade in diesen Rechtsgebieten zu finden sein. Auch im Umweltrecht werden Verwaltungsverträge häufig eingesetzt.⁸⁴⁹ Anders als das Bauplanungs- und das Raumordnungsrecht ist es jedoch nicht durch die Regelung von Planungsprozessen dominiert, sodaß sich Verträge, die vorbereitende oder –verwirklichende Wirkung für Pläne haben, ähnlich wie in anderen Rechtsgebieten nur selten finden lassen werden.

Im Rahmen dieser Untersuchung soll der Anwendungsbereich einer Umweltprüfung für planvorbereitende- und verwirklichende Verträge ermittelt werden. Aufgrund der Entwicklung in der Gesetzgebung, vermehrt vertragliches Handeln zuzulassen, sollte die Umweltprüfung nicht nur für die im Rahmen dieser Untersuchung nach derzeitiger Rechtslage ermittelten Verträge erfolgen müssen. Es bietet sich an, die Verträge, die in der Untersuchung als in den Anwendungsbereich fallend ermittelt wurden, beispielhaft in einer gesetzliche Regelung zur Umweltprüfung für planvorbereitende und –verwirklichende Verträge aufzulisten. Damit wird klargestellt, daß sie als planvorbereitende oder –verwirklichende Verträge in jedem Fall der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung unterliegen, weitere nicht aufgelistete Vertragsarten jedoch ebenso in den Anwendungsbereich fallen können, sofern sie die weiteren o.g. Voraussetzungen erfüllen.⁸⁵⁰

a) Die städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB

In § 11 I 1 BauGB ist geregelt, daß eine Gemeinde städtebauliche Verträge schließen kann, in § 11 I 2 BauGB werden beispielhaft mögliche Gegenstände städtebaulicher Verträge aufgezählt.

Untersucht wird, ob die beispielhaft aufgezählten Vertragsgegenstände in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen können, da es sich um Pläne in Vertragsform handelt oder ob sie einer freiwilligen Umweltprüfung unterzogen werden sollten, da sie als planvorbereitende oder –verwirklichende Verträge zu qualifizieren sind.

Gerade bei städtebaulichen planvorbereitenden oder –verwirklichenden Verträgen ist die Einführung einer freiwilligen Umweltprüfung dringend geboten. Städtebauliche planvorbereitende oder –verwirklichende Verträge bestimmen das Abwägungsmaterial bei der Aufstellung des Bebauungsplanes mit. Sie beeinflussen den Abwägungsvorgang direkt, ohne das Abwägungsergebnis rechtswidrig und damit den Plan ungültig zu machen. Nichtig sind solche Verträge, die nicht durch die Abwägung überwindbare Planungsleitsätze oder –entscheidungen einschränken.⁸⁵¹ Problematisch kann in der Praxis sein, daß sämtliche Beteiligten schnell geneigt sind, aus der vertraglichen Interessendefinition einen Vorrang oder sogar eine Verbindung abzuleiten. Dem sollte zunächst dadurch begegnet werden, daß im Protokoll über die Abwägung oder in der Begründung des Bebauungsplans auf den Vertrag eingegangen wird und die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials klar und streng von der Gewichtung getrennt wird.⁸⁵²

Bei Bebauungsplänen hat die Gemeinde beispielsweise im Rahmen ihrer Abwägung sicherzustellen, daß sie bestimmte Entscheidungen nicht deshalb trifft oder ablehnt, weil sie vertragliche Bindungen nach § 11 BauGB eingegangen ist. Trotzdem wird man durch die Möglichkeit des Vertragsschlusses ein neues Verhältnis zwischen den vertraglichen Regelungen einerseits und der Abwägung andererseits nicht leugnen können. Durch die

⁸⁴⁷ Bartscher, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis, S. 297 f.

⁸⁴⁸ Vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 53 f.

⁸⁴⁹ Bartscher, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis, S. 297 f.

⁸⁵⁰ Vgl. Ausführungen unter III.B.1.

⁸⁵¹ Birk in: FS für Schlichter, 1995, 113, 117 ff.

⁸⁵² Birk in: FS für Schlichter, 1995, 113, 117 ff.

vertraglichen Regelungen können konkrete Hindernisse im Abwägungsvorgang überwunden werden. Außerdem haben nicht nur die abgeschlossenen Verträge Bedeutung im Zusammenhang mit Leistungsstörungen, die auf Seiten der Gemeinde oder des Vertragspartners auftreten können.⁸⁵³

Rechtlich hat der Vertrag in der Abwägung keinen Vorrang; tatsächlich aber wird ein solcher Vorrang bestehen, weil der auf die Realisierung des Vorhabens gerichtete Vertrag eine planerische Zielvorgabe beinhaltet, hinter der mit der gemeindlichen Vertragsunterzeichnung auch eine Gewichtungsvorgabe in der Abwägung gesehen werden kann.⁸⁵⁴

Beseitigt der Vertrag ein Abwägungshindernis, stellt er eine vorweggenommene Teilerledigung der Abwägung dar.⁸⁵⁵ Diese kann nur von dem dafür zuständigen Organ vorgenommen werden. Nur dieses kann die Gemeinde zulässigerweise vor der eigentlichen Abwägung binden.⁸⁵⁶

Zu beachten ist jedoch, daß der Vertrag nicht die eigentliche Abwägung ersetzt, sondern nur das einzelne, konkrete Abwägungshindernis. Eine Einflußnahme auf andere Abwägungsfragen und –hindernisse ist hierdurch ausgeschlossen. Gegen derartige Verträge bestehen keine rechtlichen Bedenken. Sie beschränken und verkürzen nicht die Abwägung, sondern befördern sie dadurch in Richtung auf eine weiter ausdifferenzierte Interessenausarbeitung. Durch sie sollen dort Regelungen gefunden werden können, wo das Instrumentarium der Bebauungsplanfestsetzungen keine Lösungen bereithält oder Folgen der Planung gar nicht in die Bauleitplanung einbezieht.⁸⁵⁷

(a) *Bauplanungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 1 BauGB*

Gemäß § 11 I 2 Nr. 1 BauGB können Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner der Gemeinde auf eigene Kosten sein. Dazu gehören die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch Erwerb oder freiwillige Umlegung, die Bodensanierung (Ermittlung und Entsorgung von Altlasten), sonstige vorbereitende Maßnahmen wie die Ermittlung der planungsrechtlich erheblichen Belange, sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen, die die Ausarbeitung des Bebauungsplans oder auch die Vorbereitung und Organisation von Verfahrensschritten wie der frühzeitigen Bürgerbeteiligung umfassen können.⁸⁵⁸

§ 11 I 2 Nr. 1 letzter Hs. BauGB stellt klar, daß bei sämtlichen Bauplanungsverträgen die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren unberührt bleibt. Nur die Gemeinde entscheidet darüber, ob ein Planaufstellungsverfahren eingeleitet wird und führt alle förmlichen Beschlüsse durch. Damit sind die Bauplanungsverträge als planvorbereitende Verträge zu qualifizieren und fallen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Eine *freiwillige Umweltprüfung* sollte durchgeführt werden, wenn ein Screening ergibt, daß von der Durchführung der vertraglichen Vereinbarung *erhebliche Umweltauswirkungen* ausgehen und durch sie *in der Praxis im Bebauungsplanverfahren nicht mehr oder nur schwer revidierbare Entscheidungen* getroffen werden. Dies kann z.B. bei Verträgen zur Bodensanierung der Fall sein, wenn der Grad der Reinigung des Bodens für eine bestimmte im Bebauungsplan festzusetzende Nutzung vertraglich vereinbart wird. Auch wenn die Gemeinde auf der Grundlage eines vom künftigen Bauherrn vorgelegten Projektentwurfs einen Bebauungsplan aufstellt, ohne selbst alternative Planentwürfe anzufertigen oder sich mit Planungsalternativen auseinanderzusetzen,⁸⁵⁹ könnte eine freiwillige Umweltprüfung geboten sein.

(b) *Baurealisierungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 2 BauGB*

⁸⁵³ Birk, Die städtebaulichen Verträge nach BauGB 98, Rz. 293.

⁸⁵⁴ Birk, Die städtebaulichen Verträge nach BauGB 98, Rz. 293.

⁸⁵⁵ Birk in: FS für Schlichter, 1995, 113, 125.

⁸⁵⁶ Vgl. BVerwGE 45, 309 ff. (Flachglas).

⁸⁵⁷ Birk in: FS für Schlichter, 1995, 113, 127.

⁸⁵⁸ Finkelnburg/Orloff, Öffentliches Baurecht I, § 14 I.1.a).

⁸⁵⁹ Vgl. Spannowsky, GewArch 1998, 362, 363.

In § 11 I 2 Nr. 2 BauGB werden die Planverwirklichungsverträge teilweise geregelt. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können hiernach die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele sein, insbesondere die Grundstücksnutzung, die Durchführung des Ausgleichs gemäß § 1 a III BauGB, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung.

Regelungsgegenstand sind nicht Verträge zur Aufstellung von Bebauungsplänen, sondern Verträge, die Gemeinden in der Regel vor Aufstellung eines Bebauungsplans mit den Grundstückseigentümern im Plangebiet abschließen, um die Verwirklichung der planerischen Absichten der Gemeinde sicherzustellen.⁸⁶⁰ Die Baurealisierungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 2 BauGB sind damit planvorbereitende oder –verwirklichende Verträge. Sie fallen nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Zu dem aufgeführten Beispiel eines Vertrages über Grundstücksnutzung gehören Vereinbarungen einer Bauverpflichtung zur schnellen Bebauung des Plangebietes und zur Vermeidung von Baulücken, Vereinbarungen zur Entsiegelung, zum Rückbau oder zum Betrieb eines Kinos oder zu einer bestimmten Art von Bepflanzung.

Die sog. *Einheimischenmodelle* zur Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung werden von vielen Gemeinden in der Weise praktiziert, daß sie das Inkrafttreten eines Bebauungsplans von dem Abschluß entsprechender Verträge mit allen Eigentümern im Plangebiet abhängig machen.⁸⁶¹

Als weitere Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages kommen bestimmte Gestaltungen der Gebäude und Freiflächen oder Maßnahmen des Umweltschutzes z.B. im Bereich der Energieversorgung oder der Autobenutzung in Betracht.

Eine *freiwillige Umweltprüfung* sollte durchgeführt werden, sofern die weiteren o.g. Voraussetzungen vorliegen.⁸⁶²

(c) *Folgekostenverträge gemäß § 11 I Nr. 3 BauGB*

Gemäß § 11 I Nr. 3 BauGB kann die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind, Gegenstand von städtebaulichen Verträgen sein. Auch die Bereitstellung von Grundstücken für die Folgeeinrichtungen gehört hierzu.

Damit muß die in dem städtebaulichen Vertrag geregelte Gegenleistung für einen bestimmten Zweck vereinbart sein und in einem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde stehen. Der Folgekostenvertrag muß sich auf das beschränken, was von einem bestimmten Bauvorhaben an Folgen ausgelöst wird oder Voraussetzung für seine Verwirklichung ist. Die Beteiligten müssen sich in dem Vertrag auf die Zusammenhänge zwischen dem beabsichtigten Bauvorhaben und dadurch veranlaßten Folgeeinrichtungen oder sonstigen Maßnahmen beziehen.⁸⁶³ So kann z.B. die Verpflichtung geregelt werden, daß die Kosten für die Errichtung einer Kindertagesstätte, einer Schule, eines Rathauses oder eines Friedhofs in einer bestimmten Höhe zu tragen sind, wenn der Nachweis für das Entstehen von Kosten in der festgesetzten Höhe erbracht wird.⁸⁶⁴

⁸⁶⁰ Vgl. Hien in: FS für Schlichter, 1995, 129, 133 f.

⁸⁶¹ Zur Zulässigkeit des Einheimischenmodells s. BVerwGE 92, 56; bei dem entschiedenen „Weilheimer Modell“ haben die Grundstückseigentümer vor Aufstellung des Bebauungsplans der Gemeinde ein befristetes, notariell beurkundetes Kaufangebot unterbreitet; die Gemeinde verpflichtete sich vertraglich, das Angebot nur anzunehmen, wenn ein Eigentümer das Grundstück innerhalb der Frist an Auswärtige veräußert; zu den Grenzen der Zulässigkeit von Regelungen zugunsten des Wohnraumbedarfs vgl. Schmidt-Eichstaedt, BauR 1996, 1, 7 f.; Grziwotz, NJW 1995, 1927, 1929 f.; Hien in: FS für Schlichter, 1995, 129, 138 ff.

⁸⁶² Vgl. Ausführungen unter III.B.1.

⁸⁶³ Vgl. hierzu Stich, BauR 1997, 744, 745 f.

⁸⁶⁴ Vgl. Stich, BauR 1997, 744, 749 f.; Looman, NJW 1996, 1439, 1441; in der behördlichen Praxis werden zur Zeit nur selten Folgekostenverträge geschlossen, da die meisten Gemeinden über arbeitsplatzschaffende ansiedlungswillige Unternehmen froh sind, vgl. Bartscher, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis, S. 305.

Die Erteilung einer Baugenehmigung kann auch mittels eines städtebaulichen Vertrags nach § 11 I 2 Nr. 3 BauGB nicht davon abhängig gemacht werden, daß sich der Investor an einer von seinem Vorhaben unabhängigen gemeindlichen Maßnahme finanziell beteiligt.

Durch den Abschluß eines Folgekostenvertrages darf die Gemeinde ihr planerisches Ermessen nicht fehlerhaft ausüben. Auf die Aufstellung eines Bebauungsplans oder die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens darf im Vertrag kein Anspruch begründet werden. Gibt die Gemeinde in dem Vertrag keine solchen Verpflichtungen ab, sind Folgekostenverträge prinzipiell zulässig.⁸⁶⁵

Folgekostenverträge sind planvorbereitende oder planverwirklichende Verträge, da durch sie eine Entlastung der Gemeinde von Aufwendungen stattfindet, zu denen der Bebauungsplan geführt hat oder führen wird.⁸⁶⁶ Sie fallen somit nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Die planvorbereitenden Folgekostenverträge sollten einer *freiwilligen Umweltprüfung* unterzogen werden, wenn ein *Screening* ergibt, daß ihre Durchführung erhebliche Umweltauswirkungen haben kann und die Gefahr droht, daß faktisch Entscheidungen vorweggenommen werden, die im Bauleitplanverfahren in der Praxis nicht mehr revidiert werden.

Regelt z.B. ein Folgekostenvertrag die Übernahme der nicht beitragsfähigen Kosten für Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs wie den Bau einer Kläranlage durch den Investor, die Voraussetzung für die Zulässigkeit des Baus einer Flaschenfabrik ist, wird im Rahmen der Abwägung im Bebauungsplanverfahren in den seltensten Fällen Rücksicht auf das Ergebnis einer Umweltprüfung, die einem anderen Standort oder einer anderen Kläranlagentechnik Priorität einräumt, genommen werden. Dem Zweck der Richtlinie, eine Vorverlagerung der Umweltprüfung zum Schutz der Umwelt zu erreichen, wird nicht genüge getan. Der Folgekostenvertrag sollte einer freiwilligen Umweltprüfung unterzogen werden.

b) Der Durchführungsvertrag zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gemäß § 12 I 1 BauGB

Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan hat die Besonderheit, daß der private Vorhabenträger einen Vorhaben- und Erschließungsplan erstellt, dann ein Durchführungsvertrag zwischen dem Vorhabenträger und der Gemeinde geschlossen wird und daran anschließend die Gemeinde den vorhabenbezogenen Bebauungsplan verabschiedet, dessen Bestandteil der Vorhaben- und Erschließungsplan ist.⁸⁶⁷

Der Vorhabenträger muß sich vertraglich zur Durchführung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung von Planungs- und Erschließungskosten verpflichten.⁸⁶⁸ Der Abschluß des Vertrags ist Voraussetzung für die Zulässigkeit eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes. Der Durchführungsvertrag muß spätestens vor dem Satzungsbeschuß nach § 10 I S. 1 BauGB abgeschlossen sein, wobei Details, Ergänzungen und Einzelheiten auch noch zu einem späteren Zeitpunkt fixiert werden können.⁸⁶⁹ Das Vorliegen des Vertrages ist Wirksamkeitsvoraussetzung für die Satzung.

Der Vertrag muß mindestens Regelungen über die Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen, über die Durchführungsfristen und die Tragung der Kosten für Planung und Erschließung enthalten. Zusätzliche Verpflichtungen wie Konkretisierungen, Detailfestlegungen oder Verpflichtungen nicht bodenrechtlicher Art können aufgenommen werden, sofern sie nicht im Widerspruch zum Bebauungsplan stehen. Entspricht der Bebauungsplan nicht dem Durchführungsvertrag, ist er insoweit nichtig.⁸⁷⁰

⁸⁶⁵ Vgl. Looman, NJW 1996, 1439 1441; Schmidt-Eichstaedt, BauR 1996, 1, 5f.

⁸⁶⁶ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, BauR 1996, 1, 5f.

⁸⁶⁷ Ausführlich hierzu Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I, § 12.

⁸⁶⁸ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I, § 12 III Nr.3. S. 164.

⁸⁶⁹ Vgl. Spannowsky, GewArch 1998, 362, 368 f.: Unter der Geltung des § 7 BauGB-MaßnG war teilweise noch die Auffassung vertreten worden, daß der Durchführungsvertrag spätestens vor dem Inkrafttreten der Satzung zu schließen sei; ausführlich zum erforderlichen Zeitpunkt des Vertragsschlusses nach alter Rechtslage Birk, Die städtebaulichen Verträge nach BauGB 98, Rz. 515 ff.

⁸⁷⁰ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 12 Rz. 17.

Die Gemeinde hat das Recht, die von dem Vorhabenträger beantragte Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen abzulehnen, insbesondere, wenn der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht ihren städtebaulichen Vorstellungen entspricht.⁸⁷¹ Auch nach der Einleitung des Verfahrens hat die Gemeinde jederzeit das Recht, von dem Verfahren Abstand zu nehmen. Der Vorhabenträger handelt bis zum Wirksamwerden des vorhabenbezogenen Bebauungsplans auf eigenes Risiko.⁸⁷² Der Durchführungsvertrag ist folglich kein Plan im Sinne der Richtlinie, sondern ist Teil der Vorbereitung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Er fällt nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Die Einführung einer *freiwilligen Umweltprüfung* für den Durchführungsvertrag kommt ebenfalls nicht in Betracht. In dem Durchführungsvertrag werden, anders als in dem Vorhaben- und Erschließungsplan, der Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans wird, lediglich die Durchführung des Vorhabens und die einzelnen Erschließungsmaßnahmen geregelt. Die Regelungen mit planendem Charakter sind in dem Vorhaben- und Erschließungsplan bzw. in dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan enthalten. Es werden somit keine in der Praxis nicht oder nur schwer revidierbaren Entscheidungen vorweggenommen, die planenden Charakter haben. Nach dem Sinn und Zweck der Richtlinie, eine Vorverlagerung des Umweltschutzes in das Planungsstadium zu erreichen, kommt eine Umweltprüfung für den Durchführungsvertrag daher nicht in Betracht.

c) Der Erschließungsvertrag gemäß § 124 BauGB

Grundstücksgesellschaften, Wohnungsbauunternehmen und andere gewerbliche Unternehmen haben häufig ein Interesse daran, in ihrem Eigentum stehende Grundstücke selbst zu erschließen oder auch Grundstücke zu erwerben, um sie dann selbst zu erschließen. Sie stellen die Erschließungsanlagen auf eigene Kosten als eigene Einrichtungen her. Die erschlossenen Grundstücke veräußern sie, zumeist nachdem sie in kleinere Einzelgrundstücke geteilt wurden, zur Bebauung oder sogar als bereits bebaute Grundstücke. Die den Unternehmen entstandenen Erschließungskosten werden über den Kaufpreis auf die Grundstückserwerber abgewälzt. Für die Unternehmer bietet diese Vorgehensweise den Vorteil, schneller tätig werden zu können und so eine frühere Bebaubarkeit der Grundstücke zu erreichen, als wenn die Gemeinde die Erschließung auf ihre Kosten durchgeführt hätte. Die in der Praxis häufige Verbindung von Erschließung und Bebauung in einer Hand führt in den meisten Fällen zu nicht unerheblichen wirtschaftlichen Vorteilen, da die Baukosten und die Kosten für die Zwischenfinanzierung reduziert werden können.⁸⁷³

Für die Gemeinde ist der Abschluß eines Erschließungsvertrages von Vorteil, da sie keine Haushaltsmittel für die Erschließung verauslagen muß, die sie erst später über die Erhebung der Erschließungsbeiträge wiedererhalten kann.⁸⁷⁴

Der Erschließungsvertrag ist als öffentlich-rechtlicher Vertrag einzuordnen⁸⁷⁵, denn er regelt die Durchführung und Kostentragung bei der Erschließung.⁸⁷⁶ Er hat keine eigene Planqualität, vielmehr ist er neben der Bauleitplanung durch die Gemeinde ein Mittel zu ihrer baulichen Entwicklung.⁸⁷⁷

Ob er als planvorbereitender Vertrag zu qualifizieren und damit bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen einer freiwilligen Umweltprüfung zu unterziehen ist, ist folglich zu untersuchen.

Die Herstellung von Erschließungsanlagen setzt gemäß § 125 I BauGB grundsätzlich das Vorliegen eines Bebauungsplanes voraus. Das Planverfahren muß abgeschlossen und der Bebauungsplan muß rechtsgültig sein. Die städtebauliche Erschließung ist somit planakzessorisch ausgestaltet. Der Beschluß, einen Bebauungsplan aufzustellen oder ein Planentwurf reichen in diesem Zusammenhang nicht aus.⁸⁷⁸

⁸⁷¹ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I, § 12 IV 1a.

⁸⁷² Zu evtl. entstehenden Schadensersatzansprüchen des Vorhabenträgers Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 12 Rz. 22 m.w.N.

⁸⁷³ Vgl. Ernst in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 124, Rz. 1.

⁸⁷⁴ Vgl. Schmidt-Abmann/Krebs, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge, S. 54.

⁸⁷⁵ Nach ganz h.M. vgl. BGH, Beschluß vom 6. Juli 2000, ZfBR 2001, 125, 126.

⁸⁷⁶ Zur Abgrenzung des Erschließungsvertrages zu Vorfinanzierungsverträgen, Folgelastenverträgen und Durchführungsverträgen nach § 12 Ernst in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 124, Rz. 11a.

⁸⁷⁷ Ernst/Grziwotz in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 125, Rz.2c.

⁸⁷⁸ Dazu mit weiterführenden Hinweisen Ernst/Grziwotz in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 125, Rz.2c.

Selbst wenn also ein Erschließungsvertrag vor dem Vorliegen eines rechtsgültigen Bebauungsplans abgeschlossen wurde –was in der Praxis häufig vorkommen dürfte– kann die Gemeinde die Herstellung der Erschließungsanlagen nicht verlangen, solange es noch keinen rechtsverbindlichen Bebauungsplan gibt.⁸⁷⁹ Dem Erschließungsvertrag kommt demnach keine den Bebauungsplan vorbereitende Funktion zu, vielmehr kann er erst vollzogen werden, wenn der Bebauungsplan verabschiedet wurde.

Ein planvorbereitender Charakter des Erschließungsvertrages könnte hingegen für den Ausnahmefall des § 125 II BauGB gegeben sein. Danach kann die Herstellung von Erschließungsanlagen unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein, obwohl ein Bebauungsplan nicht vorliegt. Die Herstellung ist dann zulässig, wenn die Erschließungsanlagen den Zielen der Landesplanung angepaßt sind (§ 1 IV BauGB) und ihrer Herstellung eine fehlerfreie Abwägung der öffentlichen und privaten Belange einschließlich der umweltschützenden Belange zugrunde liegt.⁸⁸⁰ Diese materiell-rechtliche Prüfung durch die Gemeinde entspricht derjenigen bei der Aufstellung eines Bebauungsplans, beschränkt sich jedoch auf die Erschließungsanlagen.⁸⁸¹ Ob sie Teil der Planung durch die Gemeinde ist, ist umstritten. Nach einer Auffassung kommt § 125 II BauGB nur zur Anwendung, wenn, z.B. in Gebieten nach § 34, gerade kein Erfordernis für eine Bauleitplanung besteht.⁸⁸² Nach anderer Auffassung handelt sich bei der Prüfung um einen Ausschnitt aus der Planungsentscheidung der Gemeinde.⁸⁸³

Eine Entscheidung darüber, ob die Prüfung nach § 125 II BauGB als Plan i.S. der Richtlinie eingeordnet werden kann, kann jedoch dahingestellt bleiben. In jedem Fall muß sie genauso wie ein Bebauungsplan zeitlich vor der Herstellung der Erschließungsanlagen vorgenommen worden sein. Die Gemeinde kann aus einem Erschließungsvertrag die Herstellung der Erschließungsanlagen erst dann verlangen, wenn die Prüfung nach § 125 II BauGB erfolgte. Auch im Rahmen des § 125 II BauGB kommt dem Erschließungsvertrag somit kein planvorbereitender Charakter zu.

Der Erschließungsvertrag unterliegt folglich nicht der Pflicht zur Durchführung einer *freiwilligen Umweltprüfung*.

d) Der durch Vertrag auf Teilbereiche beschränkte gemeinsame Flächennutzungsplan gemäß § 204 I 3 Hs. 2 BauGB

Liegen die Voraussetzungen des § 204 I 1, 2 BauGB zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans vor, so sind die Gemeinden zu dessen Aufstellung verpflichtet. Eingeschränkt werden kann die Bindungswirkung des gemeinsamen Flächennutzungsplans jedoch unter den Voraussetzungen des § 204 I 3 Hs. 2 BauGB durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

Die Beschlußfassung in den beteiligten Kommunen über den gemeinsamen Flächennutzungsplan muß sich auf den gesamten gemeinsamen Plan beziehen, nicht nur auf bestimmte räumliche oder sachliche Teile. § 204 I 3 Hs. 2 BauGB bietet sodann die Möglichkeit, bestimmte Teile des Plans von der Bindungswirkung des gemeinsamen Flächennutzungsplans auszunehmen und damit zu einer getrennten Änderung freizugeben. Die eingeschränkte Bindungswirkung des Planes auf die Teilbereiche wird durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung geregelt.⁸⁸⁴

Eine vertragliche Vereinbarung über die Einschränkung der Bindungswirkung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes gemäß § 204 I 3 Hs. 2 BauGB hat keine Planqualität i.S. des Art. 2 a) der Richtlinie, so daß die Vereinbarung nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt.

Sie ist auch nicht als planvorbereitender oder -verwirklichender Vertrag anzusehen, denn sie ist weder ein Bestandteil des Planungsprozesses für den gemeinsamen Flächennutzungsplan noch für die Planung der durch die Vereinbarung von der Bindungswirkung

⁸⁷⁹ Ernst in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 124, Rz. 4.

⁸⁸⁰ Finkelnburg/Orloff, Band I, § 34 I. 3 b).

⁸⁸¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.4.1990 DVBl. 1990, 1404.

⁸⁸² Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr § 125 Rz. 11.

⁸⁸³ Ernst/Grziwotz in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 125, Rz.6a.

⁸⁸⁴ Vgl. Schmidt-Eichstaedt, NVwZ 1997, 846, 852.

ausgenommenen Gebiete. Allein durch die Herausnahme aus der Bindungswirkung wird noch kein neuer Planungsprozeß für die nun nicht mehr dem Regelungsbereich des gemeinsamen Flächennutzungsplans unterfallenden Gebiete vorbereitet. Auch eine *freiwillige Umweltprüfung* kommt folglich nicht in Betracht.

e) Die örtliche oder sachliche Teilplanung durch Vertrag gemäß § 204 I 4 BauGB

Ist eine gemeinsame Planung aus den in § 204 I 1, 2 BauGB genannten Gründen nur für räumliche und sachliche Teilbereiche erforderlich, können die benachbarten Gemeinden sich damit begnügen, anstelle eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag zu vereinbaren, daß sie bestimmte Darlegungen in ihre Flächennutzungspläne aufnehmen. Diese Vereinbarung hat der abschließenden Abwägung über den eigenen Flächennutzungsplan voranzugehen.⁸⁸⁵

Im Unterschied zu der Regelung in § 204 I 3 S.2 BauGB wird kein gemeinsamer Flächennutzungsplan aufgestellt, sondern es wird vereinbart, welche Darlegungen in die gemeindlichen Flächennutzungspläne aufzunehmen sind. Die Vereinbarung über die Darlegungen ist daher im Vergleich zu der Vereinbarung über die Einschränkungen der Bindungswirkung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans das mildere, die kommunale Planungshoheit weniger einschränkende Mittel.⁸⁸⁶ Der Vereinbarung kann keine verfügende Wirkung zukommen, sie hat also nicht selbst die Änderung der Flächennutzungspläne zur Folge, da sie sonst das ursprüngliche Abwägungskonzept des Flächennutzungsplans außerhalb des dafür vorgesehenen Verfahrens ändern würde.⁸⁸⁷

Die Vereinbarung ist als planvorbereitender Vertrag zu qualifizieren, da durch sie vereinbart wird, daß und welche Darlegungen in die Flächennutzungspläne der Gemeinden aufgenommen werden. Zur Umsetzung der Vereinbarung müssen beide Gemeinden ihren Flächennutzungsplan ändern bzw. ergänzen und das dafür vorgesehene Verfahren durchlaufen. Als Ergebnis muß sich die getroffene Vereinbarung unmittelbar aus den Flächennutzungsplänen der betroffenen Gemeinden z.B. durch textliche Darstellungen ergeben.⁸⁸⁸

Als planvorbereitende Vereinbarung hat sie keine Planqualität gemäß Art. 2a) der Richtlinie, so daß sie nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt. Sie sollte einer *freiwilligen Umweltprüfung* unterzogen werden, sofern ihre Durchführung erhebliche Umweltauswirkungen verursachen kann und in der Praxis nicht oder nur schwer revidierbare Entscheidungen vorwegnimmt.

f) Die Raumordnungsverträge gemäß § 13 S. 5 ROG

Durch das am 01.01.1998 in Kraft getretene BauROG⁸⁸⁹ wurde die Regelung über die Verträge zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne in das ROG aufgenommen. Der Abschluß von vertraglichen Vereinbarungen zwischen den Trägern der Raumordnung, anderen öffentlichen Aufgabenträgern und privaten Vorhabenträgern waren auch schon vor der gesetzlichen Regelung als Verwaltungsvertrag gemäß §§ 54 ff. VwVfG möglich. Die Bedeutung des § 13 S.5 ROG liegt somit vor allem darin, der Handlungsform des Vertrages in der Raumordnung mehr Gewicht zu verleihen und so dazu beizutragen, daß eine aktive Kooperation gestärkt wird.⁸⁹⁰

Mit dem Begriff der Raumordnungspläne in § 13 S. 5 ROG sind sowohl die auf das Gebiet des gesamten Landes bezogenen Pläne gemeint als auch die Regionalpläne.⁸⁹¹

Vertragliche Vereinbarungen nach § 13 S.5 ROG können alle Arten von Verträgen sein, die den Zweck haben, der Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen zu dienen. Sie können planvorbereitende oder -koordinierende Funktion haben, können der projekt- oder maßnahmenbezogenen Verwirklichung von Zielen und Grundsätzen der

⁸⁸⁵ Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 204 Rz. 6.

⁸⁸⁶ Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 204 Rz. 7.

⁸⁸⁷ Runkel in: Ernst/Zienkahn/Bielenberg, BauGB, § 204 Rz. 33 unter Hinweis auf Schmidt-Eichstaedt, NVwZ 1997, 846, 852.

⁸⁸⁸ Runkel in: Ernst/Zienkahn/Bielenberg, BauGB § 204 Rz. 51.

⁸⁸⁹ Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081).

⁸⁹⁰ Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 10.

⁸⁹¹ Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 9.

Raumplanung dienen oder können Vereinbarungen zur Verwirklichung, Sicherung oder Durchsetzung von Plänen sein.⁸⁹² Abhängig vom zeitlichen Ablauf des Planungsverfahrens lassen sie sich einerseits in Verträge, die der Vorbereitung der Pläne dienen, einteilen, und andererseits in Verträge zur Verwirklichung oder Ausfüllung der Pläne. Die Abgrenzung erfolgt durch den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Raumordnungsplans.

Die Verträge sind, sofern sie der Vorbereitung oder Verwirklichung von Plänen zu dienen, selbst keine Pläne oder Programme im Sinne der Richtlinie und fallen damit nicht in ihren Anwendungsbereich.⁸⁹³

Trotzdem kann aufgrund der Entwicklung zu mehr aktiver Koordinierung und Kooperation in der Raumordnung das Problem entstehen, daß wichtige Planungsentscheidungen durch die vorbereitenden oder verwirklichenden Verträge getroffen werden und ihnen erhebliche Umweltauswirkungen zukommen. Es stellt sich daher auch bei den Raumordnungsverträgen gemäß § 13 S. 5 ROG die Frage, ob diese Verträge freiwillig einer Umweltprüfung unterzogen werden sollten, wenn ein Screening ergeben hat, daß voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen werden.

Bei einigen Vertragsgestaltungen scheinen die Voraussetzungen für die Durchführung der freiwilligen Umweltauswirkungen häufiger vorzuliegen. Die nachfolgend aufgezählten Vertragsarten⁸⁹⁴ zeichnen sich dadurch aus, daß sie alle planvorbereitenden Charakter haben und bei allen das voraussichtliche Vorliegen von erheblichen Umweltauswirkungen wahrscheinlich ist, sodaß im Regelfall für diese Verträge eine freiwillige Umweltprüfung durchzuführen sein dürfte. Diese Feststellung entbindet jedoch selbstverständlich nicht von der Pflicht, in jedem Einzelfall mit Hilfe des Screening das Vorliegen sämtlicher Voraussetzungen zu überprüfen. Es handelt sich um folgende Verträge:

- Vereinbarung zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und Gemeinden zum Zwecke der Flächenbevorratung für eine Industrie- oder Gewerbeansiedlung;
- Vereinbarung zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und Gemeinden zum Zweck der Verwirklichung gemeinsamer Entwicklungsstrategien, insbesondere Vereinbarungen zur Lösung funktionsräumlicher Stadt-Umland-Probleme;
- Vereinbarung zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und Gemeinden über die gemeinsame Entwicklung eines interkommunalen Gewerbeparks;
- Vereinbarung zur Einrichtung eines interkommunalen Flächenpools;
- Vereinbarung zur kooperativen Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe;
- Vereinbarung zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und einem Verkehrsunternehmen über die verkehrsmäßige Bedienung eines Raumes;
- Vereinbarungen zwischen dem Träger der Raumordnungsplanung und Gemeinden im Rahmen von Zielabweichungsverfahren und Regelungen zum naturschutzrechtlichen Ausgleich, z.B. Vereinbarung zur Steuerung der Freirauminanspruchnahme im Zusammenhang mit einer Baulandausweisung, Vereinbarung über die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen für die Aufhebung von Teilen eines Vorrangbereiches für wertvolle Biotope.

⁸⁹² Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 69 f.

⁸⁹³ Vgl. auch Jacoby, Vortrag am 05.05.2000, S.4.

⁸⁹⁴ Die aufgeführten Vertragsarten wurden aus der Auflistung von Vertragsmodellen in: Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 74 ff., ausgewählt, die aus einer Vielzahl denkbarer vertraglicher Gestaltungsmöglichkeiten entwickelt worden sind.

3. Die Ausgestaltung der Umweltprüfung

Zu untersuchen ist, ob und ggf. wie die Umweltprüfung in die Verfahren zum Abschluß von planvorbereitenden oder –verwirklichenden Verträgen eingebunden werden kann.

Zunächst stellt sich die Frage, ob die freiwillige Umweltprüfung genau die gleichen Verfahrensbestandteile beinhalten soll wie die Umweltprüfung nach der Richtlinie. Die Durchführung der freiwilligen Umweltprüfung soll dazu führen, den Umweltschutz in eine frühere Planungsphase vorzuerlagern. Um diesem Anspruch voll gerecht zu werden, sollte auch das Prüfungsverfahren mit all seinen Bestandteilen vorverlagert werden. Sonst bestünde die Gefahr, daß aufgrund des Fehlens bestimmter Verfahrensbestandteile nur eine teilweise Vorverlagerung vorgenommen würde. Enthielte der Umweltbericht beispielsweise weniger Informationen oder würden die Beteiligungsrechte stärker eingeschränkt als nach der Richtlinie, hätte die Prüfung weniger Bedeutung für die Beurteilung von Umweltauswirkungen. Zudem würden Mehrfachprüfungen auf den verschiedenen Planungsebenen nicht vermieden, da die Ergebnisse der Umweltprüfung aufgrund eines anderen Verfahrens nicht ohne weiteres vergleichbar wären.

Insbesondere bei Verträgen muß die *Zuständigkeit* für die Durchführung der Umweltprüfung geklärt werden. Bei öffentlich-rechtlichen Verträgen, bei denen Vertragspartner auf der einen Seite eine Behörde und auf der anderen Seite Private sind, ist offensichtlich, daß die Durchführung der Umweltprüfung Aufgabe der Behörde sein muß. Sie kann zwar einzelne Verfahrensbestandteile wie die Erstellung des Umweltberichts oder entsprechend § 4b BauGB die Durchführung der Konsultationen auf Dritte übertragen. Dabei muß sie jedoch darauf achten, daß sie allein Herrin des Verfahrens bleibt.⁸⁹⁵

Bei Verträgen, bei denen sich als Vertragspartner zwei Behörden gegenüberstehen, ist die Frage der Zuständigkeit nicht so leicht zu klären. Es besteht die Möglichkeit, daß einer Behörde die Aufgabe insgesamt übertragen wird. Insbesondere bei Verträgen zwischen zwei Gebietskörperschaften könnte auch in Erwägung gezogen werden, daß jede Körperschaft für ihr Gebiet die Umweltprüfung durchführt. Dann bestünde allerdings das Problem, daß die Auswirkungen, die sich aus den synergistischen Effekten auf die Umwelt ergeben, nicht immer ermittelt werden können. Die Gebiete müssen zudem im Zusammenhang beurteilt werden, um beispielsweise Alternativen entwickeln zu können. Es sollte folglich entweder einer Körperschaft die Durchführung der gesamten Umweltprüfung übertragen werden oder eine weitere Möglichkeit gewählt werden, nämlich einem gemeinsamen Gremium diese Aufgabe zu übertragen. Zu beachten ist dabei, daß die Kooperation von Gemeinden in gesetzlich fest bestimmte Formen gegossen ist. Es gibt einen Kanon zulässiger Kooperationsformen; die Gemeinden sind nicht befugt, darüber hinaus auf der Grundlage öffentlich-rechtlicher Verträge weitere Formen zu institutionalisieren.⁸⁹⁶

Als zulässige Form der Zusammenarbeit käme z.B. der Abschluß einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung in Betracht, in der geregelt wird, daß eine beteiligte Gemeinde für eine andere Aufgaben miterfüllt.⁸⁹⁷

Die freiwillige Umweltprüfung muß *zeitlich* vor dem Vertragsschluß durchgeführt werden, damit die Ergebnisse berücksichtigt werden können.

Zunächst muß ein *Screening* zur Feststellung, ob von dem Vertragsinhalt voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen, erfolgen. Das Screening sollte wie das für die fakultative Umweltprüfung gemäß Art. 3 V der Richtlinie durchzuführende Screening ausgestaltet werden.⁸⁹⁸ Insbesondere sollten die Kriterien des Anhangs II der Richtlinie angewendet werden. In der Verwaltungspraxis führt dies zu einer einfacheren Verankerung des Screening, da der Prüfungskatalog gleich ist. Das *Screening* zur Feststellung, ob von dem Vertragsinhalt voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen, erfolgt als erster Verfahrensschritt. Es kann dann durchgeführt werden, wenn die Inhalte des Vertrages von den Vertragspartnern soweit festgelegt wurden, daß voraussichtlich entstehende erhebliche Umweltauswirkungen ermittelt werden können.

⁸⁹⁵ Vgl. Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr § 11 Rz. 2.

⁸⁹⁶ Vgl. Waechter, Rz. 080.

⁸⁹⁷ Zu den verschiedenen Formen sachlich begrenzter Zusammenarbeit vgl. Waechter, Rz. 084 ff.

⁸⁹⁸ Vgl. Ausführungen zum Verfahren für das Screening bei der fakultativen Umweltprüfung unter I.C.2.

Für das demnach vorzunehmende *Scoping*, die Festlegung des Untersuchungsrahmens für den zu erstellenden Umweltbericht, sind die in Art. 6 III der Richtlinie aufgeführten Behörden zu konsultieren. In den *Umweltbericht* sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen aufzunehmen. Ebenso muß eine *Alternativenprüfung* erfolgen.

Diese Verfahrensschritte sind unproblematisch während der Vertragsverhandlungen durchführbar.

Die Verpflichtung zur *Durchführung der Konsultation* der Öffentlichkeit ist für die Umweltprüfung für Pläne und Programme nach der Richtlinie wie oben ausgeführt als subjektives Recht auszugestalten.⁸⁹⁹ Anderes könnte bei der Umweltprüfung für die planvorbereitenden und planverwirklichenden Verträge gelten.

Die Pflicht zur Durchführung der freiwilligen Umweltprüfung ergibt sich nicht aus dem Gemeinschaftsrecht, denn sie entspringt keiner Pflicht zur Umsetzung einer Richtlinienbestimmung. Allein der nationale Gesetzgeber würde sich für die Aufnahme einer solchen Umweltprüfung entscheiden.⁹⁰⁰ Er wäre folglich nicht verpflichtet, sie als subjektives Recht auszugestalten, wenn dies nach nationalem Recht nicht geboten ist. Nach der im deutschen Recht immer noch vorherrschenden Schutznormlehre käme ihr als reines im Allgemeininteresse stehendes Verfahrensrecht kein individualschützender Charakter zu.⁹⁰¹

Dem nationalen Gesetzgeber steht es (derzeit noch) frei, die Konsultationspflicht als reines Verfahrensrecht oder unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts als subjektives Recht auszugestalten.⁹⁰² Aufgrund der dynamischen Entwicklung der europäischen Integration wird es in Zukunft schwierig sein, in Deutschland ein europafreies Verwaltungsrecht zu bewahren.⁹⁰³ Es wäre eine Doppelgleisigkeit erforderlich, die zu Brüchen in der Rechtsanwendung und zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen bei den Betroffenen führen kann.⁹⁰⁴ Aus diesen Gründen sollte eine Anpassung an das europäische Recht erfolgen, die Durchführung der Konsultationen also als subjektives Recht ausgestaltet werden.⁹⁰⁵ Es käme so zu einem „Overspill“, einer produktiven Überwirkung des europäischen Rechts in das nationale Recht. Auf diese Weise bleibt das nationale Recht einheitlich, seine Grundstrukturen sind so konzipiert, daß sie für den europäischen Verbund anschlussfähig sind.⁹⁰⁶

Für die Ausgestaltung als subjektives Recht spricht zudem, daß der Geltungsbereich der Richtlinie voraussichtlich ausgeweitet werden wird.⁹⁰⁷ Fallen die planvorbereitenden oder planverwirklichenden Verträge in nicht allzu ferner Zukunft in den Anwendungsbereich der Richtlinie, sollten nicht spätere Gesetzesänderungen provoziert werden, sondern vorausschauend schon heute Regelungen getroffen werden, die auch den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Entscheidet sich der nationale Gesetzgeber dafür, daß Verfahren der freiwilligen Umweltprüfung genauso zu gestalten wie dasjenige für die Pläne in Vertragsform, sollte das Beteiligungsrecht ebenfalls als subjektives Recht ausgestaltet werden.

Mit dieser Entscheidung stellt sich die Frage, ob die Konsultationspflicht der Öffentlichkeit entsprechend Art. 6 der Richtlinie als der Einführung einer Umweltprüfung für Verträge entgegenstehende Rechtsvorschrift anzusehen sein könnte, da trotz der Vertragsform

⁸⁹⁹ Vgl. Ausführungen unter II.A.2.b)(3).

⁹⁰⁰ Vgl. Ausführungen unter III.B.1.

⁹⁰¹ Vgl. hierzu Ausführungen unter II.A.2.b)(3).

⁹⁰² Zum Schutz individueller Rechte und Interessen im Europäischen Verwaltungsrecht, Schmidt-Aßmann, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Einleitende Problemskizze, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 9, 24 ff.

⁹⁰³ Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, S. 317, 365; Schwarze, Die Europäisierung des nationalen Verwaltungsrechts, in: Schwarze, Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, S. 789, 806 ff.

⁹⁰⁴ Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts S. 317, 365.

⁹⁰⁵ zur Entwicklung eines Europäischen Gemeinrechts hinsichtlich des Rechtsschutzes vgl. Winter, NVwZ 1999, 467, 471 ff.;

⁹⁰⁶ Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts – Perspektiven der Systembildung, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts S. 317, 365 f.

⁹⁰⁷ Gemäß Art. 12 III 3 der Richtlinie wird die Kommission *die Möglichkeit in Erwägung ziehen, den Geltungsbereich dieser Richtlinie auszudehnen, um andere Bereiche/Sektoren und andere Arten von Plänen und Programmen abzudecken.*

Drittschutz gewährt werden müßte. Die Anforderungen an die planvorbereitenden und –verwirklichenden Verträge als öffentlich-rechtliche Verträge sind in §§ 54 ff. VwVfG geregelt, sodaß die Vorschrift des § 58 VwVfG Anwendung findet. Danach wird ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der in Rechte eines Dritten eingreift, erst wirksam, wenn der Dritte schriftlich zustimmt. „Dritter“ i.S.d. § 58 I VwVfG ist jedes beteiligungsfähige Privatrechtssubjekt, das nicht Vertragspartei ist⁹⁰⁸, sodaß die betroffene Öffentlichkeit als Dritter im Sinne des § 58 S. 1 VwVfG zu qualifizieren ist. Unter den Begriff *Rechte eines Dritten* i.S.d. § 58 S. 1 VwVfG fallen alle durch Gesetz oder sonstige Verwaltungsmaßnahmen eingeräumten Rechtspositionen eines privaten Dritten, die für ihn ein subjektiv-öffentliches Recht begründen.⁹⁰⁹ Die Verpflichtung zur Durchführung von Konsultationen als Verfahrensrecht mit individualschützendem Charakter ist folglich ein Recht eines Dritten im Sinne des § 58 S.1 VwVfG. Wird das Verfahrensrecht verletzt, hat dies gemäß § 58 S. 1 VwVfG die Rechtsfolge der schwebenden Unwirksamkeit des Vertrages. Das Beteiligungsrecht steht damit der Einführung der Umweltprüfung für die planvorbereitenden und –verwirklichenden Verträge nicht entgegen, seine Gewährung ist lediglich für die Wirksamkeit des Vertrages von Bedeutung.

Die Einräumung eines Beteiligungsrechts für Behörden und die Öffentlichkeit (und ggf. auch von grenzüberschreitenden Konsultationen) im Rahmen der Umweltprüfung eines Vertrages ist gänzlich neu. Die Konsultationen erfordern zuerst die Zugänglichmachung des Entwurfs des Plans oder Programms in Vertragsform und im Anschluß daran die Gelegenheit zur Stellungnahme. Dies bedeutet für die zeitliche Schiene des Vertragsschlußverfahrens, daß die Gemeinde zunächst mit den Vertragspartnern den Entwurf des Vertrages und den Umweltbericht zu erstellen hat und im Anschluß daran die Konsultationen erfolgen müssen.

Der Umweltbericht, die Stellungnahmen und die Konsultationsergebnisse sind vor der Annahme des Planes zu berücksichtigen. Fraglich ist, wie diese *Pflicht zur Berücksichtigung*, die in der Richtlinie in Artikel 8 festgeschrieben ist, als Bestandteil der Umweltprüfung für planvorbereitende Verträge integriert werden kann.

Die Berücksichtigungspflicht nach der Richtlinie konstituiert zwar keine materielle Berücksichtigungspflicht, aber sie will durch die Festlegung von Verfahren für die Umweltprüfung zu nachhaltigeren und wirksameren Lösungen beitragen.⁹¹⁰ Das Ergebnis der Umweltprüfung muß zumindest in den Entscheidungsprozeß eingehen.⁹¹¹ Nach Sinn und Zweck der Richtlinie kann es nicht ausreichen, die Umweltprüfung lediglich zur Kenntnis zu nehmen.⁹¹² Es ist das Ziel der Richtlinie, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen. Dieses Ziel läßt sich nur erreichen, wenn sich die verfahrensführende Behörde in irgendeiner Weise mit dem Ergebnis der Umweltprüfung auseinandersetzen muß.⁹¹³ Gleiches muß für die Berücksichtigungspflicht im Rahmen der freiwilligen Umweltprüfung gelten, wenn für sie die gleichen Verfahrensanforderungen gelten sollen wie für die Umweltprüfung nach der Richtlinie.⁹¹⁴

Es ist möglich, die Berücksichtigung des Umweltberichts, der Stellungnahmen und der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen in die Vertragsverhandlungen zum Abschluß des planvorbereitenden Vertrages aufzunehmen. Eine Einbindung in den Entscheidungsprozeß muß als Pflicht der Behörde ausgestaltet sein und sollte deshalb ausdrücklich in die gesetzliche Regelung über das Verfahren der freiwilligen Umweltprüfung aufgenommen werden. Es bietet sich zu Nachweiszwecken an, außerdem die gesetzliche Verpflichtung aufzunehmen, daß die vertragschließende Behörde schriftlich festhalten muß, wie sie der Berücksichtigungspflicht nachgekommen ist.

Die *Bekanntgabe der Entscheidung* und die Zugänglichmachung des Planes, der *zusammenfassenden Erklärung* und der beschlossenen Monitoring-Maßnahmen gemäß Art. 9 der Richtlinie sind Teile der Umweltprüfung, die genauso wie für die Umweltprüfung nach der Richtlinie auch als Bestandteile der freiwilligen Umweltprüfung integrierbar sind.

⁹⁰⁸ Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs §58 Rz. 12.

⁹⁰⁹ Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs §58 Rz. 14.

⁹¹⁰ Vgl. die Ausführungen zur Berücksichtigungspflicht unter II.A.4. und Erwägungsgrund (5) der Richtlinie.

⁹¹¹ Vgl. für die Projekt-UVP-Richtlinie BVerwG, Urteil vom 25.1.1996, NVwZ 1996, 788, 789 f.

⁹¹² Für die Berücksichtigungspflicht bei der Projekt-UVP-Richtlinie vgl. Epiney, ZUR 1996, 229, 230.

⁹¹³ Vgl. für die Projekt-UVP-Richtlinie Erguth/Schink UVP-G-Kommentar § 12 Rz. 18 ff.

⁹¹⁴ Vgl. Ausführungen unter III.B.1.

Sie sind nach Vertragsschluß erfolgende Verfahrensschritte. Zur Klarstellung für alle Vertragspartner sollte diese gesetzliche Verpflichtung als Regelung in die Verträge aufgenommen werden, da durch sie die Veröffentlichung des Vertrages erfolgt.

Die *Monitoring*-Maßnahmen können ebenfalls durchgeführt werden. Sie bilden keine Hürde für das Handeln in Vertragsform, denn sie können unabhängig von der Rechtsform, in der der Plan ergangen ist, durchgeführt werden.

Im Ergebnis sind alle Bestandteile der Umweltprüfung nach der Richtlinie auch als freiwillige Umweltprüfung für planvorbereitende Verträge integrierbar.

4. Die Integration in die einzelnen Vertragsaufstellungsverfahren

a) Die städtebaulichen Verträge gemäß § 11 BauGB

Da Bauplanungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 1 BauGB, Baurealisierungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 2 BauGB und Folgekostenverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 3 BauGB als planvorbereitende bzw. -verwirklichende Verträge einer freiwilligen Umweltprüfung unterzogen werden sollten, wird untersucht, wie die Verfahrensbestandteile in die Vertragsaufstellungsverfahren integriert werden können. Dargestellt werden nur die Besonderheiten der Integration, da ansonsten auf die Darstellung der allgemeine Ausgestaltung der Umweltprüfung für planvorbereitende Verträge verwiesen werden kann.⁹¹⁵

Sowohl für das *Screening* als auch das *Scoping* ergeben sich keine von der allgemeinen Darstellung abweichenden Besonderheiten.

Der *Umweltbericht* mit der Alternativenprüfung ist als weiterer Verfahrensschritt während der Vertragsverhandlungen anzufertigen. Gemäß § 11 I 2 Nr. 1 BauGB kann die Ausarbeitung des Umweltberichts für die Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages sein. Seine Vorbereitung und Anfertigung kann auf den Vorhabenträger, also auf Private, übertragen oder eine Vereinbarung zur Übernahme der Kosten für externe Gutachter und ähnliches vereinbart werden.⁹¹⁶ Die Gemeinde bleibt wie für das Bebauungsplanverfahren insgesamt auch für den Vollzug der Vorschriften über den Umweltbericht zuständig. Ist eine freiwillige Umweltprüfung für einen städtebaulichen Vertrag durchzuführen, kann die Erstellung des Umweltberichts genauso Gegenstand der Vereinbarung sein und auf Private, ggf. den Vertragspartner, übertragen werden. Eine Änderung des § 11 I 2 Nr. 1 BauGB, durch die klargestellt wird, daß auch der Umweltbericht im Rahmen der freiwilligen Umweltprüfung ein Umweltbericht i.S.d. § 11 I 2 Nr. 1 BauGB ist, braucht nicht zu erfolgen. Zum einen ist § 11 I 2 Nr. 1 BauGB bereits dem Wortlaut nach nicht beschränkt auf einen speziellen Umweltbericht. Weiter bedürfte es der Auflistung des Umweltberichts in § 11 I 2 Nr. 1 BauGB gar nicht, weil die Anfertigung des Umweltberichts in jedem Fall zur Vorbereitung einer städtebaulichen Maßnahme gehört.⁹¹⁷

Die Verpflichtung zur *Durchführung von Konsultationen* der Behörden und der Öffentlichkeit für einen städtebaulichen Vertrag macht es erforderlich, daß die Gemeinde zunächst mit den Vertragspartnern den Entwurf des Vertrages und den Umweltbericht zu erstellen hat und im Anschluß daran die Konsultationen erfolgen müssen.

Weder für die Entscheidungsfindung noch die Vorschriften über die Bekanntgabe des Vertrages und seine Zugänglichmachung oder die zusammenfassende Erklärung und die beschlossenen Monitoring-Maßnahmen ergeben sich Besonderheiten, die eine von der allgemeinen Darstellung der Umweltprüfung für planvorbereitende Verträge abweichende Darstellung erforderlich macht.⁹¹⁸

⁹¹⁵ S. Ausführungen unter III.B.3.

⁹¹⁶ Begründung zum Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, Entwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Stand 25.10.2000, <http://www.bmu.de/download/dateien/gesetz01.pdf> vom 26.04.2001, S. 61, 144.

⁹¹⁷ Vgl. Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 11 Rz. 9.

⁹¹⁸ Vgl. demnach Ausführungen unter III.B.3.

b) Die örtliche und sachliche Teilplanung durch Vertrag gemäß § 204 I 4 BauGB

Der Vertragsschluß gemäß § 204 I 4 BauGB erfolgt zwischen benachbarten Gemeinden, die sich anstelle der Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans damit begnügen, in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag bestimmte Darstellungen in ihren jeweiligen Flächennutzungsplänen zu vereinbaren. Erst im Anschluß an den Abschluß der Vereinbarung ändern die Gemeinden ihre Flächennutzungspläne entsprechend, indem sie den Vertragsinhalt z.B. durch textliche Darstellungen aufnehmen.

Die Durchführung der freiwilligen Umweltprüfung für das Vertragsschlußverfahren könnte einen erheblichen Mehraufwand bedeuten, da für das sich anschließende Verfahren zur Aufstellung bzw. Änderung des Flächennutzungsplans ebenfalls eine Umweltprüfung durchzuführen ist. Zu bedenken ist allerdings, daß nach den zuvor entwickelten Regeln zur Absichtung in dem Aufstellungsverfahren für den Flächennutzungsplan nur noch die Punkte zu prüfen sind, die in der vorangehenden Prüfung nicht behandelt wurden.⁹¹⁹

Wie oben erläutert, ist zur Durchführung des Prüfungsverfahrens bei einem koordinationsrechtlichen Vertrag wie der Vereinbarung gemäß § 204 I 4 BauGB im Vorhinein zu klären, wie die Zuständigkeit geregelt wird.⁹²⁰

Für sämtliche weiteren Verfahrensbestandteile wird auf die allgemeinen Ausführungen zu der Integration der Umweltprüfung in die planvorbereitenden Verträge verwiesen.⁹²¹ Es ergeben sich keine Besonderheiten für die Vereinbarungen gemäß § 204 I 4 BauGB.

c) Die Raumordnungsverträge gemäß § 13 S. 5 ROG

Auch die Raumordnungsverträge sind wohl in der überwiegenden Zahl koordinationsrechtliche Verträge⁹²², da hinsichtlich des Vertragsgegenstands kein Vertragsteil dem anderen übergeordnet ist.⁹²³ In den meisten Fällen wird es sich um Vereinbarungen zwischen Trägern der Raumplanung und Gemeinden handeln.⁹²⁴ Auch die Verträge zwischen Trägern der Raumplanung und Privaten, z.B. mit der Deutschen Bahn AG über die verkehrsmäßige Bedienung einer Region, sind als koordinationsrechtliche Verträge einzustufen.⁹²⁵

Wie oben erläutert, sollte bei Verträgen zwischen Trägern öffentlicher Verwaltung zunächst geklärt werden, welcher Vertragspartner die Umweltprüfung als zuständige Behörde durchführt. Bei Verträgen mit Privaten als Vertragspartner muß klargestellt sein, daß der Träger öffentlicher Verwaltung zuständig für die Durchführung der Umweltprüfung ist, wobei es ihm, wie oben ausgeführt, offen steht, einzelne Verfahrensschritte an Private zu übertragen.⁹²⁶

Hinsichtlich der Integration aller weiteren Verfahrensschritte bestehen keine Abweichungen von der allgemeinen Darstellung der Integration, sodaß hierauf verwiesen wird.

5. Zusammenfassung

Folgende Arten von öffentlich-rechtlichen Verträgen sollten einer „freiwilligen“ Umweltprüfung unterzogen werden:

Bauplanungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 1 BauGB, Baurealisierungsverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 2 BauGB, Folgekostenverträge gemäß § 11 I 2 Nr. 3 BauGB, die örtliche oder

⁹¹⁹ Vgl. Ausführungen unter II. D. 2.

⁹²⁰ Vgl. Ausführungen unter III.B.3.

⁹²¹ Vgl. Ausführungen unter III.B.3.

⁹²² In der Untersuchung konnten keine subordinationsrechtlichen Vertragsgestaltungen ermittelt werden.

⁹²³ Vgl. Kopp, VwVfG § 54 Rz. 18 ff.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 14 II 3., S. 352 ff.

⁹²⁴ Vgl. Darstellung in Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 20 ff, S. 70.

⁹²⁵ Vgl. Darstellung in Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 76.

⁹²⁶ Vgl. Ausführungen unter III.B.3.

sachliche Teilplanung durch Vertrag gemäß § 204 I 4 BauGB und Raumordnungsverträge gemäß § 13 S. 5 ROG.

Die Umweltprüfung sollte genauso wie die Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie ausgestaltet sein, um Mehrfachprüfungen auf den verschiedenen Planungsebenen zu vermeiden und eine Vergleichbarkeit der Planungsergebnisse zu erhalten.

Bei einer Umweltprüfung für Verträge bedarf es der Klärung der Frage, wer für die Durchführung zuständig ist. Stehen sich als Vertragspartner zwei Gebietskörperschaften gegenüber, kann die Umweltprüfung als gemeinsame Aufgabe innerhalb des Kanons der zulässigen Kooperationsformen geregelt werden. Bei Verträgen zwischen Privaten und einer Behörde sollte die Behörde als „Herrin des Verfahrens“ die Umweltprüfung durchführen, wobei sie einzelne Teile durch Private erstellen lassen kann.

Die Verfahrensschritte des Screening, des Scoping, der Erstellung des Umweltberichts und der Alternativenprüfung können unproblematisch während der Vertragsverhandlungen durchgeführt werden. Das Recht der Öffentlichkeit auf Stellungnahme sollte wie in der Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie als subjektives Recht in Form eines absoluten Verfahrensrechts ausgestaltet werden, obwohl mangels eines Einflusses des Gemeinschaftsrechts auf die Ausgestaltung keine rechtliche Notwendigkeit dazu besteht. Dies hat allerdings zur Folge, daß das Recht auf Stellungnahme als Recht eines Dritten i.S.d. § 58 S. 1 VwVfG anzusehen ist und so seine Verletzung zur schwebenden Unwirksamkeit des Vertrages führt.

Auch alle weiteren Bestandteile der Umweltprüfung sind ohne Probleme in das Verfahren zum Vertragsschluß eines planvorbereitenden Vertrages integrierbar.

C. Die Umweltprüfung für Pläne in Vertragsform

1. Der Anwendungsbereich

Pläne werden bisher überwiegend durch einseitiges hoheitliches Handeln erstellt, häufig im Wege der Rechtsverordnung oder der Satzung. Inwieweit Pläne, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, auch in Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages erstellt werden dürfen, soll nachfolgend untersucht werden.

Die Untersuchung erfolgt anhand der Systematik des öffentlichen Vertragsrechts, wonach differenziert werden kann zwischen Verträgen, die als Verfügungsverträge unmittelbar normsetzende Wirkung haben, und Verpflichtungsverträgen, die auf die den Erlaß oder den Nichterlaß einer Norm gerichtet sind.⁹²⁷

a) normsetzende Vereinbarungen

Wird ein Plan ersetzt, ergänzt oder geändert, kann dies in den rechtlich zulässigen Grenzen durch eine normsetzende Vereinbarung geschehen. Normsetzende Vereinbarungen erzeugen aus sich heraus objektive Rechtsnormen, so daß die Vereinbarung selbst Rechtsquelle mit Wirkung für Dritte und nicht erst auf den Erlaß einer Norm gerichtet ist.⁹²⁸ Aufgrund ihrer unmittelbar rechtsgestaltenden Wirkung ist sie als Verfügungsvertrag zu qualifizieren.⁹²⁹

Die Zulässigkeit normsetzender Vereinbarungen auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts wird unter der Voraussetzung, daß eine staatliche Ermächtigung vorliegt, ganz überwiegend bejaht. Ob eine besondere gesetzliche Regelung vorliegen muß oder ob die sonst für die Rechtsetzung durch die Beteiligten bestehenden Normen genügen, wird unterschiedlich beurteilt.⁹³⁰

Normsetzende Vereinbarungen, die ein *Gesetz* vollständig *ersetzen* sollen, sind nach heutiger Rechtslage nicht zulässig. Sie verstoßen gegen Art. 20 III GG, denn nur das

⁹²⁷ Zur Systematik des öffentlichen Vertragsrechts Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs § 54, Rz. 110 ff.; Meyer in: Meyer/Borgs, § 54 Rz. 52 ff.; zu normumsetzenden und norm(er-)setzenden Verträgen Gurlit S. 32 ff.

⁹²⁸ Gurlit S. 32; Sachs, VerwArch 74 (1983), 25 ff.

⁹²⁹ Zu Verpflichtungs- und Verfügungsverträgen im öffentlichen Vertragsrecht vgl. Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 205 f.

⁹³⁰ Hierzu ausführlich Sachs, VerwArch 74 (1983), 25, 28 f.

Parlament ist zur formellen Gesetzgebung befugt.⁹³¹ Die Verwaltung kann nicht eine vertragliche Bindung des Gesetzgebers herbeiführen, wenn sie dazu nicht durch Gesetz ermächtigt ist.⁹³²

Auch normsetzende Vereinbarungen, die die *administrative oder die kommunale Normerzeugung ersetzen*, werden als unzulässig angesehen, wenn sie die Rechtsetzungsermächtigung der Verwaltung in vollem Umfang ausschöpfen. Die Unzulässigkeit wird damit begründet, daß die besonderen Sicherungsmechanismen des Rechtsetzungsverfahrens wie die Beteiligungsrechte oder das Abwägungsgebot unterlaufen würden.⁹³³ Wird hingegen die administrative oder kommunale Rechtssetzung nur teilweise ersetzt, könnte die normsetzende Vereinbarung als zulässig angesehen werden, sofern die Vorschriften des Rechtsetzungsverfahrens eingehalten werden. Um ein Unterlaufen der Verfahrensregelungen zu vermeiden, gibt es Stimmen in der Literatur, die vorschlagen, die Verfahrensvorschriften des Verfahrens zum Erlaß von Rechtsverordnungen auf die Verabschiedung von normsetzenden Vereinbarungen anzuwenden. Etwaige Genehmigungs- oder Zustimmungserfordernisse bzw. Beteiligungsrechte und Bekanntmachungsregeln müßten beachtet werden.⁹³⁴ Verfahrensrechtlich müßte die normsetzende Vereinbarung dieselben Anforderungen erfüllen wie eine inhaltsgleiche Rechtsnorm, dann wäre sie zulässig.⁹³⁵

Dem wird entgegengehalten, daß eine analoge Anwendung der Verfahrensvorschriften für die Verordnung auf normsetzende Vereinbarungen nicht zulässig ist, da keine planwidrige Lücke besteht.⁹³⁶

Zudem müßte der Vertrag denselben Grad von Allgemeinverbindlichkeit und Abstraktheit aufweisen wie die ersetzte Rechtsnorm.⁹³⁷ Eine normsetzende Vereinbarung erlangt zunächst jedoch *keine Allgemeinverbindlichkeit*, da Verträge zu Lasten Dritter unzulässig sind. In dem Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission für ein Umweltgesetzbuch ist in §§ 36, 37 UGB-KomE die Regelungsmöglichkeit eines „normersetzenden Vertrages“ enthalten.⁹³⁸ An die Stelle einer Rechtsverordnung kann unter den Voraussetzungen des § 36 I UGB-KomE der „normersetzende Vertrag“ treten. Der Entwurf der Kommission enthält den Vorschlag, die Allgemeinverbindlichkeit durch ein Verfahren zur Verbindlicherklärung herbeizuführen. Beispiele für bereits existierende und zulässige normsetzende Vereinbarungen sind im deutschen Recht bisher bei den sozialrechtlichen Verträgen zwischen Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen zu finden. Sie haben auch für Kassenärzte, die nicht Vertragspartner sind, normative Wirkung. Ein weiteres Beispiel für eine normsetzende Vereinbarung, die allerdings genauso wie der o.g. sozialrechtliche Vertrag kein Plan im Sinne der Richtlinie ist, sind die Tarifverträge, die gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz für allgemeinverbindlich erklärt werden.⁹³⁹

Durch eine Allgemeinverbindlicherklärung des Vertrages sollen seine Rechtswirkungen auch auf Außenseiter erstreckt werden können, um einheitliche Umweltaforderungen zu gewährleisten.⁹⁴⁰ Die Verbindlicherklärung müßte in demselben Verfahren erfolgen, in dem auch eine Rechtsverordnung verabschiedet werden würde. Ihre Rechtswirkungen entsprächen jenen einer gewöhnlichen Rechtsverordnung. Die in dem Vertrag festgelegten Anforderungen würden nunmehr für jedermann oder für einen näher bestimmten Kreis von Verpflichteten gelten.⁹⁴¹ Eine entsprechende gesetzliche Regelung zur Zulässigkeit des Verfahrens zur Verbindlicherklärung wäre somit erforderlich und zur Erweiterung der kooperativen Instrumente in Planungsverfahren auch wünschenswert.

Da sie jedoch bisher nicht für Pläne oder Programme im Sinne der Richtlinie existiert, sind normsetzende Vereinbarungen nach der derzeitigen Rechtslage als unzulässig anzusehen.

⁹³¹ Vgl. ausführlich zur Unzulässigkeit von Verträgen über die Ausübung der parlamentarischen Gesetzgebung, Gurlit, S. 262 ff und S. 302 ff.

⁹³² Ausführlich hierzu Gurlit S. 302 ff.; vgl. auch Kopp, VwVfG § 54, Rz. 43; Birk, NJW 1977, 1797.

⁹³³ Gurlit S. 263 f.; Di Fabio DVBl. 1990, 338, 342.

⁹³⁴ So Kloepfer/Elsner, DVBl. 1996, 964, 973; vgl. auch Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 13.

⁹³⁵ Kloepfer/Elsner, DVBl. 1996, 964, 973.

⁹³⁶ Gurlit S. 264.

⁹³⁷ Gurlit S. 262 ff.; vgl. dazu auch Birk, NJW 1977, S. 1797, 1799.

⁹³⁸ UGB-KomE, 1998, §§ 36, 37 und Begründung S. 510 ff.

⁹³⁹ Vgl. Kloepfer/Elsner, DVBl. 1996, 964, 966; Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 13.

⁹⁴⁰ Vgl. hierzu Kloepfer/Elsner, DVBl. 1996, 964, 972 f.

⁹⁴¹ Kloepfer/Elsner, DVBl. 1996, 964, 973.

Eine analoge Anwendung der Verfahrensvorschriften kommt nicht in Betracht, denn es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, daß der Gesetzgeber die Verfahrensvorschriften für Rechtsnormen, die Pläne und Programme betreffen, auf Verträge ausdehnen will.

(1) Vertragliche Vereinbarungen gemäß § 13 S. 5 ROG in Form der normsetzenden Vereinbarung

Gemäß § 13 S. 5 ROG können vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne geschlossen werden. Die Regelung legt nahe, daß der Vertrag als Handlungsform auf den Zweck der Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen beschränkt sein soll. § 13 S. 5 ROG legt jedoch nur klarstellend für die Raumordnung fest, daß der Vertrag als Handlungsform zur Verfügung steht. Im Umkehrschluß begründet er noch kein Handlungsformverbot für eine normersetzende Vereinbarung, das nur dann anzunehmen ist, wenn Rechtsvorschriften dem Vertrag als Handlungsform entgegenstehen.⁹⁴²

Ein Handlungsformverbot für normsetzende Vereinbarungen läßt sich zwar nicht dem ROG entnehmen, ergibt sich jedoch möglicherweise aus den landesgesetzlichen Regelungen, die die Rechtsform für die Pläne festschreiben. Für Niedersachsen ist geregelt, daß Teil I seines Landes-Raumordnungsprogramms vom Landtag gemäß § 6 III NROG als Gesetz beschlossen wird.⁹⁴³ Das Landes-Raumordnungsprogramm in Gesetzesform durch eine normsetzende Vereinbarung zu ersetzen, würde gegen den Vorbehalt der parlamentarischen Normsetzung verstoßen.

Teil II des niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms ergeht gemäß § 6 IV NROG als Verordnung. Es könnte nach derzeitiger Rechtslage ebenfalls unzulässig sein, es durch eine normsetzende Vereinbarung zu ersetzen, wenn das Verfahren, das durch das Vorschriften zum Erlaß der Verordnung erlassen wurden, unterlaufen würde.

Für alle Bundesländer gilt die Verpflichtung des Landesgesetzgebers gemäß § 7 VII ROG, für die Aufstellung der Raumordnungspläne vorzusehen, daß die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Sonstige öffentliche Belange sowie private Belange sind in der Abwägung zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind.⁹⁴⁴ Das Abwägungsgebot könnte durch einen normersetzenden Raumordnungsvertrag anstelle eines Raumordnungsplans in Form der Verordnung ausgehöhlt werden. Für den Bereich der Bauleitplanung hat der Gesetzgeber ausgeschlossen, daß ein Anspruch auf Planung durch Vertrag begründet werden kann. Begründet wurde dies damit, daß eine angemessene Abwägung und ein hinreichend durchschaubarer Verfahrensgang zur Gewährleistung der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinde gegeben sein muß.⁹⁴⁵ Da normersetzende Verträge von der Rechtsordnung jedoch nicht generell ausgeschlossen sind, muß gleiches nicht für Raumordnungsverträge gelten. Ein rechtsstaatlich problematisches Abwägungsdefizit muß nicht zwangsläufig gegeben sein, wenn ein normersetzender Raumordnungsvertrag anstelle eines Planes in der Rechtsform der Verordnung geschlossen wird. Das Abwägungsprinzip kann auch eingehalten sein, wenn die Planung mit den betroffenen Gemeinden, Privaten und öffentlichen Stellen vertraglich abgestimmt ist. Man könnte die Auffassung vertreten, daß beispielsweise das kommunale Selbstverwaltungsrecht durch die Möglichkeit zu aktiver Gestaltung eines Vertrags sogar eher gestärkt werden würde als daß eine Bescheidung der Mitentscheidungsrechte der Kommunen vorläge.⁹⁴⁶ Auch ist zu beachten, daß städtebauliche Verträge ihre große Bedeutung als Kooperationsmittel zwischen der Verwaltung und Privaten zur Bewältigung konkreter nutzungsrelevanter Problemlagen erhalten haben, während Raumordnungsverträge in erster

⁹⁴² Nach Höfling/Krings JuS 2000, 625, 628, sind der vertraglichen Handlungsform entgegenstehende Vorschriften solche, die der Verwaltung eine bestimmte andere Handlungsform zwingend vorschreiben. Alleine die ausdrückliche Bereitstellung eines spezifischen Handlungsinstruments in einer Ermächtigungsnorm versperrt den Weg in den Verwaltungsvertrag jedoch nicht.

⁹⁴³ Zu den anderen Bundesländern vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Band 1, II. Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Länder, ab D 105.

⁹⁴⁴ Zur Abwägung im Raumordnungsrecht vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, §2 IV 3.

⁹⁴⁵ Vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 13; Schmidt-Aßmann/Krebs, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge, S. 87 f.; Looman, NJW 1996, 1439 ff.

⁹⁴⁶ Vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 13.

Linie Mittel der Ziel- und Aktionskoordinierung zwischen verschiedenen Planungsträgern und der überörtlichen und örtlichen Planungsebene sind.⁹⁴⁷ Ein Unterlaufen des Abwägungsgebotes wäre somit anhand des jeweiligen Einzelfalles zu überprüfen. Ein genereller Verstoß kann jedenfalls nicht nur deswegen angenommen werden, weil der Raumordnungsplan nicht als Verordnung, sondern als Vertrag ergeht.

Anders sieht dies mit den für die Verordnung geregelten Beteiligungsrechten als Verfahrensrechten gemäß § 6 II NROG aus. Der Gesetzgeber hat die Beteiligungsrechte für Verträge nicht gesichert. Eine analoge Anwendung des § 6 II NROG auf Verträge kommt nicht in Betracht. Weder im ROG noch im NROG (auch nicht in den Raumordnungsgesetzen anderer Bundesländer) ist eine planwidrige Lücke zu erkennen. Sowohl das ROG als auch sämtliche Landesraumordnungsgesetze wurden erst vor kurzer Zeit novelliert.⁹⁴⁸ Aufnahme fand die Vorschrift des § 13 S. 5 ROG. Hätte der Gesetzgeber für Raumordnungspläne den Vertrag als eine zulässige Handlungsform aufnehmen wollen und insbesondere die Beteiligungsrechte auch für ein Handeln in Vertragsform gelten lassen wollen, hätte er dies entsprechend der Regelung zur Vorbereitung und Verwirklichung der Pläne nach § 13 S. 5 ROG im Rahmen der kürzlich erfolgten Novellierungen auch tun können. Da entsprechende Regelungen nicht bestehen, scheidet die Zulässigkeit einer normsetzenden Vereinbarung anstelle der Verabschiedung des Teils II des Landes-Raumordnungsprogramms als Verordnung bereits daran, daß das Verfahrensrecht der Beteiligung unterlaufen werden könnte.

Die Unzulässigkeit einer normsetzenden Vereinbarung ergibt sich zudem auch daraus, daß sie keine Allgemeinverbindlichkeit besitzt. Sie wäre mit ihrer Verabschiedung nur für die Vertragsparteien verbindlich, denn eine gesetzliche Regelung zur Zulässigkeit eines Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung für normsetzende Vereinbarungen im Raumordnungsrecht gibt es nach derzeitiger Rechtslage noch nicht.⁹⁴⁹

Das Landes-Raumordnungsprogramm gemäß § 5 NROG in der Rechtsform der normsetzenden Vereinbarung zu erlassen ist mithin nicht zulässig.

(2) Die Regionalpläne in Form der normsetzenden Vereinbarung

Die landesrechtlichen Ausgestaltungen der Raumordnungsplanung auf regionaler Ebene zeichnen sich dadurch aus, daß es die unterschiedlichsten Varianten gibt. Einige Bundesländer haben die Regionalplanung vornehmlich auf von kommunalen Gebietskörperschaften getragene Verbände übertragen.⁹⁵⁰ Die übrigen Länder haben die Regionalplanung den Kreisen⁹⁵¹ überantwortet, teilweise auch den staatlichen Mittelinstanzen oder der Regierungsebene⁹⁵². In Niedersachsen sind die Landkreise oder kreisfreien Städte Träger der Regionalplanung, wobei sie diese Aufgabe auch einem Zweckverband übertragen können.⁹⁵³ Ähnlich wie in vielen Bundesländern, in denen die

⁹⁴⁷ Vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 50; Allerdings wird aufgrund der Finanzknappheit der Kommunen und der Auswirkungen von Großprojekten (factory-outlet-center, gemeindegebietsübergreifende Konversionsflächen) auch die Landes- und Regionalplanung mehr und mehr mit Nutzungsansprüchen Privater konfrontiert. Bei der Realisierung von Großprojekten müssen z.B. naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen auf regionaler Ebene verwirklicht werden, da sie gemeindegebietsübergreifend ausgeführt werden müssen. Auch auf regionaler Ebene können die Ausgleichsmaßnahmen vertraglich geregelt werden, vgl. Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 51.

⁹⁴⁸ Durch das Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18.8.1997, BGBl.

⁹⁴⁹ Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg I. S. 2081, ist als dessen Artikel 2 das Raumordnungsgesetz (ROG) neu gefaßt worden. Hinsichtlich der rahmenrechtlichen Vorschriften des Abschnittes 2 waren die Länder gemäß § 22 ROG verpflichtet, sie bis Ende 2001 in Landesrecht umzusetzen. In Niedersachsen wurde das NROG am 18. Mai 2001 verabschiedet und trat 14 Tage nach seiner Verkündung in Kraft, Nds. GVBL. S. 301. Zu den anderen Bundesländern vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Band 1, II. Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Länder, ab D 105.

⁹⁴⁹ Vgl. zur Allgemeinverbindlicherklärung auch die Ausführungen unter II.B.1.

⁹⁵⁰ Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, vgl. Koch/Hendler § 6 Rz. 6.

⁹⁵¹ Niedersachsen, vgl. Koch/Hendler § 6 Rz. 6.

⁹⁵² Hessen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, vgl. Koch/Hendler § 6 Rz. 6.

⁹⁵³ S. § 26 NROG.

Regionalplanung zwingend an Verbände übertragen wurde, wird der Regionalplan gemäß § 8 III NROG als Satzung verabschiedet.⁹⁵⁴

Bei der Frage, ob das Regionale Raumordnungsprogramm in Niedersachsen in Form einer normsetzenden Vereinbarung ergehen kann, kann die Überprüfung für das Landes-Raumordnungsprogramm vergleichend herangezogen werden.⁹⁵⁵ Eine normsetzende Vereinbarung, die eine Rechtsverordnung, nämlich das Landes-Raumordnungsprogramm, ersetzt, ist ebenso der Teil der exekutiven Rechtserzeugung wie eine normsetzende Vereinbarung, die eine Satzung ersetzt.⁹⁵⁶

Nach derzeitiger Rechtslage gelten die Beteiligungsrechte auch für das Regionale Raumordnungsprogramm in Vertragsform nicht. Es ist genau wie für das Landes-Raumordnungsprogramm keine planwidrige Lücke anzunehmen, denn der Landesgesetzgeber hätte bei der letzten Novellierung durchaus auch Verfahrensregelungen für Verträge aufnehmen können.⁹⁵⁷

Auch die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung besteht für das Regionale Raumordnungsprogramm in Vertragsform nicht, da eine derartige gesetzliche Regelung bisher nicht ergangen ist. Im Ergebnis ist somit festzustellen, das die Verabschiedung des Regionalen Raumordnungsprogramms in Vertragsform anstatt als Satzung nicht zulässig ist.

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß es nach derzeitiger Rechtslage keine zulässigen normsetzenden Vereinbarungen gibt, die als Plan i.S. der Richtlinie qualifiziert werden können und in ihren Anwendungsbereich fallen.

b) echte Normsetzungsverträge

Die sog. echten Normsetzungsverträge enthalten die Verpflichtung zum Erlaß, zur Änderung oder zur Aufhebung einer bestimmten Rechtsnorm.⁹⁵⁸ Sie sind auf den Erlaß von außenwirksamen administrativen Rechtsnormen gerichtet.⁹⁵⁹ Wird durch den Vertrag eine Verpflichtung abgegeben, daß ein Plan geändert wird, der als Rechtsnorm ergangen ist, ist dieser Vertrag als echter Normsetzungsvertrag zu qualifizieren. Sowohl echte als auch unechte Normsetzungsverträge sind Verpflichtungsverträge, denn sie begründen die Verpflichtung zum Erlaß einer Norm und haben nicht bereits rechtsgestaltenden Charakter.⁹⁶⁰

Für Verträge, die die Verpflichtung zum Erlaß einer Rechtsnorm beinhalten, besteht anders als für normsetzende Vereinbarungen kein Vertragsformverbot.⁹⁶¹ Der Rechtssetzung durch die Kommunen oder die Verwaltung steht nicht entgegen, daß die Verwaltung eine vertragliche Bindung des parlamentarischen Gesetzgebers nicht herbeiführen darf. Der verfassungsrechtliche Vorbehalt dient dem Schutz der Handlungsfreiheit des Parlaments. Diese Handlungsfreiheit wird jedoch durch vertragliche Verpflichtungen, die die Verwaltung oder die Kommune eingeht, nicht eingeschränkt.⁹⁶² Zu betonen ist, daß die Kommune, auch wenn sie normsetzend tätig wird, Teil der Exekutive bleibt.⁹⁶³ Der Exekutive wurde durch gesetzliche Ermächtigung die Möglichkeit zur Rechtssetzung eingeräumt. Eine Bindungswirkung des Parlaments tritt dadurch, daß die Exekutive vertragliche Verpflichtungen eingeht, nicht ein. Durch die vertragliche Verpflichtung zum Erlaß einer Rechtsnorm verzichtet die Verwaltung lediglich auf ihre eigene Gewalt zur

⁹⁵⁴ Einen Regionalplan in Form der Satzung gibt es auch in Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen, vgl. Koch/Hendler § 6 Rz. 7 ff.

⁹⁵⁵ Vgl. Ausführungen unter III.C1. a) (1).

⁹⁵⁶ Zur kommunalen Rechtssetzung als Teil der exekutiven Normerzeugung vgl. Gurlit, S. 315 ff, wo sie auf den Unterschied zwischen parlamentarischer und kommunaler Rechtserzeugung eingeht.

⁹⁵⁷ Vgl. Ausführungen unter III.C1. a) (1).

⁹⁵⁸ Meyer in: Meyer/Borgs VwVfG § 54 Rz. 54.

⁹⁵⁹ Gurlit S. 32.

⁹⁶⁰ Zu Verpflichtungs- und Verfügungsverträgen im öffentlichen Vertragsrecht, vgl. Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 205 f.

⁹⁶¹ Vgl. Ausführungen unter III. C. 1. a)(1).

⁹⁶² Vgl. Gurlit, S. 316 und Waechter, Rz. 470 ff.

⁹⁶³ Hierzu mit weiterführenden Hinweisen Gurlit, S. 316; vgl. auch Waechter, Rz. 474, der darauf hinweist sich der Verwaltungscharakter der Gemeinde auch dadurch zeige, daß Satzungen sowohl als generell abstrakte wie auch als konkrete Einzelfallregelungen ergehen können.

Normsetzung, nicht aber auf die des Parlaments. Das Parlament kann die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsnormen ändern oder aufheben oder auch den Gegenstand des Vertrages selbst regeln.⁹⁶⁴ Seine Handlungsfreiheit wird folglich durch echte Normsetzungsverträge der Exekutive nicht beeinträchtigt. Vertragsformverbote aufgrund des Vorbehalts parlamentarischer Normsetzung bestehen nicht.

Die Zulässigkeit der Verträge ist vielmehr an ihrem jeweiligen Inhalt zu messen, sodaß allgemeine Aussagen zur Zulässigkeit anders als bei den zuvor untersuchten normsetzenden Vereinbarungen nicht getroffen werden können.⁹⁶⁵

(1) Bauplanungsabreden

Eine Bauplanungsabrede ist eine vertragliche Vereinbarung, durch die sich die Gemeinde zur Aufstellung eines vollständig neuen Bauleitplans oder zu einer Änderung oder Aufhebung eines Bauleitplans verpflichtet.

Bauplanungsabreden werden in der städtebaulichen Praxis z.B. im Zusammenhang mit gemeindlichen Grundstücksveräußerungen getroffen, wenn die Gemeinde ein besonderes Interesse an einer bestimmten Ansiedlung oder Betriebsverlagerung hat.⁹⁶⁶ Auch Verbindungen von Planungs- und Folgekostenabreden sind zu finden. So gibt es Verträge, in denen eine synallagmatische Verknüpfung zwischen der Planungsverpflichtung und der Kostenübernahme besteht oder Verträge, in denen sich die Gemeinde verpflichtet, den Bebauungsplan nicht an der Frage der Folgefinanzierungen scheitern zu lassen.⁹⁶⁷ Inhalt der Verträge zwischen Investoren oder sonstigen Betroffenen und der Gemeinde ist u.a. ein Anspruch darauf, daß die Gemeinde einen Bauleitplan mit einem bestimmten Inhalt aufstellt bzw. ändert oder aufhebt.

Im *Unterschied zu Verträgen nach § 11 BauGB*, nach denen die vertragliche Regelung vorbereitender oder verwirklichender Details des Planungsprozesses zulässig ist, enthalten die Bauplanungsabreden neben verschiedenen ähnlichen Detailregelungen die Verpflichtung zur Aufstellung oder Änderung der Bauleitpläne. Nur sie sind somit echte Normsetzungsverträge.⁹⁶⁸

Aufgrund der gesetzsystematischen Trennung von Planung und Planvorbereitung bzw. -durchführung haben die Bauplanungsabreden keine Planqualität. Die Bauplanungsabreden werden vor oder während einer Planungsverfahrens geschlossen und dienen dazu, Bauleitpläne vorzubereiten oder zu verwirklichen, indem sie bestimmte Detailfragen regeln. Damit sind sie als planvorbereitende oder –verwirklichende Verträge einzuordnen.⁹⁶⁹ Sie erfüllen folglich nicht den Begriff des Plans oder Programms im Sinne des Art. 2 a) der Richtlinie und fallen somit nicht in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) oder b) der Richtlinie.

Zu erwägen könnte sein, ob sie als planvorbereitende- bzw. verwirklichende Verträge einer *freiwilligen Umweltprüfung* unterzogen werden sollten, sofern sie zeitlich vor der Aufstellung des Bauleitplans geschlossen werden und außerdem durch ein Screening ermittelt wurde, daß sie sowohl erhebliche Umweltauswirkungen als auch einen starken Einfluß auf den nachfolgenden Plan haben.

Bei vertraglichen Zusagen einer Gemeinde, einen Bebauungsplan aufzustellen oder zu ändern, stellt sich das Problem, daß sie zu unzulässigen Vorwegbindungen der Gemeinde aus planungsrechtlichen Gründen führen können. Die Verfahrensvorschriften der Planung sollen gewährleisten, das der Planungsprozeß hinsichtlich des Ergebnisses offen bleibt.⁹⁷⁰ Wird das Ergebnis zumindest teilweise durch eine vertragliche Bindung vorweggenommen,

⁹⁶⁴ Vgl. dazu ausführlich Gurlit, S. 316 ff.; Di Fabio, DVBl. 1990, 338, 344.

⁹⁶⁵ Vgl. Ausführungen unter III.C.1.a).

⁹⁶⁶ Vgl. BVerwG, NJW 1980, 2538: In der Entscheidung wurde ein Grundstückstauschvertrag für unwirksam erklärt. Die Gemeinde hatte sich in ihm verpflichtet, auf einem bisher als Gemeinbedarfsfläche ausgewiesenen Grundstück einen Hotelbau bauplanungsrechtlich zuzulassen; siehe hierzu auch Looman, NJW 1996, 1439 f.

⁹⁶⁷ Schmidt-Aßmann/Krebs, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge S. 84 f.; weitere Beispiele für Bauplanungsabreden finden sich in Dolde/Uechtritz, DVBl. 1987, 446, 447 f.

⁹⁶⁸ Schmidt-Aßmann/Krebs, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge, S. 84.

⁹⁶⁹ Vgl. Ausführungen unter III.A.1.a) und III.B.

⁹⁷⁰ Vgl. Krebs, DÖV 1989, 969, 973.

besteht die Gefahr, daß der planerische Abwägungsvorgang unzulässig verkürzt wird und dadurch das Abwägungsgebot verletzt ist.⁹⁷¹ Diese sog. Abwägungsdefizite führen grundsätzlich zur Nichtigkeit des Bebauungsplans. Auch die Bauplanungsabreden sind gemäß § 59 I VwVfG i.V.m. § 134 BGB⁹⁷² i.V.m. § 1 VI BauGB grundsätzlich nichtig.⁹⁷³

Nach der Flachglas-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts sind Bebauungspläne, auch wenn sie Abwägungsdefizite aufweisen, unter bestimmten Voraussetzungen wirksam.⁹⁷⁴ Ist die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich gerechtfertigt, die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt und genügt die durch den Vertrag vorgezogene Entscheidung inhaltlich den Anforderungen, die an sie zu stellen wären, wenn sie als Bestandteil des abschließenden Abwägungsvorgangs getroffen worden wäre, ist der Bebauungsplan rechtswirksam.⁹⁷⁵

Ist der Bebauungsplan danach -trotz der nach § 1 VI BauGB problematischen Vorwegnahme der Planungsentscheidung- wirksam, stellt sich die Frage, welche Auswirkungen dies auf die Wirksamkeit der Bauplanungsabreden hat.

Das Bundesverwaltungsgericht sprach sich dagegen aus, Bauplanungsabreden als wirksam anzusehen, wenn trotz der Vorabsprache die Abwägung nicht als fehlerhaft anzusehen war. Es begründet seine Auffassung mit der Rechtsstellung der Gemeindevertretung als „Ortsgesetzgeber“ und wehrt sich gegen eine Verknüpfung der Frage der Wirksamkeit von Planungsabreden und des Bebauungsplans. Die Verträge seien deshalb generell nichtig.

Ähnlich argumentieren Stimmen in der Literatur, die Bauplanungsabreden nur dann als zulässig ansehen, wenn das Planaufstellungsverfahren bereits so weit fortgeschritten ist, daß auch schon ein Satzungsbeschluß gemäß § 10 BauGB ergehen könnte.⁹⁷⁶ Diese Auffassung wird damit begründet, daß die Vorschriften über die Bürgerbeteiligung durch vertragliche Bindungen nicht konterkariert werden dürften. So kämen Bauplanungsabreden erst zu einem Zeitpunkt in Betracht, nachdem die gesamte Bürgerbeteiligung bereits erfolgte, weil erst dann eine korrekte Abwägungsentscheidung getroffen werden könne.

In der Literatur wird die generelle Unzulässigkeit von Bauplanungsabreden seit geraumer Zeit stark relativiert.⁹⁷⁷ Die Verträge werden als zulässig angesehen, wenn die Abwägung trotz der vertraglichen Vorabsprache nicht fehlerhaft vorgenommen wurde oder Verfahrensvorschriften wie die Öffentlichkeitsbeteiligung beachtet wurden.⁹⁷⁸ Voraussetzung für die Zulässigkeit des Vertrages sei es, daß die Gemeinde in der Lage bleibe, nach Abschluß des Vertrages bisher unerkannte Belange in die Entscheidung mit einzubeziehen. Gebe es nach Vertragsschluß einen neuen Abwägungsbelang, der zu einer Verbesserung der Planung führe, sollte die Bindung der Gemeinde an ihre vertragliche Zusage wieder entfallen.⁹⁷⁹

Die Auffassung, Bauplanungsabreden erst zu einem Zeitpunkt als zulässig anzusehen, zu dem auch der Satzungsbeschluß ergehen könnte, birgt das Problem, daß in der Praxis kein Bedürfnis für die Verträge bestehen wird und ist deshalb abzulehnen.⁹⁸⁰

Der letztgenannten Auffassung in der Literatur, nach der Bauplanungsabreden in bestimmten Fällen als zulässig anzusehen sein sollen, ist sicherlich insoweit zu folgen, als sie praktischen Bedürfnissen besser gerecht wird.⁹⁸¹ Bei einem völligen Verbot der Abreden besteht die Gefahr, daß zunehmend informale und damit nicht oder nur schlecht kontrollierbare Absprachen zwischen Investoren und Gemeinden getroffen werden.⁹⁸²

⁹⁷¹ Andere Verfahrensvorschriften wie z.B. die Öffentlichkeitsbeteiligung, sind häufig ebenfalls verletzt.

⁹⁷² Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2.1.2002, BGBl. I, S. 42, ber. S. 2909, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.7.2002, BGBl. I S. 2850; nachfolgend *BGB*.

⁹⁷³ Zur Frage, ob Normsetzungsverträge dem Anwendungsbereich des VwVfG unterfallen, Schimpf, S. 83; zur Anwendbarkeit von § 59 VwVfG i.V.m. § 134 BGB Krebs, *VerwArch* 72 (1981), 49, 56 ff.

⁹⁷⁴ *BVerwGE* 45, 309 = *NJW* 1975, 70.

⁹⁷⁵ Vgl. auch Looman, *NJW* 1996, 1439, 1440; Zu den Auswirkungen eines nichtigen Vertrages auf die Wirksamkeit einer mit ihm verknüpften Satzung, s. Spannowsky, *GewArch* 1998, 362, 369 f.

⁹⁷⁶ Ebsen *JZ* 1985, 57,60.

⁹⁷⁷ Zum Streitstand vgl. Dolde/Uechtritz, *DVBl.* 1987, 446 ff.

⁹⁷⁸ Vgl. Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs § 54 Rz. 143; Dossmann, *Die Bebauungsplanzusage*, S. 100 f.

⁹⁷⁹ Dossmann, *Die Bebauungsplanzusage*, S. 101.

⁹⁸⁰ Vgl. Ebsen *JZ* 1985, 57,60.

⁹⁸¹ Zu dem praktischen Erfordernis vgl. Krebs, *DÖV* 1989, 969, 973.

⁹⁸² Vgl. Krebs, *DÖV* 1989, 969, 973.

Trotzdem muß bedacht werden, daß es bei einer Relativierung der generellen Unzulässigkeit in der Praxis schnell dazu kommen würde, die Möglichkeit der Bauplanungsabreden sehr extensiv zu nutzen und auf diese Weise Planungsentscheidungen vorweggenommen würden. Die Durchführung des Abwägungsvorganges in dem Aufstellungsverfahren ist jedoch das Herzstück des Bauleitplanverfahrens. Es sollte daher nicht eine Frage der Entscheidung im Einzelfall sein, ob die Abrede noch zulässig ist. Solange nicht der Gesetzgeber einen Ausgleich zwischen dem praktischen Bedürfnis nach der Zulässigkeit solcher Absprachen und dem Grundsatz der Bindungsfeindlichkeit des Abwägungsvorganges geschaffen hat, muß der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts gefolgt werden, daß die Bauplanungsabreden generell nichtig sind.

Aufgrund der Nichtigkeit erübrigt sich die Klärung der Frage, wie eine freiwillige Umweltprüfung in das Vertragsaufstellungsverfahren eingebunden werden könnte.⁹⁸³

(2) Vereinbarungen über ein Aufstellungsgebot für einen Bauleitplan zwischen einer Gemeinde und dem Träger der Raumplanung gemäß § 1 IV BauGB

Der Träger der Raumordnungsplanung kann über das Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB hinaus vertraglich ein Erstplanungsgebot vereinbaren. Im Interesse der aktiven Verwirklichung der Ziele der Raumordnung kann die vertragliche Pflicht zur Aufstellung eines Bauleitplanes begründet werden. Aus dem Vertrag folgen einklagbare und erzwingbare Erfüllungspflichten. Zudem können ggf. Sanktionsregelungen zur Durchsetzung der aus dem Vertrag folgenden Erfüllungspflichten vorgesehen werden.

Die Anpassungspflicht gemäß § 1 IV BauGB bezieht sich auf den aufzustellenden Plan, seine Änderung, Ergänzung oder Aufhebung. Es besteht aus § 1 IV BauGB auch die Pflicht, Bauleitpläne erstmals aufzustellen.⁹⁸⁴ Sämtliche Pflichten können auch durch vertragliche Regelung begründet werden.

Die Gemeinde verpflichtet sich mit Abschluß einer solchen Vereinbarung zum Erlaß, zur Änderung oder zur Aufhebung einer bestimmten Rechtsnorm, dem Bauleitplan. Die Verpflichtung ist auf den Erlaß einer außenwirksamen administrativen Rechtsnorm, den Bauleitplan, gerichtet. Kommt die Gemeinde ihrer Anpassungspflicht nicht nach, kann diese kommunalaufsichtlich durchgesetzt werden. Außerdem können raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen gemäß § 12 ROG untersagt werden.⁹⁸⁵ Damit ist die Vereinbarung als echter Normsetzungsvertrag anzusehen.

Bei dem Abschluß einer Vereinbarung über ein Aufstellungsgebot muß beachtet werden, daß sie sich in den inhaltlichen Grenzen der aus § 1 IV BauGB folgenden Anpassungspflicht hält und kein Eingriff in den Regelungsbereich des § 2 III BauGB erfolgt, der einen Anspruch auf Bauleitplanung ausschließt.⁹⁸⁶ Vereinbarungen gemäß § 1 IV BauGB sind jedoch selbst keine Pläne oder Programme im Sinne des Art. 2 a) der Richtlinie, denn sie dienen erst der Verwirklichung eines Raumordnungsplanes, indem sie die Verpflichtung zur Anpassung der Bauleitpläne an die Raumplanung regeln. Sie fallen folglich nicht in den Anwendungsbereich von Art. 3 II a) oder b) der Richtlinie.

Eine *freiwillige Umweltprüfung* für Vereinbarungen gemäß § 1 IV BauGB einzuführen, kommt nicht in Betracht, da sie keine neuen Regelungen enthalten, die erhebliche Umweltauswirkungen haben könnten. Vielmehr regeln sie die Anpassung der in den Raumordnungsplänen enthaltenen Ziele an die Bauleitplanung. Da die Ziele bereits in den Raumordnungsplänen der Pflicht zur Umweltprüfung unterliegen und die Anpassung im Rahmen der Umweltprüfung für die Bauleitpläne geprüft wird, ist eine zusätzliche freiwillige Umweltprüfung für die vertraglichen Vereinbarungen nicht erforderlich.

⁹⁸³ Zu zulässigem kooperativen Handeln im Bauplanungsrecht vgl. Ausführungen unter III. B. 2. und III. B. 4 a). sowie Looman, NJW 1996, 1439, 1440 ff.

⁹⁸⁴ Von der Heide in: Cholewa/Dallhammer/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, Kom. Bd. 1, § 3 Rz. 24; Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 1 Rz.32.

⁹⁸⁵ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 1 Rz. 43.

⁹⁸⁶ Spannowsky, Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, S. 60.

c) unechte Normsetzungsverträge

Unechte Normsetzungsverträge dienen der Normvermeidung, indem die Verpflichtung zum Unterlassen der Normsetzung abgegeben wird.⁹⁸⁷ Sie sind auf den Nichterlaß von administrativen Rechtsnormen gerichtet. Verpflichten sich die Vertragsparteien, einen Plan, der als Rechtsnorm ergangen ist, nicht zu ändern oder zu ersetzen, ist diese Verpflichtung als unechter Normsetzungsvertrag anzusehen. Auch die unechten Normsetzungsverträge sind als Verpflichtungsverträge zu qualifizieren, da sie keinen rechtsgestaltenden Charakter haben.⁹⁸⁸

Ein unechter Normsetzungsvertrag beschränkt sich nicht auf den Vollzug von Normen, sondern wirkt normergänzend oder –ersetzend. Ebenso wie den echten Normsetzungsverträgen steht auch den unechten Normsetzungsverträgen nicht der Vorbehalt der parlamentarischen Gesetzgebung entgegen, da sie Ausdruck exekutiver Normsetzung sind. Aus verfassungsrechtlichen Erwägungen ergibt sich kein grundsätzliches Vertragsverbot für Verträge, die den Verzicht auf den Erlaß von Normen regeln.⁹⁸⁹ Ihre Zulässigkeit ist anhand des Vertragsinhaltes zu prüfen.

Für alle unechten Normsetzungsverträge muß festgestellt werden, daß wie bei den echten Normsetzungsverträgen die Problematik besteht, daß die für den Erlaß der Rechtsnorm von der Exekutive einzuhaltenden Verfahrensvorschriften und ggf. Grundsätze der Abwägung durch die Verpflichtungsverträge unterlaufen werden könnten. Diskutiert wird diese Frage insbesondere am Beispiel der Bauplanungsreden, die deswegen im Ergebnis als unzulässig anzusehen sind.⁹⁹⁰

Für unechte Normsetzungsverträge wird die Auffassung vertreten, daß die Verpflichtung, keine Normen zu setzen, zulässig sei. Im Unterschied zu den echten Normsetzungsverträgen werde nur eine vertragliche Bindung der Normsetzungsinitiative herbeigeführt.⁹⁹¹ Die Sicherungsmechanismen des Normsetzungsverfahrens blieben hierdurch unberührt. Materielle Entscheidungen, die der Abwägung bedürften, würden nicht getroffen. Die Verträge beschränkten sich lediglich auf die Beibehaltung des Status quo.⁹⁹² Der Exekutive stehe es häufig frei, eine Norm zu erlassen oder untätig zu bleiben. Es müsse ihr daher auch unbenommen sein, Zwischenformen zu wählen. Dieser Gestaltungsspielraum rechtfertige die Zulässigkeit von Vereinbarungen, die die Beibehaltung oder den Nichterlaß einer Norm zum Gegenstand haben.⁹⁹³

Dieser Aussage, daß unechte Normsetzungsverträge im allgemeinen zulässig seien, kann nicht gefolgt werden. Genau wie bei echten Normsetzungsverträgen trifft der exekutive Normgeber eine materielle Entscheidung, nämlich die Entscheidung zur Aufrechterhaltung des Status quo. Solange der Normgeber an die Entscheidung, keine Norm zu erlassen, vertraglich gebunden ist, beraubt er sich der Möglichkeit zu anderweitiger Normsetzung. Auch diese Entscheidung bedarf einer Abwägung.⁹⁹⁴ Es besteht somit kein grundsätzlicher Unterschied zwischen echten und unechten Normsetzungsverträgen. Auch die Zulässigkeit von unechten Normsetzungsverträgen ist an dem jeweiligen Vertragsinhalt zu messen.

(1) Die Unterschutzstellung gemäß § 33 IV BNatSchG

Insbesondere im Naturschutzrecht werden Vertragsformen erörtert, die eine förmliche Unterschutzstellung eines FFH-Gebietes durch Verordnung ersetzen sollen.⁹⁹⁵ So sieht der zur Umsetzung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie ergangene § 33 IV BNatSchG vor, daß die Unterschutzstellung eines FFH-Gebietes durch vertragliche Vereinbarung anstelle des Erlasses einer Verordnung oder einer Satzung erfolgen kann. Die Behörde ersetzt die Unterschutzstellung durch Verordnung oder Satzung durch die vertragliche Vereinbarung.

⁹⁸⁷ Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 148.

⁹⁸⁸ Vgl. III.C.1.a).

⁹⁸⁹ Vgl. Di Fabio, DVBl. 1990, 338, 344.

⁹⁹⁰ S. hierzu III. C. 1.b) (1).

⁹⁹¹ Scherer, DÖV 1991, S. 4 f.

⁹⁹² Vgl. auch Bohne, VerwArch 75 (1984), 343, 362, der umweltpolitische Absprachen wie die Zusage der Bundesregierung, keine Rechtsverordnung zu erlassen, für zulässig hält, weil der Erlaß von Rechtsverordnungen im Ermessen der Bundesregierung stehe.

⁹⁹³ Di Fabio, DVBl. 1990, 338, 343; Bohne, VerwArch 75 (1984), 343, 362.

⁹⁹⁴ Vgl. Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 149 f.

⁹⁹⁵ Gurlit S. 34.

Die vertragliche Vereinbarung hat allerdings keine allgemeine Rechtsverbindlichkeit⁹⁹⁶, so daß sie nicht als normsetzende Vereinbarung zu qualifizieren ist.⁹⁹⁷

Gemäß § 33 IV BNatSchG kann die Unterschutzstellung eines FFH-Gebietes nach § 33 II, III BNatSchG durch Abgabe einer Schutzzerklärung unterbleiben, wenn durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.⁹⁹⁸

Durch die Unterschutzstellung als vertragliche Vereinbarung wird die Verpflichtung begründet, keine Verordnung oder Satzung zu erlassen. Die Bewirtschafter der Flächen verpflichten sich durch die vertragliche Regelung zu Maßnahmen, die die Verwaltung auch im Rahmen einer Unterschutzstellungsverordnung hätte aussprechen können, weshalb von einem normersetzenden Charakter dieser Verträge auszugehen ist.⁹⁹⁹

Fraglich ist zunächst, ob die vertragliche Vereinbarung, durch die die Schutzzerklärung gemäß §§ 33 II, III, 22 BNatSchG i.V.m. §§ 24 ff NNatSchG ersetzt wird, ein Plan oder Programm im Sinne der Richtlinie ist.

Die Länder erklären gemäß § 33 II BNatSchG die in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung eingetragenen Bereiche nach Maßgabe des Art. 4 IV FFH-Richtlinie bis zum 10.06.2004 zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft.

Die Schutzzerklärung gemäß §§ 33 II, III, 22 BNatSchG i.V.m. §§ 24 ff NNatSchG erfolgt entsprechend den jeweils für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Die Erhaltungsziele sind auf das konkrete Gebiet bezogen zu beschreiben. Sie haben die natürliche Dynamik von Biotopen und Arten zu berücksichtigen. Es sind Schutzkonzepte zu erstellen, in denen die notwendigen Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen auch hinsichtlich ihrer Priorität festzulegen sind.

Wenn es als erforderlich angesehen wird, sind die Erhaltungsziele gemäß Art. 6 I FFH-Richtlinie in Bewirtschaftungsplänen darzustellen. Der Bewirtschaftungsplan enthält Maßgaben für die Behandlung der voraussichtlich im Gebiet zu erwartenden beeinträchtigenden Maßnahmen, die erforderlichen Nutzungsbeschränkungen und die erforderlichen Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Er wird nicht Teil der Schutzzerklärung. Sieht er Maßnahmen vor, die rechtlich verbindlich sein sollen, müssen sie in die Schutzanordnung übernommen werden. Der Bewirtschaftungsplan kann als eigenständiger Plan ohne Außenwirkung ergehen oder in andere Entwicklungspläne integriert werden, bei Gewässern z.B. in die Bewirtschaftungspläne gemäß § 36 b WHG. Pflege- und Entwicklungspläne für Naturschutzgebiete oder Naturparke sind als Bewirtschaftungspläne anzusehen, so daß kein zusätzlicher Bewirtschaftungsplan ergehen muß.¹⁰⁰⁰

Aus der normierten Unterscheidung zwischen dem Bewirtschaftungsplan nach Art. 6 I FFH-Richtlinie und der Schutzzerklärung gemäß §§ 33 b II, III, 22 BNatSchG ist zu erkennen, daß gesetzessystematisch unterschieden wird zwischen dem planenden Teil in dem Bewirtschaftungsplan und der Schutzzerklärung, die die konkreten Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen festlegt.

Die Schutzzerklärung ist damit nicht als Plan oder Programm im Sinne der Richtlinie zu qualifizieren. Da die vertragliche Vereinbarung nach § 33 IV BNatSchG die Schutzzerklärung ersetzt, ist auch sie nicht als Plan oder Programm im Sinne der Richtlinie zu qualifizieren, sondern als planvorbereitende Regelung.

Die Unterschutzstellung durch vertragliche Vereinbarung bereitet den Bewirtschaftungsplan vor. Der Bewirtschaftungsplan kann als Teil der Landschaftsplanung nicht dem Bereich der Raumordnung zugeordnet werden, so daß er nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen kann.¹⁰⁰¹ Auch vom

⁹⁹⁶ Louis/Engelke, BNatSchG – Kommentar, § 19 b Rz.21.

⁹⁹⁷ Zur Voraussetzung der Allgemeinverbindlichkeit für normsetzende Vereinbarungen vgl. Ausführungen unter III.C.1.a).

⁹⁹⁸ Zur Unterschutzstellung durch Vertrag vgl. schon Di Fabio, DVBl. 1990, 338; die Unterschutzstellung ist auch europarechtlich nicht zu beanstanden, da die Wahl der Form und der Mittel zur Verwirklichung von Richtlinien den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, vgl. Spannowsky, UPR 2000, 41, 51.

⁹⁹⁹ Vgl. Fritz, UPR 1997, 439, 441; Gellermann/Middecke, NuR 1991, 457, 460; Rengeling/Gellermann, ZG 1991, 317, 323.

¹⁰⁰⁰ Louis/Engelke, BNatSchG – Kommentar, § 19b Rz. 12.

¹⁰⁰¹ Vgl. Ausführungen unter I.C.4 a) (11) (f).

Anwendungsbereich des Art. 3 II b) der Richtlinie ist die Landschaftsplanung vollständig ausgenommen.¹⁰⁰²

Da der Bewirtschaftungsplan als nachfolgender Plan nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt, kommt es nicht in Betracht, die Unterschutzstellung durch vertragliche Vereinbarung einer *freiwilligen Umweltprüfung* zu unterziehen.

(2) Städtebauliche Vereinbarungen über Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft gemäß § 1a III 3 BauGB

Gemäß § 1 a III 3 BauGB sind Ausgleichsflächen für Natur und Landschaft nicht notwendig als Festsetzungen in den Bebauungsplan aufzunehmen, sondern können auch vertraglich vereinbart werden. Der städtebauliche Vertrag macht die bauplanungsrechtlichen Festsetzungen entbehrlich und wirkt damit teilweise normersetzend.¹⁰⁰³ Da er den Bebauungsplan diesbezüglich ersetzt, hat er genauso wie dieser Planqualität. Die Gemeinde muß sicherstellen, daß der tatsächliche Erfolg der Kompensation durch die vertragliche Regelung genauso sichergestellt wird wie durch eine ansonsten mögliche bauplanerische Festsetzung.¹⁰⁰⁴

Die Festsetzungen sind wesentlicher Bestandteil eines Bebauungsplans. Sie geben den planerischen Willen der Gemeinde wieder. Die Gemeinde lenkt gemäß § 8 I BauGB mit den Festsetzungen rechtsverbindlich die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke des Plangebietes.¹⁰⁰⁵ Durch die Möglichkeit, die Ausgleichsflächen vertraglich zu vereinbaren, werden die Regelungen über die Ausgleichsflächen dem Bebauungsplanverfahren entzogen.

Mit der vertraglichen Vereinbarung verpflichtet sich die Gemeinde, anstelle der im Bebauungsplan in der Form des § 9 I BauGB festzusetzenden Flächen und Maßnahmen den Ausgleich durchzuführen.¹⁰⁰⁶ Sie geht die Verpflichtung ein, keine Norm zu erlassen, also keine Festsetzung im Bebauungsplan zu treffen. Der Vertrag ist folglich als unechter Normsetzungsvertrag einzuordnen.

Er könnte als dem Bereich der Bodennutzung zuzuordnender Vertrag in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie fallen. Fraglich ist, ob durch die vertragliche Regelung von Ausgleichsflächen gemäß § 1a III 3 BauGB ein Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben gemäß Anlage 1 UVPG gesetzt wird. Die im Bebauungsplan festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen sind vom Vorhabenträger zu realisieren und werden durch Nebenbestimmungen zur Bau- oder sonstigen Vorhabengenehmigung bzw. als Anordnung auf eine Anzeige umgesetzt.¹⁰⁰⁷ Die Festsetzung der Ausgleichsmaßnahmen durch Bebauungsplan kann damit einen Rahmen für die künftige Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben setzen.¹⁰⁰⁸

Anders könnte die Regelung von Ausgleichsmaßnahmen durch einen städtebaulichen Vertrag zu qualifizieren sein. Er ersetzt nicht nur die Festsetzungen im Bebauungsplan, sondern auch den darauf folgenden Schritt, die Realisierung durch Nebenbestimmungen in der Bau- oder sonstigen Genehmigung. Im Vertrag sollen die Ausgleichsmaßnahmen im einzelnen festgelegt werden. Die Verantwortlichkeit für die Durchführung der Maßnahmen, ihre Absicherung etwa durch eine Baulast und die Kostentragung sollten eindeutig aus dem Vertragstext hervorgehen.¹⁰⁰⁹ Sowohl die Festsetzung der Ausgleichsmaßnahmen als auch ihre Umsetzung werden somit durch den städtebaulichen Vertrag geregelt.¹⁰¹⁰

Die vertragliche Vereinbarung über Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft gemäß § 1a III 3 BauGB setzt daher keinen Rahmen für die künftige

¹⁰⁰² Vgl. Ausführungen unter I.C.4 b) (1).

¹⁰⁰³ Gurlit S. 35, 44; BVerwG, NuR 1997, 446.

¹⁰⁰⁴ Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 1a Rz. 46.

¹⁰⁰⁵ Finkelnburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht I, § 8 III 1. S. 77.

¹⁰⁰⁶ Louis/Engelke, BNatSchG –Kommentar, § 8a Rz. 45.

¹⁰⁰⁷ Louis/Engelke, BNatSchG –Kommentar, § 8a Rz. 81.

¹⁰⁰⁸ Im Bebauungsplan können Flächen und Maßnahmen für den Ausgleich durch die Festsetzung von z.B. Art und Maß der baulichen Nutzung, Grünflächen, Flächen für die Landwirtschaft, den Wald, Pflanzgebote etc. erfolgen. Bei Flächen für die Landwirtschaft handelt es sich beispielsweise in erster Linie um Flächen, die für die Bebauung freigehalten werden sollen, vgl. Louis/Engelke, BNatSchG –Kommentar § 8a Rz. 45 ff.

¹⁰⁰⁹ Löhr in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 11 Rz. 12.

¹⁰¹⁰ Zu Defiziten bei der Durchsetzung von Ausgleichsmaßnahmen s. Spannowsky, GewArch 1998, 362, 370 f.

Genehmigung von projekt-uvp-pflichtigen Vorhaben, sondern trifft abschließende Regelungen. Durch sie werden die Festsetzungen des Bebauungsplans, der der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen kann, ersetzt. Sie fällt nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II a) der Richtlinie.

Als abschließende Entscheidung fällt sie auch nicht in den Anwendungsbereich des Art. 3 II b) der Richtlinie, da hier gemäß § 10 I Nr. 12 BNatSchG nur Pläne und Entscheidungen in „vorgelagerten Verfahren“ erfaßt werden.

Verträge über Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 1a III 3 BauGB müssen folglich keiner Umweltprüfung nach der Richtlinie unterzogen werden, da sie keine in ihren Anwendungsbereich fallenden Pläne sind.

Hinzuweisen bleibt noch darauf, daß die vertragliche Vereinbarung gemäß § 1 a II Nr. 2 BauGB Gegenstand der Abwägung im Bebauungsplanverfahren wird. Sie muß deshalb zeitlich vor der eigentlichen Abwägung abgeschlossen sein.¹⁰¹¹ Nur dann kann die konkrete vertragliche Regelung in die Abwägung einfließen und gewichtet werden. Der Vertrag ersetzt nicht die eigentliche Abwägung. Er beseitigt das einzelne, konkrete Abwägungshindernis, um dessentwillen er abgeschlossen wurde. Der Vertrag fügt sich unter Beachtung der allgemeinen Abwägungskriterien in das System des bebauungsplanrechtlichen Interessenausgleichs ein und kann dort für Lösungen sorgen, wo die Bebauungsplanfestsetzungen Abwägungshindernisse nicht beseitigen können.

2. Die Integration der Umweltprüfung in die Verträge unter Berücksichtigung des Einflusses des Gemeinschaftsrechts

Fallen Pläne oder Programme in den Anwendungsbereich der Richtlinie, sind sie einer Umweltprüfung zu unterziehen. Dies gilt selbstverständlich auch dann, wenn die Pläne oder Programme in Vertragsform ergehen. Derzeit kann kein Plan ermittelt werden, für den die Vertragsform zulässig ist.¹⁰¹² In der Diskussion befinden sich jedoch seit längerer Zeit Möglichkeiten, kooperative Handlungsinstrumente durch die Änderungen von Gesetzen vermehrt zuzulassen.¹⁰¹³ Eine Zunahme des Handelns in Vertragsform auch zur Schaffung von Plänen und Programmen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, ist daher zu erwarten.

Für derartige Pläne stellt sich das Problem, daß ein Handeln in Vertragsform unzulässig sein könnte, wenn es nicht gelingt, die Umweltprüfung so zu integrieren, daß den gesetzlichen Anforderungen an Verwaltungsverträge genüge getan wird. Um die Entwicklung hin zu mehr kooperativen Handlungsinstrumenten zu unterstützen, sollte deshalb bei der Umsetzung der Richtlinie in das innerstaatliche Recht darauf geachtet werden, daß die Umweltprüfung in Pläne und Programme in Vertragsform integriert werden kann, sofern dies rechtlich zulässig ist.

Die Richtlinie gewährt, wie oben erläutert, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Anforderungen der Richtlinie entweder in bestehende Verfahren zur Annahme von Plänen und Programmen oder in neue Verfahren zu übernehmen. Die Integration der Anforderungen in die vorhandenen Verfahren des nationalen Rechts ist im Ergebnis grundsätzlich vorzuzugwürdig.¹⁰¹⁴ Die Umweltprüfung ist somit nicht als eigenständiges Verwaltungsverfahren einzuordnen, sie erfordert insbesondere kein förmliches Verwaltungsverfahren. Vielmehr können die Anforderungen der Umweltprüfung integrierte Bestandteile der Verfahren zum Abschluß der öffentlich-rechtlichen Verträge bilden. Aufgrund der Unselbständigkeit der Umweltprüfung als Verfahrensbestandteil wird den vorhandenen Verfahren demzufolge kein zusätzliches, in sich geschlossenes Verfahrenselement aufgesattelt. Die Umweltprüfung soll vielmehr möglichst im Zusammenhang mit den ohnehin zu durchlaufenden Entscheidungsmodi miterledigt werden. Nur wenn zusätzliche Verfahrensbestandteile aufgrund der Anforderungen der Richtlinie erforderlich sind, müssen sie ergänzt werden.¹⁰¹⁵

¹⁰¹¹ Vgl. Krautzberger in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB § 1a Rz. 29 f.

¹⁰¹² Vgl. Ausführungen unter III. C.1.

¹⁰¹³ Vgl. Lautner, Funktionen raumordnerischer Verfahren, S. 330.

¹⁰¹⁴ Vgl. Ausführungen unter II.B.4.

¹⁰¹⁵ Vgl. die Hinweise zur Integration der Projekt-UVPG in bestehende Verfahren Erbuth/Schink UVPG-Kommentar § 2 Rz. 2 ff.; Cupei, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) S. 125 f.

Zu untersuchen ist, ob und ggf. wie eine Integration der Umweltprüfung in das Aufstellungsverfahren erfolgen kann, das zum Erlaß des Planes in Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages führt.

Wie oben ausgeführt, muß die Umweltprüfung gemäß Art. 4 I der Richtlinie zeitlich vor der Annahme des Planes durchgeführt werden.¹⁰¹⁶ Dies bedeutet, daß die Durchführung der Umweltprüfung nicht als Verpflichtung mit in den Vertrag aufgenommen werden kann. Der Vollzug der Normen über die Umweltprüfung ist hingegen Teil des Verfahrens, das mit dem Abschluß des Vertrages endet.¹⁰¹⁷

Die Verwaltung ist auch bei öffentlich-rechtlichem Vertragshandeln an den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes gebunden, so daß es seine Grenzen in entgegenstehenden Rechtsvorschriften des Bundes- und des Landesrechts findet. Die Regelungen zur Umweltprüfung könnten solche Rechtsvorschriften sein, die dem vertraglichen Handeln zum Abschluß von normsetzenden Vereinbarungen sowie echten und unechten Normsetzungsverträgen entgegenstehen.

Auch bei Verträgen, die als normsetzende Vereinbarung zu qualifizieren sind, finden die Vorschriften über öffentlich-rechtliche Verträge gemäß §§ 54 ff. VwVfG entsprechende Anwendung. Zur Verwaltungstätigkeit nach § 1 I VwVfG gehört auch der Erlaß administrativer Rechtsnormen.¹⁰¹⁸ Die §§ 54 ff. VwVfG sind daher zumindest entsprechend auf normsetzende Vereinbarungen, echte und unechte Normsetzungsverträge anwendbar.¹⁰¹⁹ Selbst wenn man der Auffassung folgt, daß die §§ 54 ff VwVfG auf eine rechtsetzende Tätigkeit der Verwaltung nicht anwendbar sind, gilt das Prinzip des Gesetzesvorrangs für das vertragliche Handeln. Es ergibt sich unmittelbar aus der Verfassung, denn die Exekutive ist auch hinsichtlich der administrativen und kommunalen Normsetzungstätigkeit gemäß Art. 20 III GG an Gesetz und Recht gebunden.¹⁰²⁰

Bei Plänen und Programmen, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, die nur geringe Änderungen darstellen oder die den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, sieht die Richtlinie eine Vorprüfung, das sog. *Screening*, vor.¹⁰²¹ Erst wenn das Screening ergibt, das voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen vorliegen werden, besteht die Pflicht, eine Umweltprüfung durchzuführen. Das Screening kann als Vorstufe vor der Umweltprüfung auch für Pläne und Programme in Vertragsform unproblematisch durchgeführt werden. Durchführende Behörde muß diejenige sein, die dann auch die Umweltprüfung durchführt.

Das *Scoping*, die Erstellung des *Umweltberichts* und die *Alternativenprüfung* sind von der Behörde, die zur Erstellung des Plans verpflichtet ist, durchzuführen. Eine Beteiligung anderer Behörden entsprechend Art. 6 III der Richtlinie hat für das Scoping zu erfolgen, es besteht hingegen nicht die Notwendigkeit, die potentiellen Vertragspartner zur Erfüllung dieser Verfahrensschritte der Umweltprüfung hinzuzuziehen.

Wie oben für die planvorbereitenden- und verwirklichenden Verträge erläutert, stellt die *Verpflichtung zur Durchführung der Konsultation* der Öffentlichkeit gemäß Art. 6 der Richtlinie keine dem Handeln in Vertragsform entgegenstehende Rechtsvorschrift dar.¹⁰²² Auch wenn der Plan nicht als einseitiger hoheitlicher Akt, sondern in Vertragsform ergeht, kann wie oben erläutert Drittschutz gewährt werden. Genauso wie für planvorbereitende und –verwirklichende Verträge ist der Drittschutz durch § 58 VwVfG gesichert, indem Pläne in Vertragsform schwebend unwirksam sind, wenn das Beteiligungsrecht verletzt wurde.¹⁰²³ Wie oben erläutert, bedeutet die Pflicht zur Durchführung der Konsultationen in dem Verfahren zum Abschluß des Vertrages, daß die Behörde zunächst mit den Vertragspartnern den Entwurf des Vertrages und den Umweltbericht zu erstellen hat und im

¹⁰¹⁶ Vgl. die Ausführungen zur Umweltprüfung für planvorbereitende Verträge unter III.B.3.

¹⁰¹⁷ Vgl. P.Stelkens/Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 9 Rz. 187.

¹⁰¹⁸ So Gurlit, S. 262 f. m.w.N.; a.A. Gellermann/Middeke, NuR 1991, 457, 461 m.w.N., der rechtsetzende Tätigkeit der Verwaltung als nicht unter §§ 54 ff VwVfG fallend ansieht.

¹⁰¹⁹ Gurlit, S. 262 f.; Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 54 Rz. 24, 63; Krebs, VerwArch 72 (1981) 49, 54; Meyer in: Meyer/Borgs VwVfG § 54 Rz. 55 ff.

¹⁰²⁰ Gurlit S. 263.

¹⁰²¹ Art. 3 III und 3 IV der Richtlinie.

¹⁰²² Vgl. Ausführungen unter III.B.3.

¹⁰²³ Vgl. Ausführungen unter III.B.3.

Anschluß daran der Öffentlichkeit die Informationen zugänglich zu machen und ihre Stellungnahmen einzuholen sind.¹⁰²⁴

Wird die Verpflichtung zur Durchführung von *Konsultationen für die Behörden* gemäß Art. 6 III der Richtlinie von den Parteien verletzt, könnte dies die Rechtsfolge des § 58 II VwVfG haben. Allerdings sind von der Bestimmung des Erfordernisses der Mitwirkung einer anderen Behörde i.S.d. § 58 II VwVfG keine Bestimmungen umfaßt, die nur die Herstellung des Benehmens, eine Anhörung oder gutachterliche Stellungnahmen vorschreiben.¹⁰²⁵ Die Verletzung der Verpflichtung zur Information und Stellungnahme der Behörden berührt somit nicht die Wirksamkeit des Vertrages. Anderes ergibt sich auch nicht aus dem Gemeinschaftsrecht, da es nur für die Öffentlichkeit ein subjektives Recht auf Konsultationen anerkennt, nicht jedoch für Behörden.

Die zwingende Durchführung der Konsultationen kann rechtlich verbindlich dadurch geregelt werden, daß die in das innerstaatliche Recht umgesetzte Konsultationspflicht sich ausdrücklich auch auf Verträge erstreckt. Auch die Tatsache, daß die Umweltprüfung vor Annahme des Planes oder Programms durchzuführen ist, führt nicht zu Problemen, denn die Konsultationen können während der Vertragsverhandlungen durchgeführt werden.

Gemäß Art. 8 der Richtlinie müssen der Umweltbericht, die Stellungnahmen der Öffentlichkeit und die Ergebnisse der Konsultationen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Planes oder Programms *berücksichtigt* werden. Gemäß Art. 9 (1) b) der Richtlinie ist *in die zusammenfassende Erklärung* über die Einbeziehung der Umwelterwägungen in den Plan aufzunehmen, *wie* die abgegebenen Stellungnahmen und die Ergebnisse der Konsultationen *berücksichtigt* wurden. Diese Berücksichtigungspflicht könnte zu einem Handlungsverbot für Verträge führen. Verwaltungsverträge sind gemäß § 54 Satz 1 VwVfG nur zulässig, wenn ihnen keine Rechtsvorschriften entgegenstehen. Der Vorbehalt bezieht sich nach überwiegender Ansicht auf die Form des Vertrages und nicht erst auf dessen Inhalt.¹⁰²⁶ Zu den entgegenstehenden Rechtsvorschriften kann jeder außenverbindliche Rechtssatz gehören, sowohl das innerstaatlich wirksame Gemeinschaftsrecht als auch das in nationales Recht umgesetzte Gemeinschaftsrecht.¹⁰²⁷ Vertragsformverbote werden in den seltensten Fällen ausdrücklich in gesetzlichen Regelungen genannt. Entgegenstehende Rechtsvorschriften sind jedoch auch solche, die der Verwaltung eine bestimmte andere Handlungsform zwingend vorschreiben.¹⁰²⁸ Auch eine solche Regelung beinhaltet die Richtlinie nicht, sie überläßt den Mitgliedstaaten die Einzelheiten der Ausgestaltung des Verfahrens.

Wird der Vertrag als mögliche Handlungsform schlicht nicht erwähnt, ist zu entscheiden, ob die gesetzlichen Bestimmungen nach ihrem Sinn und Zweck zwingend ein vertragliches Handeln ausschließen.¹⁰²⁹ Die Berücksichtigungspflicht könnte zu einem Vertragsformverbot führen, wenn sie als unzulässige Vorwegbindung des Normgebers anzusehen ist.¹⁰³⁰ Wie oben erläutert, besteht zwar keine materielle Berücksichtigungspflicht der Ergebnisse der Umweltprüfung, aber sie müssen zumindest in den Entscheidungsprozeß eingehen.¹⁰³¹ Das Ziel der Richtlinie, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, läßt sich nur erreichen, wenn sich die verfahrensführende Behörde in irgendeiner Weise mit dem Ergebnis der Umweltprüfung auseinandersetzen muß.¹⁰³²

¹⁰²⁴ Vgl. Ausführungen unter III.B.3.

¹⁰²⁵ Kopp, VwVfG § 58 Rz. 16.

¹⁰²⁶ Kunig, DVBl. 1992, 1195 m.w.N.

¹⁰²⁷ Vgl. Bonk in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG § 54 Rz. 94.

¹⁰²⁸ Höfling/Krings JuS 2000, 625, 627.

¹⁰²⁹ Vgl. hierzu Kunig, DVBl. 1992, 1193, 1196; Eine Mindermeinung vertritt die Auffassung, daß die Nennung von bestimmten Handlungsformen in Rechtsvorschriften, die nach dem VwVfG erlassen wurden, zumindest indizierende Wirkung hat, ausschließlich diese Handlungsformen zuzulassen, Erichsen in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 26 II Rz. 4. Dieser Meinung kann schon deshalb nicht gefolgt werden, weil der Gesetzgeber dann im Umkehrschluß ausdrückliche Zulassungsregeln für den öffentlich-rechtlichen Vertrag hätte schaffen müssen; vgl. Gurlit, S. 254 m.w.N.

¹⁰³⁰ Vgl. dazu die Ausführungen zur Unzulässigkeit von Bauplanungsabreden unter III.C.1.b).(1).

¹⁰³¹ Vgl. die Ausführungen unter III. B. 3 für planvorbereitende Verträge; Für die Projekt-UVP-Richtlinie vgl. BVerwG, Urteil vom 25.1.1996, NVwZ 1996, 788, 789 f.

¹⁰³² Vgl. für die Projekt-UVP-Richtlinie Erbguth/Schink UVPK-Kommentar § 12 Rz. 18 ff.

Fraglich ist, ob die Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltprüfung sich darauf erstreckt, daß diese in den Entscheidungsprozeß zum Abschluß der normsetzenden Vereinbarung, des echten oder des unechten Normsetzungsvertrages eingestellt werden müssen, oder ob sie weitergehend ist. Die Berücksichtigungspflicht hat das Ziel, die Einbeziehung von Umweltbelangen in den Planungsprozeß zu fördern, sodaß man zu der Auffassung gelangen könnte, daß eine Einstellung des Ergebnisses nicht nur in das Verfahren zur Aufstellung des echten Normsetzungsvertrages, sondern auch in das sich anschließende Verfahren zur Verabschiedung der Norm zu erfolgen hat.¹⁰³³

Die Berücksichtigungspflicht stellt eine Vorabbindung des Normgebers dar, die sich allerdings von einer Vorabbindung z.B. bei Bauplanungsabreden erheblich unterscheidet. Während die Unzulässigkeit von Bauplanungsabreden daraus resultiert, daß eine unzulässige Vorwegbindung der Entscheidungsträger besteht, da sie nicht mit in das Vertragsschlußverfahren einbezogen wurden, stellt sich die Situation bei der Berücksichtigungspflicht als Teil der Umweltprüfung anders dar.

Das Verfahren der Umweltprüfung für Verträge muß genauso ausgestaltet werden wie bei einseitigem hoheitlichen Handeln. Vor der Pflicht zur Berücksichtigung stehen die Erstellung des Umweltberichts und die Durchführung der Konsultationen. Von einem Unterlaufen des Sicherungsmechanismus des Entscheidungsverfahrens durch eine vorweggenommene Entscheidung kann somit anders als bei dem Abschluß von Bauplanungsabreden, die nicht in den Abwägungsprozeß einbezogen wurden, nicht die Rede sein.

Zudem bleibt für das sich anschließende Verfahren der Planaufstellung auch noch eine Umweltprüfung durchzuführen, die die bisher noch nicht geprüften Teile umfaßt.

Somit ergibt sich aus der Berücksichtigungspflicht kein Vertragsformverbot, der Vertrag ist nicht gemäß § 59 I VwVfG i.V.m. § 134 BGB nichtig.

Die *Bekanntgabe der Entscheidung* und die Zugänglichmachung des Planes, der *zusammenfassenden Erklärung* und der beschlossenen Monitoring-Maßnahmen gemäß Art. 9 der Richtlinie sind Teile der Umweltprüfung, die als weitere reine Verfahrensschritte unproblematisch integrierbar sind. Sie erfolgen nach Vertragsschluß. In die innerstaatliche gesetzliche Umsetzung der Richtlinie sollte klarstellend aufgenommen werden, daß die Verfahrensbestandteile des Art. 9 der Richtlinie auch für den Fall des Handelns in Vertragsform durchgeführt werden müssen. Zur Klarstellung, daß die Vertragspartner dieser gesetzlichen Verpflichtung unterliegen, sollte die Regelung in die Verträge aufgenommen werden, da durch sie die Veröffentlichung des Vertrages erfolgt.

Die Monitoring-Maßnahmen gemäß Art. 10 bilden keine Hürde für das Handeln in Vertragsform, denn sie können unabhängig von der Rechtsform, in der der Plan ergangen ist, durchgeführt werden.

3. Zusammenfassung

Pläne und Programme in Form des Verwaltungsvertrages sind derzeit nicht zu ermitteln, aber grundsätzlich zulässig. Die Umweltprüfung könnte in das Verfahren zum Abschluß eines Plans oder Programms in Vertragsform integriert werden. Allerdings führt die Verpflichtung, das Recht der Öffentlichkeit auf Stellungnahme als subjektives Recht auszugestalten, dazu, daß ein Vertrag gemäß § 58 S. 1 VwVfG schwebend unwirksam ist, sofern das Recht verletzt wird.

Die Pflicht zur Berücksichtigung des Umweltberichts, der Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der Ergebnisse der Konsultationen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Planes oder Programms führt nicht zu einem Handlungsformverbot. Sie stellt keine unzulässige Vorabbindung dar, denn in den Entscheidungsprozeß zum Erlaß des Vertrages können alle zu berücksichtigenden Belange eingestellt werden.

¹⁰³³ Allgemein zur Berücksichtigungspflicht bei der Projekt-UVP-Richtlinie vgl. Epiney, ZUR 1996, 229, 234.

IV. Zusammenfassung

Durch die Untersuchung konnte festgestellt werden, daß der Kerngedanke der Richtlinie, Umweltbelange so frühzeitig wie möglich zu berücksichtigen und dadurch ein höheres Umweltschutzniveau zu erreichen, in der Bundesrepublik Deutschland durch die oben beschriebene Umsetzung realisiert werden kann. Dies ist möglich, obwohl die Richtlinie keine neuen materiellen Standards setzt, sondern „nur“ verfahrensrechtliche Anforderungen stellt. Die Befürchtungen, daß das deutsche System der Planung durch die Umsetzung der Richtlinie noch komplizierter wird, bewahrheiten sich bei der vorgeschlagenen Art und Weise der Umsetzung nicht. Einige „kleinere“ Probleme werden nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie zunächst vorhanden sein, doch auch sie können relativ zügig gelöst werden.

Nicht zuletzt in der Planungspraxis dürfte die in der Untersuchung vorgeschlagene Einbindung der Umweltprüfung in das deutsche Planungssystem in einer Weise, die zu wenigen Neuerungen führt, begrüßt werden.

Entscheidend dafür, daß das System für alle Planungsarten weitestgehend wie bisher bestehen bleiben kann, ist zunächst die Entscheidung, die Umweltprüfung in die bestehenden Planungsverfahren aufzunehmen. Das Integrationssystem folgt dem der Umsetzung der Projekt-UVP-Richtlinie, indem im Rahmen eines Stammgesetzes die allgemeinen Anforderungen an die Umweltprüfung für Pläne und Programme geregelt werden sollen und zusätzlich die speziellen Regelungen in den jeweiligen Fachgesetzen erfolgen.

Die Untersuchung ergab, daß eine Umsetzung der Richtlinie durch vertragliche Vereinbarungen nicht zulässig gewesen wäre, da die Mitwirkungsbefugnis der Öffentlichkeit ein den Einzelnen begünstigendes Recht ist, daß eine Umsetzung durch abstrakt-generelle Normen gebietet.

Die Entscheidung, die Landschaftsplanung nicht als Basis der Umweltprüfung zu nehmen, beruht auf der Erwägung, daß ihr System zu stark hätte verändert werden müssen, um eine praxisfreundliche Lösung herbeizuführen, die trotzdem allen Anforderungen der Richtlinie gerecht wird. Bei einer Integration der Umweltprüfung in die Landschaftsplanung, wie sie von einigen Raum- und Landschaftsplanern zur Aufwertung dieser Planungsart seit langem gefordert wird, hätte das Problem bestanden, daß das System der Landschaftsplanung als raumbezogene Planung hätte verändert werden müssen, denn auch zahlreiche nicht räumliche Planungen sind einer Umweltprüfung zu unterziehen. Gegenstand und Intensität der Umweltprüfung richten sich zudem nach dem fachgesetzlich vorgegebenen Entscheidungsprogramm der jeweiligen Planungsebene, sodaß eine Integration in die Landschaftsplanung zu Unsicherheiten bzgl. der Tiefe der durchzuführenden Prüfung geführt hätte. Auch eine Integration nur des Umweltberichts in die Landschaftsplanung kam nicht in Betracht, denn aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Fachpläne, für deren Aufstellung der jeweils aktuelle Umweltzustand zu beschreiben und bewerten gewesen wäre, hätte der Landschaftsplan sehr häufig fortgeschrieben werden müssen.

Auch eine Integration der Anforderungen der Richtlinie in das Umweltgesetzbuch kam nicht in Frage, da eine Realisierung des Umweltgesetzbuchs innerhalb der Umsetzungsfrist der Richtlinie nicht zu erwarten ist. Durch die Untersuchung mußte zudem festgestellt werden, daß sowohl der Professorenentwurf für ein Umweltgesetzbuch als auch der Entwurf der Sachverständigenkommission hinter den Anforderungen, die die Richtlinie an eine Umweltprüfung stellt, zurückbleiben. Bei beiden Entwürfen ist der Anwendungsbereich für die Umweltprüfung kleiner und die Verfahrensregelungen müßten um verschiedene Punkte ergänzt werden. Die Entscheidung, ob und wie die Umsetzung der Richtlinie in die bestehenden Planungsverfahren erfolgen sollte, kann nicht von den Entwürfen für ein Umweltgesetzbuch abhängig gemacht werden. Die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die Umsetzung der Richtlinie lassen eine Umsetzung, die mit den Entwürfen für ein Umweltgesetzbuch vereinbar wäre, ohne daß diese erheblich geändert werden müßten, nicht zu.

Auch die in der Untersuchung getroffene Entscheidung, keine zusätzlichen Behörden für die Durchführung der Umweltprüfung einzusetzen, sondern den jeweiligen für die Planung

zuständigen Fachbehörden die Aufgabe zu übertragen, trägt zu der Praxisfreundlichkeit der Umsetzungslösung bei.

Zu einer Straffung des Planungsverfahrens führt die Entscheidung, eine materielle Präklusion einzuführen, wenn das Recht der Öffentlichkeit auf Stellungnahme verfristet ist. Eine Präklusionsregelung für das Beteiligungsrecht für nachfolgende Planungsstufen sollte hingegen nicht in das nationale Recht aufgenommen werden. In der Planungspraxis wird die Öffentlichkeit erst von Plänen mit lokalem oder regionalem Bezug Kenntnis nehmen, die einen bestimmten Grad an Konkretisierung erreicht haben. Stellungnahmen zu diesem Zeitpunkt auszuschließen, weil sie schon auf einer höheren Planungsstufe mit einem entsprechend höheren Grad an Abstraktion hätten vorgebracht werden können, erscheint weder sachgerecht noch zumutbar und entspricht nicht dem Gedanken der Verwirkung eines Rechts.

Die im Rahmen der Untersuchung entwickelten Abschichtungsregeln werden eher zu einer Vereinfachung beitragen als das Planungssystem weiter zu komplizieren. Zur Vermeidung von Doppelprüfungen auf den verschiedenen Stufen des Planungsprozesses muß auf der jeweiligen Stufe für die entscheidungsrelevanten und die für die nachfolgenden Stufen verbindlichen Planaussagen eine abschließende Umweltprüfung erfolgen. Im Rahmen des Scoping muß geklärt werden, welche Umweltuntersuchungen bereits vorliegen, welche auf der Ebene zusätzlich erforderlich sind und welche den nachfolgenden Planungen überlassen werden müssen. Dadurch kann erreicht werden, daß nur ein bestimmter Teil der Planung innerhalb der Planungshierarchie geprüft werden muß.

Gleiches gilt auch das Verhältnis zwischen der Plan- und der Projekt-UVp. Durch das in der Untersuchung erreichte Ergebnis, die bisher -systemfremd - einer Projekt-UVp zu unterziehenden Pläne aus dem Anwendungsbereich des UVpG wieder herauszunehmen und zukünftig ausschließlich den strengeren Anforderungen der Umweltprüfung nach der Plan-UVp-Richtlinie zu unterziehen, wird eine größere Klarheit für die die Prüfung durchführenden Behörden geschaffen.

Selbstverständlich durfte bei der Untersuchung, wie die Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht am besten vorzunehmen ist, nicht im Vordergrund stehen, eine möglichst praxisfreundliche Lösung zu erreichen, sondern dies konnte nur bei der Wahl zwischen mehreren Lösungen, die einen gleich hohen Grad an Umweltschutz boten, das Entscheidungskriterium sein.

Die vorgeschlagene Art der Umsetzung der Richtlinie trägt durch zahlreiche Punkte zu einem höheren Umweltschutzniveau innerhalb der deutschen Planung bei. Erstens bedeutet schon allein die fristgerechte Einführung einer Umweltprüfung für Pläne und Programme eine Vorverlagerung und damit einhergehend eine Intensivierung des Umweltschutzes. Je früher im Rahmen der Entscheidungshierarchie Umweltschutzgesichtspunkte geprüft werden müssen, desto stärker dürfte auch der Grad der Berücksichtigung bei der späteren Realisierung sein. Zudem ist bei der Umweltprüfung für Pläne und Programme der Umfang des Prüfungsgegenstandes nicht auf die projektbezogenen Teile beschränkt, sondern Gegenstand der Prüfung ist der gesamte Plan bzw. das gesamte Programm. Die Prüfung hat zwar auf die Projekte bezogen zu erfolgen, darüber hinaus sind jedoch projektübergreifende Ermittlungen und Bewertungen erforderlich, um die sekundären, kumulativen und synergistischen Umweltauswirkungen zu erfassen.

Nicht zuletzt tragen einige Verfahrensbestandteile der Umweltprüfung besonders zu einer Erhöhung des Umweltschutzniveaus bei. So wird vorgeschlagen, daß im Rahmen des Scoping eine Beteiligung der Öffentlichkeit zumindest in Form der Verbandsbeteiligung erfolgen sollte, sodaß deren Wissen sehr früh in die Planung eingebracht werden kann. Auch die Alternativenprüfung ist ein wirksames Mittel zur Erreichung eines höheren Grades an Umweltschutz innerhalb der Planung. Die Anforderungen an die Alternativenprüfung sind höher als die im Rahmen des Abwägungsprozesses vorzunehmenden Alternativenprüfungen. Die Alternativenprüfung ist räumlich nicht auf das durch den Entwurf festgelegte Plangebiet begrenzt, sondern die Alternativen dürfen in dem Bereich liegen, in dem die verfahrenführende Behörde Planungshoheit besitzt. Auch das Monitoring trägt dem Zweck der Erhöhung des Umweltschutzniveaus sicherlich in erhöhtem Maße Rechnung. Allerdings sollte nicht verschwiegen werden, daß in Deutschland derzeit wohl noch kein ausreichendes Überwachungssystem besteht, sodaß in der Anfangsphase nach der Umsetzung der Richtlinie noch -sehr aufwendige-

Überwachungsmaßnahmen für jeden einzelnen Plan durchzuführen sind. Die Entscheidung, die Umweltplanungen einer Umweltprüfung zu unterziehen, ist mit dem Ziel, einen höheren Grad an Umweltschutz zu erreichen, dienlich. Zahlreiche Pläne und Programme sind der Umweltplanung im engeren oder weiteren Sinne zuzuordnen. Mit der Durchführung der Umweltprüfung kann ggf. ein über die Anforderungen des national bestehenden Umweltschutzes hinausgehendes Maß an Umweltvorsorge erreicht werden. Zudem haben die umweltspezifischen Fachpläne oft nur den Schutz eines Umweltmediums zum Ziel, während mit der Umweltprüfung auch die kumulativen und synergistischen Auswirkungen ermittelt werden und eine Alternativenprüfung erfolgt.

Die Ausgestaltung des Rechts der Öffentlichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Umweltprüfung als absolutes Verfahrensrecht stellt ein Novum in der Diskussion um die Beteiligungsrechte dar. Bisher wurde ein solches Recht nur im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren und für in ihrer Planungshoheit verletzte Kommunen bei luftverkehrsrechtlichen Verfahren anerkannt. Die Ausgestaltung als absolutes Verfahrensrecht ist jedoch sinnvoll, um eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinienanforderungen zu gewährleisten. Dem Berechtigten ist es dadurch möglich, die Sachentscheidung im Rahmen des Planungsprozesses anzufechten und sich nicht nur auf die Verletzung seines Beteiligungsrechts berufen zu können. Dies ist auch deshalb geboten, weil sonst das gemeinschaftsrechtlich durch die Richtlinie anerkannte Individualrecht des Schutzes der Gesundheit nicht geschützt werden könnte.

Der wohl wichtigste Teil der Untersuchung unter dem Gesichtspunkt der Erhöhung des Umweltschutzniveaus ist die Feststellung, daß die Umweltprüfung in Pläne und Programme in Vertragsform integriert werden kann und muß. Zwar konnten in der derzeitigen Planungspraxis noch keine Pläne und Programme in Form des Verwaltungsvertrages ermittelt werden, doch dürfte die Untersuchung im Hinblick auf die Zunahme kooperativer Handlungsmethoden in naher Zukunft praxisdienlich sein. Bei einer Integration der Umweltprüfung in das Vertragsschlußverfahren ist zu beachten, daß das Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit auch bei Verträgen als subjektives Recht auszugestalten ist. Dies hat zur Folge, daß die Verträge im Falle der Verletzung des Rechts schwebend unwirksam sind.

Unter dem Gesichtspunkt, daß in den Sektoren der Raumordnung, Bauleitplanung und dem Umweltrecht zunehmend kooperative Handlungsweisen zu verzeichnen sind, wird der Vorschlag unterbreitet, im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie zusätzlich eine Umweltprüfung für Verträge aufzunehmen, die dieser Pflicht nach der Richtlinie –noch nicht unterliegen. Dadurch kann dem Umweltschutzgedanken in einer noch früheren Planungsphase Rechnung getragen werden. Diese sog. „freiwillige“ Umweltprüfung - freiwillig deshalb, weil sie nicht aufgrund der Pflicht zur Umsetzung der Richtlinie geschaffen werden muß- sollte für Verträge, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallende Pläne und Programme vorbereiten, in die deutsche Gesetzgebung aufgenommen werden. Die Verträge sollten einer Umweltprüfung unterzogen werden, wenn sie faktische Vorentscheidungen für diese Pläne treffen, die in der Praxis nur noch schwer zu revidieren sind.

Die „freiwillige“ Umweltprüfung muß dem Verfahren der Umweltprüfung nach der Richtlinie gleichen, um im Rahmen der Absichtung Prüfungsteile übernehmen zu können. Auch das Recht auf Stellungnahme sollte als absolutes Verfahrensrecht ausgestaltet werden. Nur so kann die Einheitlichkeit des deutschen Rechts auch unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts gewahrt werden. Eine Doppelgleisigkeit, die zu Verständnis- und Akzeptanzproblemen führen könnte, wird auf diese Weise vermieden.

Nicht unerwähnt bleiben sollen einige Probleme, die sich bei dem Vollzug der umgesetzten Richtlinie zumindest zu Anfang ergeben dürften. Schwierig ist das Verhältnis der Umweltprüfung nach der Plan-UVP-Richtlinie zu der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Es kann, obwohl dies gemeinschaftsrechtlich grundsätzlich zulässig wäre, kein einheitliches Prüfungsverfahren durchgeführt werden. Aufgrund der Unterschiede im Anwendungsbereich, Prüfhalt und den Rechtsfolgen können die Verfahren lediglich koordiniert und ggf. teilweise integriert werden.

Auch das für einige Pläne und Programme vorgeschriebene Screening wird für die Verwaltungspraxis einen erheblichen Mehraufwand bedeuten, da es entweder als Einzelfallprüfung auszugestalten ist oder differenzierte Schwellenwerte festgelegt werden müssen. Es

sollte bei der Umsetzung der Richtlinie in Erwägung gezogen werden, ob man nicht über die Mindestanforderungen der Richtlinie an die Umsetzung hinausgehend auch die Pläne zwingend einer Umweltprüfung unterzieht, bei denen nach der Richtlinie ein Screening vorzuschalten ist. Der Pflicht zu einem Screening unterliegen vorrangig Pläne auf der konkretesten Planungsstufe. Für die höherrangigeren Pläne sind in jedem Fall Umweltprüfungen vorzunehmen. Gerade auf der untersten Stufe auf die Umweltprüfung zu verzichten, erscheint daher nicht sinnvoll.

Abschließend kann festgestellt werden, daß die Umsetzung der Richtlinie insbesondere hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Einführung einer Umweltprüfung für Verträge zu Änderungen des deutschen Planungssystems führen wird. Die Umsetzung kann jedoch in einer Art und Weise vorgenommen werden, die dem Ziel der Richtlinie gerecht wird, für ein erhöhtes Umweltschutzniveau zu sorgen und trotzdem für die Behörden nur wenige Vollzugsschwierigkeiten mit sich bringen dürfte.

Literaturverzeichnis

- Abresch, Jens-P.*, UVP in der Flurbereinigung, Anmerkungen zum Verfahrensstand der Flurbereinigungs-UVP in verschiedenen Bundesländern, UVP-report 1993, 118.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.), Zur Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Pläne und Programme der Raumplanung (Plan-UVP), Positionspapier des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover, UPR 1999, 442.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (Hrsg.), Ad-hoc-Arbeitskreis „Plan-UVP“, zweites und abschließendes Positionspapier zur Umweltprüfung von Raumordnungsplänen, 22. Februar 2002.
- Auge, Johannes*, Planspiel zur Strategischen Umweltprüfung in der Regionalplanung, UVP-report 1999, 32.
- Auge, Johannes*, Renaissance der Umwelterheblichkeitsprüfung (Screening), UVP-report 1999, 36.
- Bartscher, Bruno*, Der Verwaltungsvertrag in der Behördenpraxis: rechtstatsächliche Untersuchung zum öffentlich-rechtlichen Vertrag in der Praxis der Verwaltungsbehörden, Konstanz, 1. Auflage 1997.
- Battis, Ulrich*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Stuttgart, Berlin, Köln 4. Auflage 1999.
- Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf-Peter*, Baugesetzbuch, Kommentar, München 8. Auflage 2002.
- Bauer, Siegfried*, Umwelt-Landwirtschaft-Umweltverträglichkeitsprüfung, Bestand, Entwicklung und Wirkungsabschätzung der UVP im Bereich der Landwirtschaft, UVP-report 1993, 115.
- Bauer, Siegfried/Abresch, Jens-P.*, Zum Schwerpunktthema „UVP und Landwirtschaft“, UVP-report 1993, 114.
- Beckmann, Martin*, Rechtsschutz Drittbetroffener bei der Umweltverträglichkeitsprüfung, DVBl. 1991, 358.
- Bender, Bernd/Sparwasser, Reinhard/ Engel, Rüdiger*, Umweltrecht, Grundzüge des öffentlichen Umweltrechts, Heidelberg 4. Auflage 2000.
- Beseler, Dora von/Jacobs-Wüstefeld, Barbara*, Law Dictionary, Fachwörterbuch der anglo-amerikanischen Rechtssprache einschließlich wirtschaftlicher und politischer Begriffe, Berlin New York 4. Auflage 1986.
- Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen*, Die Europäische Union – Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 5. Auflage 2001.
- Bielenberg, Walter/ Runkel, Peter/ Spannowsky, Willy*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, ergänzbarer Kommentar und systematische Sammlung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Band 1 und Band 2, Loseblattsammlung, Berlin, Stand 46. Lieferung 7/02.
- Birk, Hans-Jörg*, Verträge als Möglichkeit der Problembewältigung in der Bebauungsplan-Abwägung, in: Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, Planung und Plankontrolle, Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht, 1995, 113.
- Birk, Hans-Jörg*, Die neuen städtebaulichen Verträge nach BauGB 98; Inhalte und Leistungsstörungen, Erschließungsvertrag, Städtebaulicher Vertrag, Vorhaben- und Erschließungsplan, vorhabenbezogener Bebauungsplan, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 3. Auflage 1999.
- Birk, Peter*, Normsetzungsbefugnis und öffentlich-rechtlicher Vertrag, NJW 1977, 1797.
- Bleckmann, Albert* (Hrsg.), Europarecht, Das Recht der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften, Köln, Berlin, Bonn, München, 6. Auflage 1997.
- Blum, Peter/ Agena, Carl-August/ Franke, Jürgen*; NNatSchG, Kommentar, aus: Praxis der Kommunalverwaltung, 6. Nachlieferung 1999.
- Bohne, Eberhard*, Informales Verwaltungs- und Regierungshandeln als Instrument des Umweltschutzes - Alternativen zu Rechtsnorm, Vertrag, Verwaltungsakt und

-
- anderen rechtlich geregelten Handlungsformen? - , Verwaltungsarchiv 75 (1984), 343.
- Boldt, Gerhard/Weller, Herbert*, Bundesberggesetz, Kommentar, Berlin, New York 1984.
- Boldt, Gerhard/Weller, Herbert*, Bundesberggesetz, Kommentar, Ergänzungsband, Berlin, New York 1992.
- Brohm, Winfried*, Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen –zur Substitution von Rechtsverordnungen, Satzungen und Gesetzen durch kooperatives Verwaltungshandeln, DÖV 1992, 1025.
- Bruns, Diedrich/Kahl, Mario*, Perspektiven der Strategischen Umweltprüfung, Resultate einer Fachtagung in Kassel – ein aktueller Überblick, Naturschutz und Landschaftsplanung 2000, 309.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission, 1998.
- Bunge, Thomas*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Vorhaben: Zwischenbilanz und Konsequenzen für die Umweltprüfung von Plänen und Programmen, Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen“ am 05.05.2000 in Kassel.
- Bunge, Thomas* in: Alexander Schmidt (Hrsg.), Das Umweltrecht der Zukunft: Kritik und Anregungen für ein Umweltgesetzbuch, Institut für Umweltrecht, Bremen, 1996.
- Burmeister, Joachim*, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten, in: VVDStRL 52 (1993), S. 190.
- Cholewa, Werner/Dallhammer, Wolf-Dieter/Dyong, Hartmut/von der Heide, Hans-Jürgen/Arenz, Willi*, Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, Band 1: Kommentar, Loseblatt, Stuttgart, Berlin, Köln, 6. Lieferung der 4. Auflage, Stand Mai 2001.
- Classen, Claus Dieter*, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen und europäischen Verwaltungsprozeßrecht, Tübingen 1996.
- Classen, Claus Dieter*, Der einzelne als Instrument zur Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts? Zum Problem des subjektiv-öffentlichen Rechts kraft Gemeinschaftsrechts, VerwArch 88 (1997), 645.
- Cupei, Jürgen*, Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), Ein Beitrag zur Strukturierung der Diskussion; zugleich eine Erläuterung der EG-Richtlinie, Köln u.a. 1986.
- Danwitz, Thomas von*, Umweltrechtliche Präklusionsnormen zwischen Verwaltungseffizienz und Rechtsschutzgarantie –Europäische Variationen über ein klassisches Thema-, UPR 1996, 323.
- Danwitz, Thomas von*, Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv-öffentlichen Gemeinschaftsrechte, DÖV 1996, 481.
- Danwitz, Thomas von*, Zum Anspruch auf Durchführung des „richtigen“ Verwaltungsverfahrens, DVBl. 1993, 422.
- Diehl, Joachim*, Probleme einer UVP in der Regionalplanung aus Sicht der Praxis, UVP-report 1998, 89.
- Di Fabio, Udo*, Vertrag statt Gesetz? DVBl. 1990, 338.
- Dolde, Klaus-Peter/Menke, Rainard*, Das Recht der Bauleitplanung, NJW 1996, 2616.
- Dolde, Klaus-Peter/Uechtritz, Michael*, Ersatzansprüche aus Bauplanungsabreden, DVBl. 1987, 446.
- Dossmann, Martin*, Die Bebauungsplanzusage, Eine Untersuchung der kommunalen Selbstverpflichtung zur Aufstellung eines Bebauungsplans durch einseitige und vertragliche Zusagen, Jur. Diss. Münster 1985.
- Doucet, Michel/Fleck, Klaus E.W.*, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache, Teil 1, Französisch-deutsch, München 5. Auflage 1997.
- Ebsen, Ingwer*, Der Bauplanungsgarantievertrag – ein neues Mittel vertraglicher Bindung der Gemeinde bei der Bauleitplanung? JZ 1985, 57.

Ehlers, Dirk, Die Klagebefugnis nach deutschem, europäischem Gemeinschafts- und U.S.-amerikanischem Recht, VerwArch 84 (1993), 139.

Epiney, Astrid, Dezentrale Durchsetzungsmechanismen im gemeinschaftlichen Umweltrecht, dargestellt am Beispiel der UVP-Richtlinie, ZUR 1996, 229.

Erbguth, Wilfried/ Schink, Alexander, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – Kommentar, 2. Auflage, München 1996.

Erbguth, Wilfried/Schoeneberg, Jörg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Köln, Berlin, Bonn, München, 2. Auflage 1992.

Erichsen, Hans-Uwe (Hrsg.), Bearb. von Peter Badura, Dirk Ehlers, Hans-Uwe Erichsen, Fritz Ossenbühl, Hans-Jürgen Papier, Walter Rudolf, Wolfgang Rübner, Allgemeines Verwaltungsrecht, Berlin, 12. Auflage 2002.

Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael (Hrsg.), Baugesetzbuch, Band I, Kommentar, Loseblatt, München, 68. Ergänzungslieferung, Stand 1. Januar 2002.

Faßbender, Kurt, Gemeinschaftsrechtliche Anforderungen an die normative Umsetzung der neuen EG-Wasserrahmenrichtlinie, NVwZ 2001, 241.

Feldmann, Lieselotte, Strategische Umweltprüfung (SUP) –2/3 des Weges zur EG-Richtlinie geschafft, UVP-report 2000, 109.

Feldmann, Lieselotte/Vanderhaegen, Marc, The SEA Directive and its context, UVP-report 2001, 119.

Finkelnburg, Klaus/Ortloff, Karsten-Michael, Öffentliches Baurecht, Band I, Bauplanungsrecht, München, 5. Auflage 1998.

Fischer, Thomas B., Die Strategische UVP, Vorteile und Klassifizierungsmöglichkeiten, UVP-report 1998, 69.

Fluck, Jürgen/Schmitt, Thomas, Selbstverpflichtungen und Umweltvereinbarungen – rechtlich gangbarer Königsweg deutscher und europäischer Umweltpolitik? VerwArch 89 (1998), 220.

Fluck, Jürgen/Theuer, Andreas, Umweltinformationsrecht UIG, Kommentar, Vorschriften des Bundes, der Länder und der EG, Rechtsprechung, Heidelberg 1994.

Fritz, Klaus, Möglichkeiten und Grenzen von privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Vertragsnaturschutz, UPR 1997, 439.

Fuß, Ernst-Werner, Die „Richtlinie“ des Europäischen Gemeinschaftsrechts, DVBl. 1965, 378 ff.

Gassner, Erich, Aktuelle Fragen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, Natur und Recht 1999, 79.

Gassner, Erich/Bendmir-Kahlo, Gabriele/Schmidt-Räntsch, Annette und Jürgen, Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Kommentar, München 1996.

Gather, Matthias, Erfahrungen mit der Strategischen Umweltprüfung von Verkehrsplänen in Deutschland, UVP-report 2001, 138.

Geiger, Rudolf, EUV, EGV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, München 3. Auflage 2000.

Gellermann, Martin/Middeke, Andreas, Der Vertragsnaturschutz –tatsächliche Gestaltung und rechtliche Grenzen-, Natur und Recht 1991, 457.

Gerlach, Jürgen/Hoppenstedt, Adrian, Die Strategische Umweltprüfung, Konsequenzen für Bedarfs-, Verkehrsentwicklungs-, Nahverkehrs- und Bauleitpläne, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 338.

Giemulla, Elmar/Schmid, Ronal/ Müller-Rostin, Wolf/Gansfort, Guy, Luftverkehrsgesetz mit den luftverkehrsrechtlichen Vorschriften des Strafgesetzbuches, Frankfurter Kommentar zum Luftverkehrsrecht, Band 1.1, Neuwied u.a., Stand 32. Aktualisierungslieferung Dezember 2000.

Ginzky, Harald, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Interpretation und Umsetzungsempfehlungen, UPR 2002, 47.

Ginzky, Harald, Änderungen durch das Artikelgesetz vor dem Hintergrund der UVP-Änderungsrichtlinie und der Richtlinie zur Plan- und Programm-UVP, UVP-report 2001, 174.

-
- Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard* (Hrsg.), Kommentar zur Europäischen Union, Altband II, München, Stand 14. Ergänzungslieferung Oktober 1999.
- Grewlich, Klaus*, Umweltschutz durch „Umweltvereinbarungen“ nach nationalem Recht und Europarecht, DÖV 1998, 54.
- Groeben, Hans von der/Thiesing, Jochen/Ehlermann, Claus-Dieter* (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Band 4, Baden-Baden 5. Auflage 1997.
- Grziwotz, Herbert*, Städtebauliche Verträge zu Lasten Dritter?, Probleme und Risiken kooperativer Entwicklung von Baugebieten, NJW 1995, 1927.
- Grziwotz, Herbert*, Vertragsgestaltung im öffentlichen Recht, München 2002.
- Gundel, Jörg*, Keine Durchbrechung nationaler Verfahrensfristen zugunsten von Rechten aus nicht umgesetzten EG-Richtlinien - zum Ende der „Emmott’schen Fristenhemmung“ nach der Fantask-Entscheidung des EuGH-, NVwZ 1998, 910.
- Gurlit, Elke*, Verwaltungsvertrag und Gesetz, Tübingen 2000.
- van Haaren, Christina/Hoppenstedt, Adrian/ Scholles, Frank/Werk, Klaus/Runge, Karsten/Winkelbrandt, Arndt*, Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung (SUP), UVP-report 2000, 44.
- Haupt, Johann-Albrecht/Reffken, Hermann/Rohde, Erich*, Niedersächsisches Wassergesetz (NWG), Kommentar, Stand 5. Nachlieferung April 2000.
- Henneke, Hans-Günter*, Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht – Zwischenbilanz zur Erfassung eines seit zehn Jahren benannten Phänomens -, Natur und Recht 1991, 267.
- Herzog, Roman/Kunst, Hermann/Schneemelcher, Wilhelm* (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Band II, N-Z, 3. Auflage, Stuttgart 1987.
- Hien, Eckart*, Bemerkungen zum städtebaulichen Vertrag, in: Festschrift für Otto Schlichter zum 65. Geburtstag, Planung und Plankontrolle, Entwicklungen im Bau- und Fachplanungsrecht, 1995, 129.
- Hien, Eckart*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung in der gerichtlichen Praxis, NVwZ 1997, 422.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard* (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Band 1, informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen im Verwaltungsverfahren, Baden-Baden 1990.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, Selbstbindungen der Verwaltung, in: VVDStRL 40 (1982), S. 187 ff.
- Höfling, Wolfram/Krings, Günter*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag: Begriff, Typologie, Fehlerlehre, Juristische Schulung 2000, 625.
- Hopp, Wolfgang*, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, Münster 2000.
- Hoppe, Werner*, Gelenkfunktion der Braunkohlenplanung zwischen Landesplanung und bergrechtlichem Betriebsplan? UPR 1983, 105.
- Hoppe, Werner*; Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und des Landes Niedersachsen / allgemeine Grundlagen von Werner Hoppe, Landesrecht Niedersachsen von Jörg Schoeneberg, Köln, Berlin, Bonn, München, 1987.
- Hoppe, Werner* (Hrsg.), Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) – Kommentar, Köln Berlin Bonn München 1995.
- Hoppe, Werner*, Planung in: Isensee, Josef, Kirchhof, Paul, (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, (HStR III), Das Handeln des Staates, Heidelberg 2. Auflage 1996.
- Hoppe, Werner/Spoerr, Wolfgang*; Bergrecht und Raumordnung, Einflüsse des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 auf bergrechtliche Rechtspositionen und die eigentumsrechtlichen Grenzen, Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht, Bd. 31, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden 1999.
- Hoppenstedt, Adrian*, Konsequenzen der Europäischen Umweltpolitik für die Straßen-/Verkehrsplanung in Deutschland, UVP-report 1998, 95.
- Huber, Peter M.* (Hrsg.), Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, Schriften des Hellmuth-Loeining-Zentrums für Staatswissenschaften e.V., Jena, Band 9, 1999.

-
- Ipsen, Hans Peter*, Richtlinien-Ergebnisse in: Festschrift für Carl Friedrich Ophüls, Zur Integration Europas, Karlsruhe 1965.
- Jacoby, Christian*, Strategische Umweltprüfung (SUP), Gemeinsamer Standpunkt des EU-Umweltministerrates zum SUP-Richtlinienvorschlag vom Dezember 1999 und erste Anmerkungen zu seiner Bedeutung für die Raumplanung, UVP-report 2000, 37.
- Jacoby, Christian*, Die Strategische Umweltprüfung in der Regionalplanung, Aufgaben, methodische Ansätze und erste praktische Erfahrungen, Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen“ am 05.05.2000 in Kassel.
- Jarass, Hans D.*, Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), Kommentar, München, 4. Auflage 1999.
- Jarass, Hans D.*, Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus, DÖV 1999, 661.
- Jarass, Hans D.*, Europäisierung des Planungsrechts, DVBl. 2000, 945.
- Jessel, Beate*, Die FFH-Verträglichkeitsprüfung, Unterschiede gegenüber der UVP und zusätzliche Anforderungen, Naturschutz und Landschaftsplanung 1999, 69.
- Kistenmacher, H./Mitschang, St./Spannowsky, W.*, Universität Kaiserslautern, Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Umsetzung der europarechtlichen Umweltverträglichkeitsrichtlinien in das Raumordnungsrecht, Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Endbericht August 2000.
- Kix, Wolfgang/Nernheim, Klaus-Michael/Wendenburg, Helge*, Niedersächsisches Abfallgesetz, Kommentar, Loseblatt-Ausgabe, Kaiserslautern, Stand: 1. Ergänzungslieferung Mai 1997.
- Kloepfer, Michael*, Umweltrecht, München 2. Auflage 1998.
- Kloepfer, Michael/Elsner, Thomas*, Selbstregulierung im Umwelt- und Technikrecht, Perspektiven einer kooperativen Normsetzung, DVBl. 1996, 964.
- Kloepfer, Michael/Rehbinder, Eckard/Schmidt-Assmann, Eberhard/ unter Mitwirkung von Philip Kunig*, Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltgesetzbuch, Allgemeiner Teil, Forschungsbericht, Berlin, 1991.
- Kloepfer, Michael*, Empfiehlt es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen? JZ 1992, 817.
- Kloßner, Bernd*, Straßenplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung: Die Berücksichtigung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung bei der gestuften Fernstraßenplanung, Baden-Baden 1992.
- Klose, Franz/Orf, Siegfried*, Forstrecht: Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder, Münster, 2. Auflage 1998.
- Knack, Hans Joachim*, Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), Kommentar, begründet von Hans Joachim Knack, Bearbeitet von Jost-Dietrich Busch, Wolfgang Clausen, Hans-Günter Hennecke, Walter Klappstein, Köln, Berlin, Bonn, München 6. Auflage 1998.
- Knopp, Günther-Michael*, Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im deutschen Wasserrecht, ZUR 2001, 368.
- Koch, Hans-Joachim/Hendler, Reinhard*, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 3. Auflage 2001.
- Kodal, Kurt/Krämer, Helmut*, Straßenrecht, Systematische Darstellung des Rechts der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze in der Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage 1999.
- Köller, Henning, von*, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Textausgabe mit Erläuterungen, Berlin, 2. Auflage 1996.
- Kopp, Ferdinand/Schenke, Wolf-Rüdiger*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, München, 13. Auflage 2003.
- Kopp, Ferdinand/Ramsauer, Ulrich*, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, München, 7. Auflage 2000.
- Krebs, Walter*, Zulässigkeit und Wirksamkeit vertraglicher Bindungen kommunaler Bauleitplanung; zur Auslegung der §§ 54 und 59 VwVfG des Bundes und der Länder, VerwArch 72 (1981), 49.

-
- Krebs, Walter*, Verträge und Absprachen zwischen der Verwaltung und Privaten, VVDStRL 52 (1993), 250.
- Krebs, Walter*, Konsensuales Verwaltungshandeln im Städtebaurecht, DÖV 1989, 969.
- Kreplin, Joachim*, Die Richtlinie als Instrument zur Rechtsangleichung nach Art. 100 EWG-Vertrag, NJW 1965, 467.
- Kühn, Gunther/Brodowski, Christian*, Das neue Atomrecht, NJW 2002, 1458.
- Kuhla, Wolfgang/Hüttenbrink, Jost/Endler, Jan*, Der Verwaltungsprozess, München, 3. Auflage 2002.
- Kunig, Philip/Rublack, Susanne*, Aushandeln statt Entscheiden? Das Verwaltungsverfahrenrecht vor neuen Herausforderungen, Jura 1990, 1.
- Kunig, Philip*, Verträge und Absprachen zwischen Verwaltung und Privaten, DVBl. 1992, 1193.
- Kunig, Philip/Paetow, Stefan/Versteyl, Ludger-Anselm*, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), Kommentar, München 2. vollständig überarbeitete Auflage 2003.
- Kuttenkeuler, Christoph*, Die UVP in der Bauleitplanung aus Sicht der kommunalen Praxis – Erfahrungen und Ausblick, UVP-report 2001, 182.
- Lamprecht, Heiner*, Die Erforderlichkeit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung für den Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne – unter Berücksichtigung der Anforderungen der Richtlinie über die UVP-Pflicht von Plänen - Natur und Recht 2002, 265.
- Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)* - Unterausschüsse des EU-Kontaktausschusses, Vorarbeiten zur fachlichen und rechtlichen Umsetzung der EG - Wasserrahmenrichtlinie -, Arbeitshilfe zur Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie, Bearbeitungsstand: 27.02.2002, www.lawa.de vom 12.07.2002.
- Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA)*, Handlungskonzept zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, www.lawa.de vom 12.07.2002.
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav/Hansmann, Klaus* (Hrsg.), Umweltrecht, Band 1, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, Stand: 1. Oktober 2001.
- Lautner, Gerd*, Funktionen raumordnerischer Verfahren: ein Beitrag aus der Sicht des Verwaltungsrechts und der Verwaltungswissenschaften, Berlin 1999.
- Leitzke, Claus*, Der normersetzende Vertrag - ein zukunftsfähiges Instrument im Umweltschutz? Umwelt- und Planungsrecht 2000, 361-366.
- Lell, Otmar/Rechenberg, Jörg*, Überfordertes Gesetzgebungsverfahren? Eine Innenansicht aus den Beratungen zur Wasserrahmenrichtlinie, Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft 2001, 120.
- Lell, Otmar/Sangenstedt, Christof*, Bezüge zwischen der Plan-UVP und der Projekt-UVP, UVP-report 2001, 123.
- Lersner, H. Frhr. von/ Berendes, Konrad*, Handbuch des Deutschen Wasserrechts, Neues Recht des Bundes und der Länder, Loseblatt-Teytsammlung und Kommentare, Band 2 – 6, Berlin, Stand 02/2002.
- Looman, Gudula*, „Ausverkauf von Hoheitsrechten“ in Verträgen zwischen Bauherren und Gebietskörperschaften, NJW 1996, 1439.
- Lorenz, Jana*, Möglichkeiten einer Kombination von naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung, Umweltverträglichkeitsprüfung und FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, Natur und Recht 2001, 128.
- Lorz, Albert/Metzger, Ernst/ Stöckel, Heinz*, Jagdrecht, Fischereirecht, Bundesjagdgesetz mit Verordnungen und Länderrecht, Binnenfischereirecht, Fischereischeinrecht, Seefischereirecht, München, 3. Auflage 1998.
- Louis, Hans Walter/Engelke, Annegret*, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 1. Teil, unter Mitarbeit von Barbara Zimmermann, Braunschweig, 2. Auflage 2000.
- Marschall, Ernst/Schroeter, Anton /Kastner, Fritz*, begründet von Marschall, Ernst; Bearb. von Kastner, Fritz, Unter Mitarbeit von Andreas Krüger, Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, Köln, Berlin, Bonn, München, 5. Auflage 1998.
- Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage, München 1997.

-
- Meßerschmidt, Klaus*, Bundesnaturschutzrecht, Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Vorschriften und Entscheidungen, Band 2 und 3, Anhang B (Landesrecht), Heidelberg 1977, 52. Ergänzungslieferung 2002.
- Meyer, Hans; Borgs-Maciejewski, Hermann*, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage Frankfurt/Main 1982.
- Mönnecke, Margit*, Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung, Garten + Landschaft 2001, 16.
- Müller, Svea*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Gesetzesentwürfen, Diss., Berlin 2000.
- Näckel, Antje*, Strategische Umweltprüfung – Möglichkeiten der Implementation in das Bundesrecht, UVP-report 2001, 130.
- Niedersächsisches Umweltministerium*, Fragen und Antworten zu Natura 2000 – Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Niedersachsen-, Fachbroschüre für die am FFH-Umsetzungsverfahren Beteiligten und für die fachlich interessierte Öffentlichkeit, Niedersächsisches Umweltministerium, Hannover, Februar 1999.
- Obermayer, Klaus*, Der Plan als verwaltungsrechtliches Instrument, in: VVDStRL 18 (1960), S. 144 ff.
- Oldekop, Dieter*, Die Richtlinien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in: Leibholz, Gerhard (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 21, S. 55 ff, Tübingen 1972.
- Otto, Sandra*, Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen: Vorschlag der Kommission für eine EU-Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – Umsetzung in nationales Recht, Diss., Sinzheim 1999.
- Peine, Franz-Joseph*, Öffentliches Baurecht: Grundzüge des Bauplanungs- und Bodenordnungsrechts unter Berücksichtigung des Raumordnungs- und Fachplanungsrechts, Tübingen 3. Auflage 1997.
- Peine, Franz-Joseph*, Die Ausweisung von Bodenschutzgebieten nach § 21 Abs. 3 BBodSchG, NuR 2001, 246.
- Pieper, Stefan Ulrich/Schollmeier, Andres*, Europarecht - Ein Casebook, Köln, Berlin, Bonn, München 1991.
- Pietzcker, Jost*, Änderungen des Rechtsschutzes bei der Auftragsvergabe in: Festschrift für Konrad Redeker zum 70. Geburtstag, Rechtsstaat zwischen Sozialgestaltung und Rechtsschutz, München 1993.
- Prelle, Rebecca*, Die Umsetzung der UVP-Richtlinie in nationales Recht und ihre Koordination mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht: eine vergleichende Betrachtung der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle der UVP-Anwendung in Deutschland und Frankreich, Schriften zum Umweltrecht, Bd. 114, Diss., Berlin 2001.
- Pröbstl, Ulrike*, SUP im Kontext bürgernaher Kommunalentwicklung, neue Verpackung für alte Inhalte, Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen“ am 05.05.2000 in Kassel.
- Redeker, Konrad/von Oertzen, Hans-Joachim/Redeker, Martin/Kothe, Peter*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Stuttgart, Berlin, Köln, 13. Auflage 2000.
- Rehbinder, Eckard*, Umweltfolgenprüfung in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch/Symposium über den Entwurf eines AT-UGB, Baden-Baden 1992.
- Rengeling, Hans-Werner/Gellermann, Martin*, Kooperationsrechtliche Verträge im Naturschutzrecht, Möglichkeiten und Grenzen des Vertragsnaturschutzes, Zeitschrift für Gesetzgebung 1991, 317.
- Reschke, Kurt*, Flurbereinigungs-UVP – wie wird das gehen?, UVP-report 1993, 125.

-
- Roßnagel, Alexander/Neuser, Uwe* (Hrsg.), Reformperspektiven im Umweltrecht, Dokumentation der „Haydauer Hochschul-Gespräche 1995“, 1996.
- Ruchay, Dietrich*, Die Wasserrahmenrichtlinie der EG und ihre Konsequenzen für das deutsche Wasserrecht, Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft, 2001, 115.
- Ruffert, Matthias*, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft; unter besonderer Berücksichtigung ihrer prozessualen Durchsetzung, Umwelt- und Technikrecht Band 33, Heidelberg 1996.
- Ruffert, Matthias*, Subjektive Rechte und unmittelbare Wirkung von EG-Umweltschutzrichtlinien, ZUR 1996, 235.
- Ruffert, Matthias*, Dogmatik und Praxis des subjektiv-öffentlichen Rechts unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1998, 71.
- Ruthig, Josef*, Transformiertes Gemeinschaftsrecht und die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, BayVBl. 1997, 289.
- Sachs, Michael*, Die normsetzende Vereinbarung im Verwaltungsrecht, VerwArch 74 (1983), 25.
- Sanden, Joachim/Schoeneck, Stefan*, Bundes-Bodenschutzgesetz, Kurzkomentar, Heidelberg 1998.
- Sangenstedt, Christof*, Stand der Einführung einer Strategischen Umweltprüfung in Europa und Handlungsbedarf in Deutschland, Vortrag im Rahmen der Fachtagung „Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen“ am 05.05.2000 in Kassel.
- Schatz, Ulrich*, Zur rechtlichen Bedeutung von Art. 189 Abs. 3 EWGV für die Rechtsangleichung durch Richtlinien, NJW 1967, 1694.
- Scherer, Joachim*, Rechtsprobleme normersetzender „Absprachen“ zwischen Staat und Wirtschaft am Beispiel des Umweltrechts, DÖV 1991, 1.
- Scheyli, Martin*, Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltbelangen, Archiv des Völkerrechts, Band 38, 2000, 217.
- Schimpf, Christian*, Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit, Berlin 1982.
- Schink, Alexander*, Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, UPR 1999, 417.
- Schink, Alexander*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumplanung, NuR 2001, 251.
- Schink, Alexander*, Folgen der EG-Rechtswidrigkeit der Übergangsvorschriften zum UVP-Gesetz, NVwZ 1995, 953.
- Schlabach, Erhard*, Bodenbelastungsgebiete in Baden-Württemberg, VBIBW 1996, 408.
- Schmidt, Catrin*, Die FFH-Verträglichkeitsprüfung für Regionalpläne und ihr Verhältnis zur Umweltprüfung nach der RL 2001/42/EG (Plan-UVP), UVP-report 2001, 204.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Umweltleitplanung in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch/Symposium über den Entwurf eines AT-UGB, Baden-Baden 1992.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts, Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts, Band 6, Baden-Baden 1999.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard/Krebs, Walter*, Rechtsfragen städtebaulicher Verträge, Vertragstypen und Vertragsrechtslehren, 2. Auflage 1992.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht – Wechselseitige Einwirkungen, DVBl. 1993, 924.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Verträge im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen: Über die Reichweite und Zulässigkeit von städtebaulichen Verträgen nach § 6 BauGB-Maßnahmegesetz, Baurecht 1996, 1.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Gemeinsame Flächennutzungsplanung nach Bundes- und Landesrecht, NVwZ 1997, 846.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Praxisuntersuchung zur Umsetzung der europarechtlichen Umweltverträglichkeitsrichtlinien in das Planungsrecht, BMVBW-Forschungsvorhaben, Endbericht, November 1999.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Reform: die Folgen für das Bau- und Planungsrecht, UPR 2000, 401.
- Schoch, Friedrich*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 457.

-
- Schoch, Friedrich/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Pietzner, Rainer*, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, Band I, München, Stand: Januar 2002.
- Schrader, Christian*, Informationsrechte in Planungsverfahren – Stand und Veränderungen, Natur und Recht 2000, 487.
- Schulte, Hans*, Kernfragen des bergrechtlichen Genehmigungsverfahrens, Baden-Baden 1. Auflage 1993.
- Schwarze, Jürgen*, Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung und Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Band 1 Baden-Baden, 1. Auflage 1988.
- Schwarze, Jürgen (Hrsg.)*, Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996.
- Seehusen, August-Wilhelm/Schwede, Thomas Claus*, Flurbereinigungsgesetz, Kommentar, neubearbeitet von Hegele, Horst; Schoof, Ewald; Schwantag, Friedrich, 7. Auflage 1997.
- Sieder, Frank/Zeitler, Herbert/Dahme, Heinz*, Wasserhaushaltsgesetz und Abwasserabgabengesetz, Kommentar Band 2, Stand 01.07.2000, 22. Ergänzungslieferung.
- Sodan, Helge/Ziekow, Jan (Hrsg.)*, Nomos-Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, Baden-Baden, Band I, Stand: Dezember 2001.
- Soell, Herrmann*, Umweltfolgenprüfung in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch/Symposium über den Entwurf eines AT-UGB, Baden-Baden 1992.
- Spannowsky, Willy*, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, Berlin 1994.
- Spannowsky, Willy*, Städtebauliche Verträge als Instrumente zur Bewältigung komplexer städtebaulicher Entwicklungsaufgaben bei der Wiedernutzung von Brachflächen?, UPR 1996, 201.
- Spannowsky, Willy*, Rechtsprobleme im Schnittfeld zwischen städtebaulichen Verträgen und Satzungen, GewArch 1998, 362.
- Spannowsky, Willy* in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen, Heft 93, Forschungen, Bonn 1999.
- Spannowsky, Willy*, Vorgaben der räumlichen Gesamtplanung für die Ausweisung besonderer Schutzgebiete, UPR 2000, 41.
- Spannowsky, Willy*, Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem, UPR 2000, 201.
- Sporbeck, Otto*, Die Verträglichkeitsprüfung nach Artikel 6 der FFH-Richtlinie, UVP-report 1998, 241.
- Stein, Wolfgang*, Strategische Umweltprüfung in der Verkehrsplanung, UVP-report 2001, 143.
- Steinberg, Rudolf*, Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen in: Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, München 2000.
- Steinberg, Rudolf*, Rechtsfragen der raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung, DÖV 1992, 321.
- Steinberg, Rudolf*, Chancen zur Effektivierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte? DÖV 1996, 221.
- Steinberg, Rudolf/Müller, Ulrike*, Zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung unter besonderer Berücksichtigung der Umsetzungsverpflichtungen der Bundesländer, Natur und Recht 1989, 277.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael*, VwVfG, Kommentar, 6. Auflage 2001.
- Stich, Rudolf*, Wege und Irrwege städtebaulicher Verträge – dargestellt an einem Fall aus der Praxis-, BauR 1997, 744.
- Storm, Peter-Christoph/Bunge, Thomas (Hrsg.)*, Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung (HdUVP); ergänzbare Sammlung der Rechtsgrundlagen, Prüfungsinhalte und –methoden für Behörden, Unternehmen, Sachverständige und die juristische Praxis, hrsg. von Peter-Christoph Storm und Thomas Bunge unter Mitarbeit von Begona Hermann, 1. und 2. Band, Berlin, 1988, Stand 49. Ergänzungslieferung Juni 2002.

-
- Storost, Ulrich*, Fachplanung und Wirtschaftsstandort Deutschland: Rechtsfolgen fehlerhafter Planung, NVwZ 1998, 797.
- Streich, Bernd/Kötter, Theo* (Hrsg.); Planung als Prozeß - von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau, Festschrift für Klaus Borchard zum 60. Geburtstag, Bonn 1998.
- Stüer, Bernhard*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Planung-Genehmigungs-Rechtsschutz, München 1997.
- Turiaux, André*, Umweltinformationsgesetz (UIG), Kommentar, München 1995.
- Ule, Hermann/Laubinger, Hans-Werner*, Verwaltungsverfahrenrecht, ein Lehrbuch für Studium und Praxis, Köln, Berlin, Bonn, München, 4. Auflage 1995.
- Ule, Hermann/Laubinger, Hans-Werner*, Bundesimmissionsschutzgesetz, Kommentar, Rechtsvorschriften, Rechtsprechung, Neuwied, Krieffel, Berlin, Stand März 2002.
- UVP-Gesellschaft e.V.* (Hrsg.), Strategische Umweltprüfung, Planspiel zum Anwendungsbereich in der Gebietsentwicklungsplanung NRW, UVP spezial 15, Dortmund 1999
- Vitzthum, Wolfgang Graf*, Raum und Umwelt im Völkerrecht in: Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Auflage 2001.
- Veith, Michael*, Informal-kooperatives Verwaltungshandeln im Umweltschutz – eine ökonomische Perspektive, 2001.
- Wagner, Heinz*, Grundbegriffe des Beschlußrechts der Europäischen Gemeinschaften, Köln, Berlin, Bonn, München 1965.
- Waechter, Kay*, Kommunalrecht: Ein Lehrbuch, Köln, Berlin, Bonn, München, 3. Auflage 1997.
- Wahrig, Gerhard*, Deutsches Wörterbuch mit einem Lexikon der deutschen Sprachlehre, Ausgabe 1984.
- Weber, Albrecht/Hellmann, Ulrich*, Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Gesetz), NJW 1990, 1625.
- Wendrich, Klaus*, Niedersächsisches Straßengesetz: Kommentar, Hannover, 4. Auflage 2000
- Wickrath, Susan*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Raumordnungsverfahren, DVBl. 1992, 998.
- Wilde, Marion*, Verhältnis zwischen Bergrecht und Naturschutzrecht, DVBl. 1998, 1321.
- Winter, Gerd*, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluß des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 467.
- Ziekow, Jan*, Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung – ein neuer Anlauf, UPR 1999, 287.
- Zschiesche, Michael*, Die Aarhus-Konvention – mehr Bürgerbeteiligung durch umweltrechtliche Standards?, Zeitschrift für Umweltrecht 2001, 177.
- Zuleeg, Manfred*, Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1993, 31.

