

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Literaturverzeichnis .....	XVII
<b>Einleitung</b> .....	<b>1</b>
I. Begriff, Aufgabe und Einordnung der Umweltplanung .....	9
1. Umweltplanung .....	9
a) Umwelt .....	10
b) Planung .....	13
c) Raumplanung .....	13
2. Unterschiede im begrifflichen und strukturellen Vorverständnis der Umweltplanung .....	15
3. Aufgaben der Umweltplanung .....	19
II. Recht der Umweltplanung als Querschnittsrechtsmaterie .....	21
1. Recht der Umweltplanung im Überschneidungsbereich mehrerer Rechtsmaterien .....	21
2. Aufgaben und Funktionen des Rechts im Spektrum der Raum- und Umweltplanung .....	21
III. Aktualität der Aufgabenstellung .....	25
1. Klimaschutz .....	25
2. Schutz der Biodiversität .....	26
3. Immissionsschutz .....	26
a) Umgebungslärm – Schiene und Straße .....	27
b) Schutz vor Lärm und Geruchsbelästigungen aus Tierhaltungsbetrieben und Tierschutz .....	27
c) Schutz vor Luftschadstoffen und vor Verkehrs-, Industrie- und Gewerbelärm .....	27
4. Wasserschutz – Schutzgut und Gefahrenquelle .....	28
5. Schutz des Kultur- und Naturerbes .....	30
6. Bodenschutz und Schutz der Freiraumflächen .....	30
7. Katastrophenschutz und Schutz kritischer Infrastrukturen .....	31
8. Ressourcenschonung – ein übergreifendes Handlungsfeld der Umweltplanung .....	32
IV. Fazit: Umweltplanung – eine herausforderungsreiche, sich wandelnde Schicksalsaufgabe .....	32
<b>Teil 1. Umweltplanung – Dynamischer Wandel der Aufgabenstellung   und der rechtlichen Rahmenbedingungen</b> .....	<b>33</b>
I. Wandel der Rahmenbedingungen .....	33
1. Die Dynamik faktischer Veränderungsprozesse in der Umweltentwicklung .....	33
2. Eckdaten der umweltpolitischen Entwicklungen .....	34
a) Anerkennung der Umweltplanung als Schicksalsaufgabe .....	34
b) Wegmarken gegenwärtiger umweltpolitischer Entwicklungen .....	35
c) Wandel des Umweltbewusstseins im Internationalen Rahmen .....	36

d) Die Umweltrechtsentwicklung in der EU und dadurch in Gang gesetzte Entwicklungen des mitgliedstaatlichen Umweltrechts ..	38
II. Impuls gebende Faktoren für die Rechtsentwicklungen im Bereich des Umweltrechts und der Umweltplanung .....	40
1. Verschlechterung des Zustands der Schutzgüter und dadurch bedingte Schadensfolgen .....	40
2. Europäisierung des nationalen Umwelt- und Planungsrechts .....	40
a) Verfahrensrecht und Transparenz als Dynamisierungsfaktoren .....	42
b) Hohes Gesetzgebungstempo .....	43
c) Umweltfachrechtliche Änderungsgesetzgebung und Folgeanpassungen in den Querschnittsrechtsmaterien der Raum- und Umweltplanung .....	44
<b>Teil 2. Völker- und EU-rechtliche Grundlagen .....</b>	<b>51</b>
I. Völkerrechtliche Grundlagen .....	51
1. Entwicklung, Ziele und Grundsätze des völkerrechtlichen Umweltschutzes .....	51
2. Bedeutung und Auswirkungen des Völkerrechts für die nationale Umweltplanung .....	52
II. Umweltplanungsrelevante Grundlagen des Rechts der Europäischen Union .....	54
1. Funktion der EU als supranationale Organisation mit umweltpolitischer Kompetenz .....	54
2. Geteilte umweltrechtliche Zuständigkeit im Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten .....	55
3. Für die EU geltende Kompetenzausübungsschranken .....	56
4. Unionsrechtliche Einzelermächtigung für den Bereich der Umweltpolitik .....	56
5. Zielsetzungen der umweltpolitischen Einzelermächtigung der EU .....	58
6. Umweltrechtliche Prinzipien der EU mit umweltplanungsrechtlicher Relevanz .....	59
7. Grundrechtliche Schutzpflichten nach der EMRK und der Charta der Grundrechte .....	60
III. EU-rechtliche Sanktionsmechanismen gegenüber Mitgliedstaaten .....	61
IV. Auslegung des EU-Rechts nach dem Grundsatz des „effet utile“ .....	63
V. Harmonisierung und Standardisierung der nationalen Umwelt- und Energiepolitiken der Mitgliedstaaten durch die Umwelt- und Energiepolitik der EU .....	64
<b>Teil 3. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Umweltplanung .....</b>	<b>65</b>
I. Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse im Bereich des Umweltrechts in Bezug auf die räumliche Umweltplanung .....	65
II. Verteilung der Verwaltungskompetenzen im Bereich des Umweltrechts und der räumlichen Umweltplanung .....	67
III. Für das Recht der Umweltplanung sowie das Umwelt- und Energierecht relevantes Verfassungsrecht .....	71
1. Bei der gesetzlichen Ausgestaltung der Umweltplanung zu beachtende verfassungsrechtliche Anforderungen und Grenzen .....	71
2. Bei der Umweltplanung zu beachtende Bindungen an das Verfassungsrecht .....	75

3. Interessenausgleich und die Bewältigung von Öko-Öko-Zielkonflikten im Lichte grundrechtlicher Schutzpflichten .....	76
4. Grenzwerte und Zielwerte zur Konkretisierung normativ festgelegter technischer Standards .....	79
<b>Teil 4. Grundlagen des einfach-gesetzlichen Umweltrechts .....</b>	<b>83</b>
I. Die staatsrechtliche Vorfrage .....	83
II. Grundlagen in Bezug auf die Regelungsgegenstände des Umweltrechts ..	84
1. Vielschichtigkeit und facettenreiche Vielfalt des Umweltrechts .....	84
2. Die Rolle der Umweltplanung .....	84
III. Strukturen und Systematik des die Umweltplanung prägenden Umweltrechts .....	86
1. Einteilung nach den Funktionen des Umweltrechts .....	86
2. Untergliederung und Kategorisierung des Umweltrechts .....	86
3. Unterscheidung des Umweltrechts nach den Rechtsinstrumenten .....	87
4. Weitergehende Differenzierung der Umweltpläne nach den umweltrechtlichen Planzwecken und Planinhalten .....	87
IV. Umweltrechtsquellen und Umweltrechtsgesetzgebung .....	88
1. Quellen des Umweltrechts .....	88
2. Umweltrecht in Deutschland .....	89
V. Grundprinzipien des Umweltrechts und deren Bedeutung für das Recht der Umweltplanung .....	93
1. Gesetzliche Leitvorstellungen und daraus abgeleitete Grundprinzipien .....	93
2. Vorsorgeprinzip (präventiver, planender Umweltschutz) .....	93
a) Gefahrenvorsorge .....	94
b) Planerische Vorsorge .....	94
c) Ökologisches Bestandsschutzprinzip/Verschlechterungsverbot, Schonungsgebot und Verbesserungsgebot .....	94
3. Verursacherprinzip .....	96
4. Kooperationsprinzip .....	97
5. Integrationsprinzip .....	97
6. Nachhaltigkeitsprinzip .....	97
VI. Administrative Handlungsformen des Umweltrechts .....	102
1. Das umweltrechtliche Handlungsarsenal und die Funktion der Umweltplanung .....	102
2. Maßnahmen zur direkten Verhaltensteuerung .....	102
3. Maßnahmen zur indirekten Verhaltenssteuerung .....	104
4. Umweltplanung – eine administrative Handlungsform des Umweltrechts .....	104
a) Die Funktion der Bauleitpläne als Umweltpläne .....	104
b) Die Funktion der Raumordnungspläne als Umweltpläne .....	109
c) Umweltplanerische Ausnahmefunktion von Infrastrukturfachplänen .....	110
d) Umweltschutzspezifische Fachplanungen/Umweltfachplanungen ..	111
e) Umweltprogramme und informelle Pläne als Umweltpläne .....	111
f) Schutzgebietsausweisungen .....	112
g) Umweltprüfungen .....	112
5. Ökonomische Anreizsysteme zur planergänzenden indirekten Verhaltenssteuerung – zum Beispiel im Bereich der Steuerung der Neuinanspruchnahme von Freiraumflächen .....	113

6. Umweltvereinbarungen und Absprachen .....	115
7. Staatliche Eigenvorname .....	116
8. Sonstige administrative, verhaltensinfluzierende Steuerungsinstrumente des Umweltrechts .....	116
<b>VII. Umweltverfahrensrecht, insbesondere Umweltprüfungen .....</b>	<b>118</b>
1. Umweltverfahrensrecht .....	118
2. Umweltprüfungen in der Raumplanung .....	123
a) Historische Entwicklung der Umweltprüfung (UVP/Plan-UP und SUP) .....	123
b) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) .....	124
c) Plan-UP und Strategische Umweltprüfung nach dem UVPG .....	125
d) Prüfung der Vermeidbarkeit von Eingriffen in Natur und Landschaft und im Fall deren Unvermeidbarkeit die Prüfung von Kompensationsmöglichkeiten .....	128
e) Die artenschutzrechtliche Prüfungen nach den §§ 44 ff. BNatSchG .....	128
f) Die FFH-Vorprüfung und die FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. §§ 34 und 36 BNatSchG .....	130
g) Die Prüfungserfordernisse nach Maßgabe der Seveso-III-Richtlinie .....	131
3. Die Raumverträglichkeitsprüfung .....	135
4. Mit der Umweltprüfung korrespondierende, national verstärkte Informations- und Transparenzrechte .....	136
<b>Teil 5. Für die Umweltplanung relevante Grundlagen des Energierechts ...</b>	<b>137</b>
I. Der Wandel in der Energieversorgungsstruktur .....	137
1. Deregulierung und Ablösung der früheren monopolistischen und zentralen Energieversorgungsstruktur mit fossilen Energiequellen und Atomenergie .....	137
2. Änderung der Energieversorgungsstruktur durch das Hinzutreten und den Ausbau der erneuerbaren Energiequellen .....	139
3. Von der Liberalisierung zur Trennung von Energieerzeugung und Netz bis hin zum Umbundling .....	140
4. Veränderung der Rolle der Kommunen bei Wahrnehmung der Energieversorgungsaufgabe .....	140
5. Umwälzungen in der Energieversorgungsstruktur durch das Hinzutreten der erneuerbaren Energiequellen .....	142
<b>Teil 6. Umweltfachrechtlich konkretisierte Umweltbelange der Gefahren- und Umweltvorsorge .....</b>	<b>145</b>
I. Umwelanforderungen als Planungsvoraussetzungen und Abwägungsgegenstand .....	145
II. Fokussierung auf die raum- und flächenbezogenen Aspekte des Umweltrechts .....	148
III. Raumrelevante Bezüge zum stoffbezogenen Umweltrecht und Strahlenschutzrecht .....	149
IV. Die Umweltbelange im System der räumlichen Planung .....	150
1. Umweltbelange – Verbotsscharakter oder Abwägungsbelang? .....	150
2. Abwägungsbelange und deren Relevanz für das Planungskonzept und den Planinhalt .....	151

3. Risiko- und Gefahrenvorsorge nach Maßgabe der gesetzlichen und umweltfachplanerisch konkretisierten Zulassungsverfahren und deren Rückwirkungen auf die gesamträumliche Umweltplanung .....	153
V. Vielfalt unterschiedlich gewichtiger Umweltbelange und die Differenziertheit deren Bedeutung für die räumliche Planung mit integrierter Umweltplanung .....	157
<b>Teil 7. Schutz vor Gefahren und Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie Naturschutzgüter durch die Umweltplanung .....</b>	<b>159</b>
I. Umfassender Rechtsgüterschutz aufgrund eines differenzierten Umwelt- und Planungsrechts und eines gestuften umweltplanerisches Schutzsystem .....	159
II. Gefahrenvorsorge und -abwehr in Bezug auf den Schutz von Menschen in der Bauleitplanungs- und Raumordnungsplanung .....	160
1. Schutz von Menschen vor Gefahren und Risiken für Leben und Gesundheit .....	160
2. Unmittelbare Gefahrenlagen für Menschen durch Schadstoffbelastungen und deren Bedeutung in der Umweltplanung ...	162
III. Schutz vor Bodenkontaminationen und Ausgasungen .....	163
1. Schutzgut Boden .....	163
2. Die bodenschutzrechtliche Schutzkonzeption und Lastenverteilungsregelung .....	164
3. Die umweltfachrechtlich geleiteten Aufgaben der städtebaulichen Planung mit integrierter Umweltplanung in Bezug auf das Schutzgut Boden .....	167
IV. Schutz vor Lärm und Luftschadstoffen .....	170
1. Grundlagen zum immissionsschutzrechtlichen Schutzsystem in Bezug auf den Lärmschutz und die Luftreinhaltung .....	170
2. Lärmschutz mit unterschiedlichen Schutzkonzeptionen im Unionsrecht und im deutschen Immissionsschutzrecht .....	171
3. Schutz der Luftreinheit nach Maßgabe unionsrechtlicher Determinierung .....	172
4. Der für die räumliche Planung mit integrierter Umweltplanung relevante gebietsbezogen konkretisierte Immissionsschutz .....	173
5. Die umweltfachrechtlich und umweltfachplanerisch geleiteten Aufgaben der räumlichen Planung mit integrierter Umweltplanung in Bezug auf den Schutz vor Lärm und Luftschadstoffbelastungen ....	174
V. Schutz vor Wassergefahren und Wasserknappheit .....	177
1. Grundlagen zum wasserrechtlichen Schutzsystem des WHG in Bezug auf den Schutz vor Wassergefahren und Wasserknappheit .....	177
2. Differenzierte wasserrechtliche Anforderungen infolge der Unterscheidung zwischen Schutzgut und Gefahrenquelle .....	180
a) Wassergefahren und Gefahren für Schutzgüter infolge Wasserknappheit .....	180
b) Differenzierte unionsrechtlich festgelegte wasserrechtliche Anforderungen zum Schutz der Qualität der Wasservorkommen sowie zur Vermeidung von wasserbedingten Gefahren .....	182
3. Der Schutz vor den Wassergefahren und vor Wasserknappheit nach dem WHG .....	183

4. Konkretisierung wasserrechtlicher Schutzbelange durch wasserrechtliche Umweltfachpläne und Schutzgebietsausweisungen mit planungs-, bau- und nutzungsbeschränkenden Festlegungen	184
a) Wasserrechtliche und wasserfachplanerischer Anforderungen zum Schutz vor Hochwasser und Starkregenereignissen	184
5. Wasserfachplanerische Konkretisierung der Anforderungen zur Sicherung von Qualität und Quantität der Wasservorkommen	187
6. Wasserfachrechtlich und -fachplanerisch geleitete Aufgaben der räumlichen Planung mit integrierter Umweltplanung in Bezug auf den Schutz vor Wassergefahren und Wasserknappheit	188
VI. Der Schutz von Natur- und Landschaft	190
1. Grundlagen zum Schutz der Naturschutzgüter nach dem BNatSchG	190
2. Landschaftsplanung und Schutzgebietsausweisungen als umweltfachplanerische Instrumente zum Schutz der Naturschutzgüter	192
3. Speziell geregelte naturschutzrechtliche Umweltprüfanforderungen	196
4. Naturschutzfachrechtlich und -fachplanerisch geleitete gesamtäumliche Planung und Vorhabenzulassung	197
a) Naturschutzfachliche Anforderungen aufgrund der Ausweisung von Schutzgebieten	197
b) Differenzierte Anforderungen aufgrund der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichsregelung	198
c) FFH-Vorprüfung und Verträglichkeitsprüfung	201
d) Artenschutzrechtliche Prüfung	203
e) Die Bedeutung der Landschaftsplanung für die Durchführung der Umweltprüfungen	206
VII. Der Schutz der Fläche und sonstiger Ressourcen	206
1. Ziele der Flächenvorsorge nach dem BauGB, ROG und dem UVPG	206
2. Die Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft	206
3. Die umweltfachgesetzliche Realisierung der operativ-strategischen Zielfestlegungen der Flächenkreislaufwirtschaft	207
4. Umsetzung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft zum Schutz der Flächenressourcen mittels der Umweltplanung	208
5. Der Schutz sonstiger Ressourcen	209
VIII. Der Klimaschutz und umweltenergetische Gefahren- und Umweltvorsorge	211
1. Begrifflichkeiten – Klima, Klimaschutz und Klimaanpassung	211
2. Völkerrechtliche und EU-rechtliche Rahmenbedingungen	213
a) Völkerrechtlicher Rahmen zum Klimaschutz	213
b) EU-rechtliche Klimaschutzanforderungen	213
3. Nationale Klimaschutzanforderungen in Deutschland	217
a) Vom Nationalen Klimaschutzprogramm und der sektoralen Klimaschutzplanung über das Energiefachrecht zur Umwelt- und Infrastrukturplanung	217
b) Umweltfachliche Klimaschutzplanung und Infrastrukturfachplanungen	218
c) Umweltfachlicher Klimaschutz und umweltfachlicher Landschaftsschutz	219
4. Raumordnungsplanung und städtebauliche Planung als instrumentelle Mittel zur Erfüllung von Klimaschutzanforderungen	219
5. Das Beziehungsgefüge zwischen dem Klimaschutz-, dem Immissionsschutz- und dem Umweltenergie recht	222

6. Klimaschutz durch Energieeffizienz und Energieeinsparung im Gebäudeenergierecht (GEG) .....	223
7. Das Umweltenergierecht und die klimaschutz- und umweltenergierechtlich geleitete Planung .....	225
a) Grundlagen des Energierechts .....	225
b) Grundlagen des Energiewirtschaftsrechts .....	226
c) Grundlagen des Umweltenergierechts .....	226
d) Durch das Energiefachrecht veranlasste Änderungen des Planungsrechts .....	229
e) Änderungen des Raumplanungssystems durch Änderungen des Energiefachrechts und aufgrund des Wind-an-Land-Gesetzes ..	231
f) Änderung des Systems der räumlichen Planung mit integrierter Umweltplanung aufgrund des Wind-an-Land-Gesetzes .....	236
IX. Verschiebungen des objektiven Wertesystems durch veränderte Rahmenbedingungen und ihre Rückwirkungen für das gesamträumliche Planungssystem mit integrierter Umweltplanung .....	249

<b>Teil 8. Umweltfachpläne und Schutzgebietsausweisungen und ihre inhaltsbestimmende Kraft bezüglich räumlicher Pläne .....</b>	<b>251</b>
I. Bedeutung und Funktion der Umweltfachpläne in der städtebaulichen Planung und Raumordnungsplanung .....	251
1. Allgemeine Bedeutung der Umweltfachpläne .....	251
2. Umweltfachpläne mit normativer Bindungswirkung .....	252
a) Inhalt und Bedeutung von für verbindlich erklärten Abfallwirtschaftsplänen .....	252
b) Inhalt und Bedeutung von Verordnungen zur Verbesserung der Luftqualität in Luftreinhaltegebieten .....	253
c) Inhalt und Bedeutung von für verbindlich erklärten bodenschutzrechtlichen Sanierungsplänen .....	253
3. Umweltfachpläne mit abwägungsrelevanten Gewichtungsvorgaben für die nachfolgende gesamträumliche Planung .....	253
a) Klimaschutzpläne und -konzepte .....	253
b) Energiekonzepte – vom Nationalen Klima- und Energieplan zu landesweiten, regionalen und kommunalen Energiekonzepten .....	254
c) Luftreinhaltepläne. Bei den Luftreinhalteplänen handelt es sich um ein Instrumentarium des gebiets- und quellenunabhängigen Immissionsschutzes .....	255
d) Lärminderungspläne .....	257
e) Bewirtschaftungspläne .....	261
f) Hochwasserrisikomanagementpläne .....	262
g) Niedrigwassermanagementpläne .....	263
h) Sonstige Umweltfachpläne .....	263
II. Bedeutung und Funktion von Schutzgebietsausweisungen in der städtebaulichen Planung und Raumordnungsplanung .....	263
III. Bedeutung und Funktion informeller kommunaler Entwicklungs- und Energiekonzepte .....	266
IV. Bedeutung und Funktion von Umweltfachplanungen und Schutzgebietsausweisungen in der Infrastrukturfachplanung (insbesondere Straßen-, Schienenwege-, Gewässerfachplanung) .....	268

<b>Teil 9. Umweltplanerische Inhalte der gesamträumlichen Pläne</b> .....	271
I. Aufgabe der gesamträumlichen Pläne zur Herbeiführung eines nachhaltigen Nutzungskonzepts .....	271
II. Unterscheidung zwischen unmittelbar und mittelbar themenbezogenen Planinhalten .....	272
III. Umweltplanung in seiner Gestaltungsvielfalt – ein Fall der Anwendung komplexer Rechtsmaterien .....	273
IV. Themenfelder und umweltplanerische Planinhalte der gesamträumlichen Pläne .....	274
1. Umweltplanerische Themenfelder in Raumordnungsplänen .....	274
2. Umweltplanerische Themenfelder der Bauleitplanung .....	282
a) Übergreifende Belange der städtebaulichen Planung nach § 1 Abs. 5 BauGB .....	282
b) Klimaschutz und Klimaanpassung in der Bauleitplanung .....	283
c) Umsetzung von Energiekonzepten in der Bebauungsplanung .....	285
d) Flächen- und Bodenschutz in der Bauleitplanung .....	288
e) Luft als Schutzgut und Luftreinhaltung als Aufgabenfeld der Bauleitplanung .....	290
f) Lärmschutz in der Bauleitplanung .....	294
g) Schutz des Wassers in qualitativer und quantitativer Hinsicht in der Bauleitplanung .....	295
 <b>Teil 10. Entwicklungen im Bereich des Rechtsschutzes zugunsten besonders gewichtiger Schutzbelange</b> .....	 301
 <b>Teil 11. Wiederaufgreifen der Idee der koordinierenden Umweltleitplanung oder deregulierender Umbau des Systems der räumlichen Planung mit integrierter Umweltplanung?</b> .....	 305
 <b>Teil 12. Überlegungen zum Umbau des Systems der gesamträumlichen Raumpläne mit integrierter Umweltplanung</b> .....	 309
I. Umweltplanung – eine generationenübergreifende Daueraufgabe mit Zukunft .....	309
II. Konsequenzen der faktischen sowie der umwelt- und energierechtlichen Veränderungsprozesse für das Aufgabenfeld der gesamträumlichen Planung mit integrierter Umweltplanung .....	310
III. Systemverändernde gesetzliche Gewichtungsvorgaben mit Konsequenzen für die umweltplanerische Abwägung .....	315
IV. Daueraufgabe der Planungsbeschleunigung und Deregulierung .....	317
V. Planungsbeschleunigung und Deregulierung durch Umbau des Planungs- und Zulassungssystems .....	318
1. Rechtfertigung eines umfassenderen, auf die Umweltplanung ausgerichteten Umbaus des Planungssystems .....	318
2. Steuerung der Freiraumentwicklung auf der Basis einer vorgeschalteten, schutzgutübergreifenden Restriktionsprüfung .....	323
3. Deregulierungs- und Vereinfachungseffekte eines Umbaus der gesamträumlichen Planung .....	324
4. Konsequenzen für die auf die Innenentwicklung auszurichtende Planungskonzeption .....	326



5. Die Rolle der Raumordnung in dem auf die Umweltplanung ausgerichteten Planungssystem .....	327
6. Umweltplanerisch geleitete sektorenübergreifende Harmonisierung und Standardisierung der Planungs- und Zulassungsverfahren .....	328
7. Die Implementierung ökonomischer Finanzinstrumente zur Flankierung umweltplanerischer Steuerungseffekte der gesamträumlichen Planungsinstrumente in Bezug auf den Schutz von Freiraumflächenressourcen? .....	328
Stichwortverzeichnis .....	331