

Professor Dr. iur. Reinhard Hendler

Laurentius-Zeller-Str. 12
54294 Trier
Tel.: 0651/ 9372944

dienstlich:

Institut für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier
Im Treff 25
54286 Trier
Tel.: 0651/201-4700
Fax: 0651/201-4710

Universität Trier
Fachbereich Rechtswissenschaft
Lehrstuhl für öffentliches Recht,
insbesondere Umweltrecht
Universitätsring 15
54286 Trier
Tel.: 0651/ 201 - 2556
Fax: 0651/ 201 - 3903
Mail: hendler@uni-trier.de

Umsetzung der EG-Richtlinie für die UVP bei Plänen und Programmen:
Bestimmung der von der Richtlinie erfaßten Pläne und Programme
des deutschen Rechts

Rechtsgutachten
im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
März 2002

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Zusammenfassung

Einleitung

ERSTER TEIL

Auslegung der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung im Hinblick auf die erfaßten Pläne und Programme

A. Begriff der Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie	21
I. Zur Unterscheidung von Plänen und Programmen	21
II. Änderung von Plänen und Programmen sowie deren Mitfinanzierung durch die Europäische Gemeinschaft	22
III. Behördliche Ausarbeitung bzw. Annahme der Pläne und Programme	22
IV. Rechtliche Aufstellungspflicht	24
V. Bedeutung der strukturellen Differenzierung zwischen Begriffsbestimmung und Geltungsbereich	27
B. Die Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie durch Ausschluß bestimmter Pläne und Programme	29
C. Die Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie durch Kennzeichnung der umweltprüfungspflichtigen Pläne und Programme	30
I. Zum Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen	30
II. Pläne und Programme mit obligatorischer Umweltprüfung	33
1. Projektbezogene Pläne und Programme	34
a) Ausarbeitung in bestimmten Sachbereichen	34
b) Rahmensetzung für die künftige Genehmigung bestimmter Projekte	37
aa) Begriffe der Genehmigung und des Projekts	37
bb) Bestimmung der Projekte	37
aaa) Projekte der Anhangs I UVP-RL	37
bbb) Projekte des Anhangs II UVP-RL	38
ccc) Projekte außerhalb der Anhänge I und II UVP-RL	40

cc)	Bedeutung des Erfordernisses der Rahmensetzung	41
aaa)	Ausgangslage	41
bbb)	Pläne und Programme mit negativplanerischen Inhalten	42
ccc)	Zur Frage der Projektspezifizierung	46
ddd)	Rechtsverbindlichkeit des Rahmens	49
2.	Gebietsbezogene Pläne und Programme	50
III.	Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung	52
1.	Anwendungsfälle	52
a)	Die Bagatellklausel des Art. 3 Abs. 3 SUP-RL	52
aa)	Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen	52
bb)	Geringfügige Änderungen von Plänen und Programmen	54
b)	Die Regelung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL	55
2.	Ansätze und Kriterien für die Bestimmung der Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung	57
3.	Verfahren zur Bestimmung der Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung	58

ZWEITER TEIL

Zu den von der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung erfaßten Plänen und Programmen des deutschen Rechts

A.	Erfassung durch Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	59
I.	Raumordnungsrechtliche Pläne und Programme	59
1.	Charakterisierung und Arten	59
2.	Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	60
3.	Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	60
4.	Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte	61
5.	Exkurs: Raumordnungsverfahren	62
6.	Ergebnis	64
II.	Städtebaurechtliche Pläne und Programme	65
1.	Charakterisierung und Arten	65
2.	Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	66
3.	Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	67

4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte	67
5. Ausnahme- bzw. Sonderfälle	68
6. Ergebnis	68
III. Naturschutzrechtliche Pläne und Programme	69
1. Schutzgebietsfestsetzungen und ähnliche Gebietsausweisungen	69
a) Charakterisierung und Arten	69
b) Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	69
c) Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	70
d) Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte	71
e) Ausnahme- bzw. Sonderfälle	71
f) Ergebnis	72
2. Landschaftsplanung	72
a) Charakterisierung und Arten	72
b) Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	73
c) Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	74
aa) Überörtliche Landschaftsplanung	74
aaa) Modell der Primärintegration	74
bbb) Modell der Sekundärintegration	75
bb) Örtliche Landschaftsplanung	77
aaa) Modell der Primärintegration	77
bbb) Modell der Sekundärintegration	78
ccc) Separationsmodell	78
d) Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte	79
e) Ausnahme- bzw. Sonderfälle	79
f) Ergebnis	80
3. Sonstige naturschutzrechtliche Pläne und Programme	81
a) Arten- und Biotopschutzprogramme	81
b) Pflege- und Entwicklungspläne, Behandlungsrichtlinien	81
c) Landschaftspflegerischer Begleitplan	82
IV. Verkehrsrechtliche Pläne und Programme	83
1. Bundesverkehrswegeplan	83
a) Charakterisierung	83

b)	Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	84
aa)	Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL	84
bb)	Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL	85
c)	Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	88
d)	Ergebnis	88
2.	Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen	89
a)	Charakterisierung	89
b)	Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	90
c)	Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	90
d)	Ergebnis	91
3.	Linienbestimmung der Bundesfernstraßen	91
a)	Charakterisierung	91
b)	Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	91
c)	Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	92
d)	Ergebnis	92
4.	Sonstige verkehrsrechtliche Pläne und Programme des Bundes	93
a)	Straßenbauplan	93
b)	Straßenbaurechtlicher Fünfjahresplan	94
c)	Bedarfsplan für die Bundesschienenwege	94
d)	Linienbestimmung der Bundeswasserstraßen	94
e)	Flugplatzgenehmigungen	95
5.	Verkehrsrechtliche Pläne und Programme der Länder	97
V.	Landwirtschaftsrechtliche Pläne und Programme	97
1.	Charakterisierung und Arten	97
2.	Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	99
3.	Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	99
4.	Ergebnis	101
VI.	Forstrechtliche Pläne und Programme	101
1.	Charakterisierung und Arten	101
2.	Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	102
3.	Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	103

a) Forstliche Rahmenplanung	103
aa) Modell der Primärintegration	103
bb) Modell der Sekundärintegration	103
cc) Separationsmodell	104
b) Forsteinrichtungspläne	104
4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP- RL aufgeführten Projekte	104
a) Forstliche Rahmenplanung	104
b) Forsteinrichtungspläne	105
5. Ergebnis	105
VII. Abfallrechtliche Pläne und Programme	106
1. Charakterisierung und Arten	106
2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	107
3. Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	108
4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte	108
a) Abfallwirtschaftspläne	108
b) Abfallwirtschaftskonzepte	109
5. Ergebnis	111
VIII. Immissionsschutzrechtliche Pläne und Programme	112
1. Charakterisierung und Arten	112
2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	113
3. Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	114
4. Ergebnis	116
IX. Wasserrechtliche Pläne und Programme	117
1. Charakterisierung und Arten	117
2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	119
3. Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	120
4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte	121
5. Ergebnis	124
X. Bodenschutzrechtliche Pläne und Programme	124
1. Charakterisierung und Arten	124
2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL	125

3. Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL	126
4. Ergebnis	127
B. Erfassung durch Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL	128
C. Erfassung durch Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL	130
I. Plan- und Programmarten	130
II. Zum Begriff der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen	131
1. Das Merkmal der Umweltauswirkungen	131
2. Das Merkmal der Erheblichkeit	131
3. Das Merkmal der Voraussichtlichkeit	132
4. Die Berücksichtigung der Kriterien des Anhangs II SUP-RL sowie die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen	132

Abkürzungsverzeichnis

ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
BauGB	Baugesetzbuch
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
BaWüBodSchG	Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz des Bodens (Bodenschutzgesetz – BodSchG)
BaWüLAbfG	Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen und die Behandlung von Altlasten in Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz – LAbfG)
BaWüLLG	Baden-Württemberg: Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz
BaWüLPlG	Baden-Württemberg: Landesplanungsgesetz (LplG)
BaWüLWaldG	Waldgesetz für Baden-Württemberg (Landeswaldgesetz – LWaldG)
BaWüNatSchG	Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz – NatSchG)
BaWüWG	Wassergesetz für Baden-Württemberg (WG)
BayLPlG	Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG)
BayNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG)
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGh	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BayWaldG	Waldgesetz für Bayern (BayWaldG)
BayWG	Bayerisches Wassergesetz (BayWG)
BbgAbfG	Brandenburgisches Abfallgesetz (BbgAbfG)
BbgLWaldG	Waldgesetz des Landes Brandenburg (LWaldG)
BbgNatSchG	Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz – BbgNatSchG)
BbgRegBkPlG	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz (BbgWG)
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz

BFernStrG	Bundesfernstraßengesetz (FStrG)
BGBL	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchGE	Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BlnBodSchG	Gesetz zur Vermeidung und Sanierung von Bodenverunreinigungen (Berliner Bodenschutzgesetz – BlnBodSchG)
BlnKrW-/AbfG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen in Berlin (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Berlin – KrW-/AbfG Berlin)
BlnNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin (Berliner Naturschutzgesetz – NatSchGBln)
BlnWG	Berliner Wassergesetz (BWG)
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BremAGKrW-/AbfG	Bremisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (BremAGKrW-/AbfG)
BSchWAbG	Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes (Bundesschienenwegeausbaugesetz)
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BWaldG	Bundeswaldgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FernStrAbÄndG	Fernstraßenausbauänderungsgesetz
FFH-RL	Richtlinie des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz

FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GG	Grundgesetz
HbgBodSchG	Hamburgisches Gesetz zur Ausführung und Ergänzung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (Hamburgisches Bodenschutzgesetz – HmbBodSchG)
HbgNatSchG	Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hamburgisches Naturschutzgesetz – HmbNatSchG)
HbgWG	Hamburgisches Wassergesetz
HessAGKrW-/AbfG	Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (HAKA)
HessNatSchG	Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landespflege (Hessisches Naturschutzgesetz – HENatG)
HessWG	Hessisches Wassergesetz (HWG)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
MeVoLPlG	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landesplanungsgesetz (LPlG)
MeVoLWG	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG)
MeVoLWaldG	Waldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landeswaldgesetz – LWaldG)
MeVoLNatSchG	Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern (Landesnatschutzgesetz – LNatG M-V)
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NdsBodSchG	Niedersächsisches Bodenschutzgesetz (NbodSchG)
NdsNatSchG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz
NdsOVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
NdsWG	Niedersächsisches Wassergesetz
n.F.	neue Fassung
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - Rechtsprechungsreport
NWLAbfG	Abfallgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesabfallgesetz – LAbfG)

NWLandSchG	Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz – LG)
NWLBodSchG	Landesbodenschutzgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbodenschutzgesetz – LbodSchG)
NWLForstG	Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesforstgesetz – LFoG)
NWLPiG	Nordrhein-Westfalen: Landesplanungsgesetz (LPiG)
NWLWG	Wassergesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landeswassergesetz – LWG)
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NWVerfGH	Nordrhein-Westfälischer Verfassungsgerichtshof
Querstr.	Querstrich
RhPflAbfWAG	Rheinland-Pfalz: Landesabfallwirtschafts- und Altlastengesetz (LAbfWAG)
RhPflWaldG	Rheinland-Pfalz: Landeswaldgesetz (LWaldG)
RhPflPiG	Rheinland-Pfalz: Landesplanungsgesetz (LPiG)
RhPflPflG	Rheinland-Pfalz: Landespflegegesetz (LPflG)
RhPflWG	Wassergesetz für das Land Rheinland-Pfalz (Landeswassergesetz – LWG)
RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverordnung
SaAnLWaldG	Sachsen-Anhalt: Landeswaldgesetz
SaAnNatSchG	Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (NatSchG LSA)
SaAnWG	Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WG LSA)
SaarlAbfWG	Saarländisches Abfallwirtschaftsgesetz (SAWG)
SaarNatSchG	Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz – SNG)
SaarlWG	Saarländisches Wassergesetz (SWG)
SaarlLWaldG	Waldgesetz für das Saarland (Landeswaldgesetz – LWaldG)
SächsABG	Sächsisches Abfallwirtschafts- und Bodenschutzgesetz (SächsABG)
SächsNatSchG	Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG)
SächsLPiG	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPiG)
SächsWaldG	Waldgesetz für den Freistaat Sachsen (SächsWaldG)
SächsWG	Sächsisches Wassergesetz (SächsWG)
SchlHLPiG	Schleswig-Holstein: Gesetz über die Landesplanung (Landesplanungsgesetz)

SchlHLWaldG	Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landeswaldgesetz)
SchlHLNatSchG	Schleswig-Holstein: Gesetz zum Schutz der Natur – Landesnatorschutzgesetz - LNatSchG
StrBauFinG	Straßenbaufinanzierungsgesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
ThürAbfWAG	Gesetz über die Vermeidung, Verminderung und Beseitigung von Abfällen und die Sanierung von Altlasten (Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz – ThAbfAG)
ThürNatSchG	Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz – ThürNatG)
ThürLPlG	Thüringer Landesplanungsgesetz (ThürLPlG)
ThürWaldG	Gesetz zur Erhaltung, zum Schutz und zur Bewirtschaftung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Thüringer Waldgesetz – ThürWaldG)
ThürWG	Thüringer Wassergesetz (ThürWG)
TierKBG	Tierkörperbeseitigungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WHGE	Regierungsentwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes
WR-RL	Wasserrahmenrichtlinie
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

1. Die *Begriffsbestimmungsnorm des Art. 2. lit. a SUP-RL* bezieht sich auf Pläne und Programme sowie deren Änderungen. Da Pläne und Programme in der Richtlinie sowohl in definitorischer als auch in sonstiger Hinsicht völlig gleich behandelt werden, ist es nicht weiterführend, hier nach inhaltlichen Bedeutungsunterschieden zu forschen.
2. Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL stellt darauf ab, daß die Pläne und Programme von einer Behörde ausgearbeitet *oder* angenommen werden. Erfaßt werden demnach auch die von Privatrechtssubjekten (Architekturbüros etc.) ausgearbeiteten Pläne und Programme, sofern die Annahme durch eine Behörde erfolgt.
3. Daß sich Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL zudem auf die behördliche Ausarbeitung von *Gesetzesentwürfen* erstreckt, ist verfassungsrechtlich unbedenklich, da die parlamentarische Entscheidungsfreiheit völlig unangetastet bleibt.
4. Die von Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL verlangte *Erstellungspflicht* bedeutet, daß nur solche Pläne und Programme erfaßt werden, die in einer Muß-Vorschrift oder einer Soll-Vorschrift geregelt sind. Anders verhält es sich dagegen, wenn lediglich eine Kann-Vorschrift besteht und dem zufolge die Entscheidung über die Plan- oder Programmherstellung im behördlichen Ermessen liegt.
5. Die auffällige strukturelle Differenzierung zwischen einem durch wenige Merkmale gekennzeichneten Plan- bzw. Programmbegriff einerseits (Art. 2 lit. a SUP-RL) und einem näher ausgestalteten Geltungsbereich andererseits (Art. 3 SUP-RL) stellt eine *konzeptionelle Grundentscheidung des Richtliniengebers* dar, die es grundsätzlich nicht zuläßt, aus dem bloßen Verständnis der Worte Plan oder Programm zusätzliche, in Art. 2 lit. a SUP-RL nicht aufgeführte Merkmale herzuleiten, um Zweifelsfälle zu lösen.
6. Die in den *Ausschlußnormen des Art. 3 Abs. 8, 9 SUP-RL* aufgeführten Pläne und Programme sind selbst dann nicht umweltprüfungspflichtig, wenn sie im übrigen alle Voraussetzungen erfüllen, von denen die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung abhängt.
7. Der *Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen*, der zu den Schlüsselbegriffen der Richtlinie gehört, bezieht sich sowohl auf vorteilhafte (positive) als auch auf nachteilige (negative) ökologische Effekte.

8. Soweit nicht die exzeptionellen Regelungen des Art. 3 Abs. 3, 8, 9 SUP-RL eingreifen, sind alle Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL, welche die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL erfüllen, einer Umweltprüfung zu unterziehen. Ob von dem konkreten Plan oder Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen, bedarf keiner besonderen Feststellung, da derartige Auswirkungen unwiderleglich vermutet werden (*obligatorische Umweltprüfung*).
9. Unter den in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten *zwölf Sachbereichen* befinden sich zwei *allgemeine Materien*, und zwar die Raumordnung und die Bodennutzung. Die übrigen zehn Sachbereiche stellen jeweils *Spezialmaterien* dar. Die Pläne und Programme der Spezialmaterien unterscheiden sich von denen der Bodennutzung durch ihre weniger weitreichende Konkretisierungsstufe, von denen der Raumordnung durch ihr engeres Zielspektrum.
10. Hinsichtlich der in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL verwandten *Begriffe der Genehmigung und des Projekts* kann auf die betreffenden Begriffsbestimmungen des § 1 Abs. 2 UVP-RL zurückgegriffen werden.
11. Einer Umweltprüfung bedarf es nicht, wenn Pläne und Programme lediglich einen Rahmen setzen für solche Projekte des Anhangs II UVP-RL, bei denen kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL, § 3c UVPG) nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Die Annahme einer Prüfungspflicht ginge hier über die Ziele der Richtlinie hinaus.
12. Auch *Negativplanungen* können nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL umweltprüfungspflichtig sein. Darunter sind Pläne und Programme zu verstehen, die für näher bezeichnete Gebiete die Verwirklichung von Projekten der Anhänge I und II UVP-RL ausschließen, ohne für die betreffenden Gebiete eine bestimmte Nutzung positiv herauszustellen.
13. Für die Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ist entscheidend, daß von der Rahmensetzung in den Plänen und Programmen überhaupt Projekte der Anhänge I und II UVP-RL erfaßt werden (Projektbezug). Auf das Maß der *Projektspezifizierung* kommt es nicht an.
14. Das *Rahmensetzungsmerkmal* des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL ist erfüllt, wenn die Inhalte der betreffenden Pläne oder Programme bei der behördlichen Genehmigung von Projekten der Anhänge I und II UVP-RL *zu beachten oder zu berücksichtigen* sind.

15. In Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL geht es um Pläne und Programme, die sich auf *Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung* (sog. FFH-Gebiete) oder *Europäische Vogelschutzgebiete* auswirken. Unerheblich ist, ob sie in bestimmten Sachbereichen ergehen oder sich auf Projekte beziehen.
16. Die Regelung des Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL betrifft *Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung*. Diese sind dadurch gekennzeichnet, daß sie nur dann umweltprüfungspflichtig sind, wenn eine diesbezügliche mitgliedstaatliche Entscheidung vorliegt.
17. In der *Bagatellklausel des Art. 3 Abs. 3 SUP-RL* geht es um Pläne und Programme, welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene, d. h. von gemeindlichen Gebietsteilen, festlegen, sowie um geringfügige Änderungen von Plänen und Programmen. Als geringfügig erweist sich eine Änderung dann, wenn sie die Grundzüge des Plans oder Programms nicht berührt. Die Mitgliedstaaten dürfen nicht davon absehen, die in Art. 3 Abs. 3 SUP-RL vorgesehene Bestimmung zu den voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen zu treffen. Dies ergibt sich aus dem Sicherstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL.
18. Nach Art. 3 Abs. 4 SUP-RL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, hinsichtlich aller Pläne und Programme, die nicht unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallen, aber einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, darüber zu befinden, ob sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dies betrifft beispielsweise Standortplanungen für Projekte in den Sachbereichen Gesundheit, Bildung, Kultur und Sport.
19. Auf dem *Gebiet des Raumordnungsrechts* unterliegen der Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL grundsätzlich die *hochstufigen Raumordnungspläne* (§ 8 ROG), die *Regionalpläne* (§ 9 ROG), die brandenburgischen *Braunkohlen- und Sanierungspläne* (§§ 12 ff. BbgRegBKPlG), die nordrhein-westfälischen und sächsischen *Braunkohlenpläne* (§§ 11, 24 ff. NWLPlG, § 8 SächsLPlG) sowie die schleswig-holsteinischen *Kreisentwicklungspläne* (§§ 11 ff. SchlHLPlG). Keiner Umweltprüfung bedürfen demgegenüber die schleswig-holsteinischen *Regionalbezirkspläne* (§ 3 Abs. 1, § 7a SchlHLPlG), da es bei ihnen an der Planaufstellungspflicht fehlt. Das *Raumordnungsverfahren* ist insofern nicht umweltprüfungspflichtig, als es nicht zu den Plänen und Programmen im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL gehört, sondern lediglich einen verselbständigten und besonders formalisierten Teil des Projektgenehmigungsverfahrens bzw. des Plan- oder Programmaufstellungsverfahrens bildet.

20. Auf dem *Gebiet des Städtebaurechts* betrifft die obligatorische Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL sowohl die *Bebauungspläne* (einschließlich der vorhabenbezogenen im Sinne des § 12 BauGB) als auch die *Flächennutzungspläne*, nicht jedoch die *Vorhaben- und Erschließungspläne*, da für diese keine rechtliche Aufstellungspflicht besteht.
21. Soweit es um das *Gebiet des Naturschutzrechts* geht, ist bedeutsam, daß *Schutzgebietsfestsetzungen* grundsätzlich keiner Umweltprüfung bedürfen, da es an einer rechtlichen Festsetzungspflicht (Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL) fehlt. Eine Ausnahme bildet § 19b Abs. 2 BNatSchG (= § 33 Abs. 2 BNatSchG n. F.). Danach besteht eine Rechtspflicht zur Festsetzung von Schutzgebieten, um den Erhaltungszielen der FFH-Gebiete sowie der Europäischen Vogelschutzgebiete gerecht zu werden. Hinsichtlich der *Landschaftsplanung* hängt die Umweltprüfungspflichtigkeit von der Konkretisierungsstufe sowie davon ab, wie die Länder das Verhältnis zur Raumordnungs- bzw. Bauleitplanung ausgestaltet haben. Hierbei spielt der Umstand eine maßgebliche Rolle, daß der Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL nicht aufgeführt ist. *Pflege- und Entwicklungspläne* sowie *landschaftspflegerische Begleitpläne* sind grundsätzlich nicht umweltprüfungspflichtig. Gleiches gilt für *Arten- und Biotopschutzprogramme*, wobei sich allerdings Besonderheiten ergeben, soweit sie als Teil der Landschaftsplanung konzipiert worden sind.
22. Auf dem *Gebiet des Verkehrsrechts* unterliegen der Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL der *Bundesverkehrswegeplan*, die *Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege* (§ 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG, § 1 Abs. 1 BSchWAbG), die *Linienbestimmungen der Bundesfernstraßen und der Bundeswasserstraßen* (§ 16 Abs. 1 BFernStrG, § 13 Abs. 1 WaStrG) sowie die *Genehmigungen für Flughäfen und Landeplätze mit beschränktem Bauschutzbereich* (§ 6 Abs. 1 LuftVG). Nicht umweltprüfungspflichtig sind der *Straßenbauplan* (Art. 3 Abs. 1 StrBauFinG) sowie der *straßenbaurechtliche Fünfjahresplan* (§ 5 Abs. 1 FStrAbG), da sie unter die Ausnahmeregelung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL fallen.
23. Auf dem *Gebiet des Landwirtschaftsrechts* sind *Tierkörperbeseitigungspläne* unter bestimmten Voraussetzung umweltprüfungspflichtig. Anders verhält es sich mit dem *Flurbereinigungsplan* sowie dem *Wege- und Gewässerplan*, da es insoweit an der Erstellungspflicht (Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL) fehlt. Beim *gemeinsamen Rahmenplan* (§ 4 Abs. 1 GAKG) scheidet eine Umweltprüfungspflicht insofern aus, als er unter die Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL fällt. Gleiches gilt für

die *agrarstrukturelle Entwicklungsplanung*, soweit diese lediglich den Charakter einer gliedstaatlichen *Vorplanung* zur gemeinsamen Rahmenplanung (§ 1 Abs. 2 GAKG) trägt. Ist sie jedoch landesrechtlich als allgemeine landwirtschaftliche Fachplanung ausgestaltet worden, so kommt eine obligatorische Umweltprüfung unter bestimmten Voraussetzungen in Betracht.

24. Auf dem *Gebiet des Forstrechts* unterliegt die *forstliche Rahmenplanung* grundsätzlich der obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, wobei die näheren Einzelheiten von der landesrechtlichen Ausgestaltung abhängig sind. Nicht umweltprüfungspflichtig sind die *geschützten Waldgebiete*, da sie den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL nicht genügen, sowie – wegen fehlender rahmensetzender Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL – die *Forsteinrichtungspläne* (Betriebspläne, Betriebsgutachten, Wirtschaftspläne).
25. Auf dem *Gebiet des Abfallrechts* ist bei den *Abfallwirtschaftsplänen* unabhängig davon, ob sie für verbindlich erklärt worden sind oder nicht, eine Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL gegeben. Als umweltprüfungspflichtig erweisen sich grundsätzlich auch die *Abfallwirtschaftskonzepte der öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger* (§ 19 Abs. 5 KrW-/AbfG). Entscheidend ist hier allerdings die landesrechtliche Ausgestaltung. Demgegenüber sind die *Abfallwirtschaftskonzepte der Erzeuger* (§ 19 Abs. 1 – 4 KrW/AbfG) selbst dann nicht umweltprüfungspflichtig, wenn sie von öffentlichrechtlichen Erzeugern erstellt werden.
26. Was das *Gebiet des Immissionsschutzrechts* angeht, so scheidet eine Umweltprüfungspflicht bei den *Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen* aus, da diese sich keinem der in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten Sachbereiche zuordnen lassen. Gleiches gilt für die *Emissionskataster*, denen es zudem am Rahmensetzungsmerkmal (Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL) fehlt. Die *Untersuchungsgebiete* (§ 44 BImSchG), *immissionsrechtlichen Schutzgebiete* (§ 49 Abs. 1 BImSchG) und *Smog-Gebiete* (§§ 49 Abs. 2, 40 Abs. 1 BImSchG) genügen nicht den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL, weil hier keine Erstellungspflicht besteht. Umweltprüfungspflichtig sind auch nicht die im Regierungsentwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vorgesehenen *Luftreinhaltepläne* (§ 47 Abs. 1, 3 BImSchGE) und *Aktionspläne* (§ 47 Abs. 2 BImSchGE).
27. Gegenstand der obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL sind auf dem *Gebiet des Wasserrechts* die *wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne* (§ 36 WHG), die *Bewirtschaftungspläne* (§ 36 b WHG) und die *Abwasserbeseitigungspläne*

(§ 18 a Abs. 3 WHG). Gleiches gilt für die *Reinhalteordnungen* (§ 27 WHG), soweit eine landesrechtliche Erstellungspflicht besteht, und für die Festsetzung von *Überschwemmungsgebieten* (§ 32 WHG). Anders verhält es sich mit den *Wasserschutzgebieten* (§ 19 WHG), da es insoweit an einer Festsetzungspflicht fehlt. Was die derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz angeht, so sind die dort geregelten *Maßnahmenprogramme* (§ 36 WHGE) und *Bewirtschaftungspläne* (§ 36 b WHGE) grundsätzlich umweltprüfungspflichtig.

28. Auf dem *Gebiet des Bodenschutzrechts* bedarf die in einigen Ländern vorgesehene Festsetzung von *Bodenbelastungs-, Bodenplanungs- bzw. Bodenschutzgebieten* keiner Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, weil hier die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL nicht erfüllt sind. Auch die *Sanierungspläne* (§§ 13, 14 BBodSchG) sind nicht umweltprüfungspflichtig. Bei ihnen liegt zumindest die rahmensetzende Wirkung (Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL) nicht vor, teils fehlt es bereits an den erforderlichen begrifflichen Merkmalen (Art. 2 lit. a SUP-RL).
29. Die Frage, welche Pläne und Programme einer *obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL* unterliegen, läßt sich kaum abstrakt, sondern im wesentlichen nur einzelfallbezogen beantworten. Denn aufgrund dieser Vorschrift sind (von den Ausnahmefällen des Art. 3 Abs. 3, 8, 9 SUP-RL abgesehen) alle Pläne und Programme umweltprüfungspflichtig, welche die in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL bezeichneten beeinträchtigenden Auswirkungen haben. Letztlich dürfte es nur wenige Plan- oder Programmarten geben, bei denen derartige Auswirkungen von vornherein auscheiden.
30. In der Praxis sollte der Grundsatz gelten, daß bei allen Plänen und Programmen, deren räumlicher Geltungsbereich an FFH-Gebiete bzw. Europäische Vogelschutzgebiete heranreicht oder sich sogar damit überschneidet, die Frage gestellt wird, ob Gebietsbeeinträchtigungen in Betracht kommen. Sofern diese Frage nicht von vornherein verneint werden kann, sind weitere Untersuchungen erforderlich, die sich gegebenenfalls auch darauf erstrecken, ob die in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL vorgesehene Erheblichkeitsschwelle überschritten werden könnte. Ist dies der Fall, greift bei dem betreffenden Plan oder Programm die Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL ein.
31. Bei der *konditionalen Umweltprüfung* (§ 3 Abs. 3, 4 SUP-RL) kommt dem *Begriff der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen* maßgebliche Bedeutung zu. Dies er-

gibt sich daraus, daß die Mitgliedstaaten eigens festzustellen haben, ob die betreffenden Pläne und Programme derartige Auswirkungen entfalten.

32. *Erheblich* sind die in § 3 Abs. 3, 4 SUP-RL angesprochenen Umweltauswirkungen dann, wenn die von ihnen ausgehende Beeinflussung der geschützten Umweltgüter nicht nur marginaler Art, sondern von einigem Gewicht oder einiger Dauer ist. Angesichts des mit einer strategischen Umweltprüfung verbundenen Aufwands sind an Gewicht und Dauer durchaus substantielle Anforderungen zu stellen.
33. Die Erheblichkeitsschwelle läßt sich auf abstrakter Ebene nicht mit der wünschenswerten Präzision bestimmen, weil es hier insbesondere auch auf einzelfallbezogene Wertungen ankommt. Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, bei der Entscheidung über die Frage, ob die in Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL vorgesehenen Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, den *Ansatz der Einzelfallprüfung* zugrunde zu legen. Zwar läßt Art. 3 Abs. 5 Satz 1 SUP-RL hier auch die Festlegung von Plan- und Programmarten zu. Angesichts des in Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL normierten Sicherstellungsauftrags besteht jedoch bei *Negativlisten*, die Plan- und Programmarten enthalten, bei denen die Entbehrlichkeit der Umweltprüfung ohne Rücksicht auf die konkreten Umstände des Einzelfalles festgelegt wird, ein hohes Risiko der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit. Der Sicherstellungsauftrag setzt Typisierungen und Generalisierungen bei Negativlisten enge Grenzen.
34. Bei *Positivlisten*, die dadurch gekennzeichnet sind, daß die in ihnen enthaltenen Pläne und Programme ohne Rücksicht auf die konkreten Umstände des Einzelfalles stets umweltprüfungspflichtig sind, kommt zwar ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht nicht in Betracht. Allerdings ist fraglich, ob mit Positivlisten eine Aufwandsreduzierung im Bereich der strategischen Umweltprüfung erreicht werden kann.

Einleitung

Die herkömmlichen gemeinschaftsrechtlichen Richtlinienbestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung¹ verlangen lediglich, daß im Zusammenhang mit der *Genehmigung von Projekten*, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, ökologische Untersuchungen durchgeführt werden (sog. Projekt-UVP). Über diese Rechtslage geht die unlängst erlassene Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung² insofern deutlich hinaus, als sie sich auf die der Genehmigungserteilung vorgelagerten *Pläne und Programme* bezieht. Sie wird deshalb verbreitet auch als Plan-UVP-Richtlinie bezeichnet. Zudem wird der Projekt-UVP häufig die Plan-UVP gegenübergestellt.

Dieser Sprachgebrauch ist freilich in zweifacher Hinsicht ungenau. Denn einmal bezieht sich die neue Richtlinie nicht nur auf Pläne, sondern ausdrücklich auch auf Programme. Und zum anderen spricht sie nicht von Umweltverträglichkeitsprüfung, sondern von *Umweltprüfung*. Daher wird für die vorliegende Studie der – in der öffentlichen Diskussion ebenfalls anzutreffende³ – Ausdruck „strategische Umweltprüfung“ bevorzugt. Dieser Ausdruck liegt auch der im folgenden verwandten Richtlinienabkürzung (SUP-RL) zugrunde. Hervorgehoben sei, daß es insoweit nicht um substantielle Fragen, sondern lediglich um einen möglichst richtlinienadäquaten Sprachgebrauch geht.

Wie bereits der amtlichen Bezeichnung der neuen Richtlinie zu entnehmen ist, werden lediglich *bestimmte* Pläne und Programme erfaßt. Welche dies sind, läßt sich anhand der Richtlinienvorschriften nicht auf den ersten Blick feststellen. Es bedarf insoweit vielmehr näherer juristischer Untersuchungen.

¹ Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG) vom 27.6.1985 (ABl. EG Nr. L 175, S. 40); Richtlinie 97/11/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 3.3. 1997 (ABl. EG Nr. L 73, S. 5).

² Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 27.6.2001 (ABl. EG Nr. L 197, S. 30).

³ Vgl. z. B. *Michael Schmidt/Nicole Rütz/Sascha Bier*, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) in nationales Recht, DVBl. 2002, 357; *Christian Jakoby*, Die strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung, 2000; *Lieselotte Feldmann*, Die strategische Umweltprüfung – SUP-RL, in: Volkmart Hartje/Axel Klaphake (Hrsg.), Die Rolle der Europäischen Union in der Umweltplanung, 1998, S. 103.

ERSTER TEIL

Auslegung der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung im Hinblick auf die erfaßten Pläne und Programme

A. Begriff der Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie

In der Richtlinie werden einige grundlegende Begriffe inhaltlich eigens konkretisiert. Darunter befindet sich namentlich auch der Begriff der Pläne und Programme. Die konkretisierenden Hinweise hierzu, denen für die vorliegende Studie besondere Bedeutung zukommt, liefert die Vorschrift des Art. 2 lit. a SUP-RL, der nunmehr im einzelnen nachzugehen ist.

I. Zur Unterscheidung von Plänen und Programmen

An der Richtlinie fällt auf, daß sie – wie eingangs bereits angesprochen⁴ – Pläne und Programme gesondert nennt. Dies gilt auch für die Begriffsbestimmungsvorschrift des Art. 2 lit. a SUP-RL, die allerdings eine einheitliche inhaltliche Konkretisierung vornimmt. Die übrigen Richtlinienvorschriften betreffen ebenfalls Pläne und Programme jeweils in gleicher Weise. Insofern ist es nicht weiterführend, nach einem sachlichen Bedeutungsunterschied zwischen Plänen und Programmen in der Richtlinie zu forschen.

Die Unterscheidung zwischen Plänen und Programmen findet sich auch im deutschen Raumplanungsrecht. Da jedoch beide Formen konzeptioneller hoheitlicher Gestaltung durch die Richtlinie sowohl in definitorischer als auch in sonstiger Hinsicht völlig gleich behandelt werden, kommt es von vornherein nicht darauf an, ob eine Gestaltungskonzeption nach nationalem Recht als Plan oder Programm erlassen wird. Die deutsche Rechtsordnung weist in dieser Frage ohnehin keine klare Linie auf. Zwar gibt es Anhaltspunkte dafür, daß Programme im Vergleich zu Plänen die allgemeinen und weniger detaillierten Aussagen enthalten. Doch handelt es sich hierbei lediglich um eine Tendenz. Insbesondere werden räumliche Gestaltungskonzeptionen ähnlichen Inhalts und Detaillierungsgrads in den verschiedenen Ländern teils als Pläne, teils als Programme bezeichnet.

⁴ Vgl. oben Einleitung.

II. Änderung von Plänen und Programmen sowie deren Mitfinanzierung durch die Europäische Gemeinschaft

Zu den Plänen und Programmen im Sinne der Richtlinie gehören nach Art. 2 lit. a SUP-RL auch deren *Änderungen*. Dies bedeutet, daß die Richtlinienbestimmungen jeweils zugleich für die Aufstellung wie für die Änderung von Plänen und Programmen gelten. Allerdings ist hierbei die *Sonderregelung* des Art. 3 Abs. 3 SUP-RL zu beachten.

Wie aus Art. 2 lit. a SUP-RL ferner hervorgeht, ist es unerheblich, ob die Pläne und Programme *von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanziert* werden oder nicht. Doch bestehen insoweit zwei *Ausnahmefälle*, die sich aus Art. 3 Abs. 9 SUP-RL ergeben. Hinzu kommt die Sonderregelung des Art. 11 Abs. 3 SUP-RL.

III. Behördliche Ausarbeitung bzw. Annahme der Pläne und Programme

Nach Art. 2 lit. a SUP-RL kommen nur solche Pläne und Programme für eine strategische Umweltprüfung in Betracht, die von einer *Behörde* ausgearbeitet oder angenommen werden. Rein private Pläne und Programme scheiden somit aus. Eine rein private Natur ist gegeben, wenn sowohl die Ausarbeitung als auch die Annahme durch Privatrechtssubjekte erfolgt. Von der Richtlinie erfaßt werden demgegenüber Pläne und Programme, die zwar – wie es in der Praxis des öfteren geschieht – von privater Seite (etwa Architekturbüros oder auch Wirtschaftsunternehmen) ausgearbeitet, aber von einer Behörde angenommen werden.

Die Richtlinie erstreckt sich zudem auf *Gesetzentwürfe*. Art. 2 lit. a SUP-RL spricht insoweit von Plänen und Programmen, die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege des Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden. Hieraus folgt, daß bei den von der Ministerialverwaltung erstellten Gesetzentwürfen gegebenenfalls eine Umweltprüfung durchzuführen ist, und zwar bereits vor dem Kabinettsbeschluß über den Entwurf. Dies gilt unabhängig davon, ob der Gesetzentwurf vom Bundeskabinett zur Einbringung beim Bundestag oder vom Landeskabinett zur Einbringung beim Landtag beschlossen wird. Es gilt aber auch in dem Fall, daß das Landeskabinett den behördlich ausgearbeiteten Entwurf beschließt, um ihn durch den Bundesrat beim Bundestag einzubringen. Dagegen sind Fraktionen oder sonstige Zusammenschlüsse von Parlamentariern keine Behörden. Die von ihnen ausgearbeiteten (und eingebrachten) Gesetzentwürfe unterliegen demzufolge in keinem Fall einer Umweltprüfung.

Gegenüber der Regelung zur Umweltprüfung von Gesetzentwürfen bestehen im übrigen keine verfassungsrechtlichen Bedenken⁵. Denn die Umweltprüfungspflicht obliegt nicht dem Parlament, sondern den Behörden, welche die Entwürfe ausarbeiten. Die parlamentarische Entscheidungsfreiheit darüber, ob und gegebenenfalls mit welchem Inhalt ein Gesetz verabschiedet wird, bleibt völlig unangetastet. Für das Parlament ergibt sich vielmehr der Vorteil, daß zusätzliche Informationen über die Umweltauswirkungen der in den betreffenden Gesetzentwürfen enthaltenen Vorschriften verfügbar sind.

Bisweilen wird die Rechtsansicht vertreten, daß der Gesetzesbegriff des Art. 2 lit. a 1. Querstr. Var. 2 SUP-RL sowohl formelle wie materielle Gesetze und damit auch Rechtsverordnungen umfasse.⁶ Dieser Ansicht kann jedoch nicht gefolgt werden. Denn Art. 2 lit. a 1. Querstr. Var. 2 SUP-RL vermag nur diejenigen als Rechtsverordnung ergehenden Pläne und Programme zu erfassen, die „von einer Behörde für die Annahme ... durch die Regierung“ ausgearbeitet werden. Die übrigen, insbesondere von den staatlichen Mittelinstanzen, den Kreisen und Gemeinden in Form einer Rechtsverordnung erlassenen Pläne und Programme wären auf der Grundlage der dargelegten Rechtsansicht entweder von vornherein kein tauglicher Gegenstand einer strategischen Umweltprüfung, was überhaupt nicht zu überzeugen vermag, oder sie müßten Art. 2 lit. a 1. Querstr. Var. 1 SUP-RL zugeordnet werden. Letzteres ist indes ebenfalls abzulehnen, da es einmal wegen der Spezialität der Regelung zum Gesetzgebungsverfahren rechtsmethodisch bedenklich wäre und zum anderen zu einer gespaltenen Systematik bei der Einordnung von Rechtsverordnungen führte. Alldies erlaubt nur die Schlußfolgerung, daß Art. 2 lit. a 1. Querstr. Var. 2 SUP-RL allein formelle Gesetze betrifft. Pläne und Programme, die in Form von Rechtsverordnungen (oder Satzungen) ergehen, fallen ausnahmslos unter Art. 2 lit. a 1. Querstr. Var. 1 SUP-RL.

⁵ Ebenso *Christof Sangenstedt*, Die Bedeutung einer europäischen Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen für das Fachplanungsrecht, in: Jan Ziekow (Hrsg.), *Planung 2000 – Herausforderung für das Fachplanungsrecht*, 2001, S. 27 (33 f.); *Harald Ginzky*, Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, UPR 2002, 47 (48).

⁶ *Dietrich Kraetzschmer/Harald Ginzky* (Bearb.), Vorschläge für rechtliche Grundlagen und methodische Hilfen für die Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Verzahnung von UVP in vorgelagerten Verfahren mit UVP in nachgelagerten Verfahren, Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes (FKZ Nr. 29913134), Endbericht der Planungsgruppe Ökologie + Umwelt GmbH und der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht, maschinenschriftliches Manuskript, Mai 2001, S. 15 f.

IV. Rechtliche Aufstellungspflicht

Wie aus der Regelung des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL hervorgeht, beschränkt sich die neu eingeführte Umweltprüfung auf Pläne und Programme, die „aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen“. Nach dem Regelungswortlaut ist mithin ausschlaggebend, ob eine rechtliche Pflicht zur Plan- bzw. Programmaufstellung besteht. Fehlt es an einer derartigen Aufstellungspflicht, handelt es sich nicht um Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie.

Das vorstehend dargelegte, allein aus dem Wortlaut des deutschen Richtlinientextes hergeleitete Ergebnis vermag freilich nicht ohne weiteres zu überzeugen. Denn die Umweltauswirkungen eines Plans oder Programms sind völlig unabhängig davon, ob der Behörde eine entsprechende Aufstellungspflicht obliegt oder nicht. Dieser Gesichtspunkt legt es nahe, Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL in der Weise auszulegen, daß es hier um alle Pläne und Programme geht, die auf Rechts- und Verwaltungsvorschriften basieren⁷ bzw. in einem rechtlich fixierten Verfahren erstellt werden.⁸ Fraglich ist jedoch, ob sich eine derartige wortlautabschwächende Auslegung des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL bei näherer Betrachtung halten läßt.

Zur Klärung dieser Frage bietet es sich an, auch die *englische und die französische Fassung des Richtlinientextes* heranzuziehen. Dort ist die Rede von „plans and programmes, ...which are required by legislative, regulatory or administrative provisions“ bzw. von „les plans et programmes, ...exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives“. Dem läßt sich entnehmen, daß der englische und der französische Richtlinien-text das anhand des deutschen Wortlauts von Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL ermittelte Ergebnis voll bestätigen.

Als weitere Auslegungshilfe kommt der *Regelungszweck* in Betracht. Insoweit gilt es zu beachten, daß die Regelung des Art. 2 SUP-RL vor allem der *Abgrenzung von der Politik* dient. Bereits in der Begründung zur ursprünglichen Fassung des Art. 2 SUP-RL wird hervorgehoben, daß die neuen Bestimmungen zur Umweltprüfung nicht für die „allgemeine-

⁷ Lieselotte Feldmann, Strategische Umweltprüfung (SUP) – Zwei Drittel des Weges zur EG-Richtlinie geschafft, UVP-report 2000, S. 109 (110).

⁸ Vgl. zu diesem Kriterium Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Anwendungsbereich der Strategischen Umweltprüfung, Positionspapier vom 4.10.2001, S. 6 f.

ren politischen Entscheidungen an der Spitze der Entscheidungshierarchie“ gelten.⁹ Die in Kraft getretene Fassung des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL geht auf den vom Rat festgelegten gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 25/2000 vom 30. März 2000 zurück. In der Begründung hierzu heißt es, durch die Änderung des ursprünglich vorgesehenen Normtextes werde „klargestellt“, daß „nur Pläne und Programme gemeint sind, die aufgrund von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten verlangt ... werden“.¹⁰ Die Richtlinie beruht offenbar auf dem Gedanken, daß die *freie Entscheidung über die Aufstellung des Plans oder Programms* das Kennzeichen des Politischen ist. Die Entscheidungsfreiheit über das „Ob“ führt hiernach zur Exemption von den Anforderungen der Richtlinie.

Unerheblich ist dagegen, ob ein rechtlich fixiertes Verfahren für die Aufstellung des Plans oder Programms besteht. Denn aus dem neunten Erwägungsgrund der Richtlinie geht hervor, daß die Richtlinienanforderungen entweder in bereits vorhandene oder aber „in eigens für diese Zwecke geschaffene Verfahren“ einbezogen werden sollten.¹¹ Es kommt demzufolge allein auf die rechtliche Aufstellungspflicht an. Liegt sie vor, handelt es sich um einen Plan oder ein Programm im Sinne der Richtlinie. Fehlt es an Verfahrensvorschriften für die Plan- oder Programmaufstellung, müssen diese gegebenenfalls geschaffen werden, um die Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen. Ist eine rechtliche Aufstellungspflicht nicht gegeben, handelt es sich um politische Pläne und Programme. Sie werden von der Richtlinie selbst dann nicht erfaßt, wenn Verfahrensvorschriften bestehen sollten.

Das der Richtlinie zugrunde liegende Verständnis des Politischen mag unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes kritikwürdig sein. Doch gilt es zu beachten, daß sich die Kommission die Prüfung von Möglichkeiten, Umweltaspekte in die allgemeinen politischen Ent-

⁹ Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM (96) 511 endg., BR-Drucks. 277/97, S. 1. Die Ausklammerung des Politischen ist – entstehungsgeschichtlich betrachtet – ein wichtiges Ziel der geltenden Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung. In die frühen, Anfang der neunziger Jahre von der Kommission vorgelegten Richtlinienentwürfe waren neben Plänen und Programmen auch „Politiken“ einbezogen worden, die später bezeichnenderweise entfallen sind. Vgl. dazu (mit den entsprechenden Nachweisen) *Sandra Otto*, Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen, 1999, S. 19.

¹⁰ Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 25/2000 vom 30.3.2000, vom Rat festgelegt gemäß dem Verfahren des Art. 251 EGV, ABl. EG Nr. C 137 vom 16.5.2000, S. 11 (20).

¹¹ Vgl. auch Art. 4 Abs. 2 SUP-RL.

scheidungen einzubeziehen, ausdrücklich vorbehalten hat.¹² Vor diesem Hintergrund stellt die Richtlinie lediglich einen ersten Schritt zur Erweiterung des Einsatzgebiets der Umweltverträglichkeitsprüfung dar, das sich bisher – wie erwähnt¹³ – auf die Genehmigung von Projekten beschränkte. Der Erweiterungsschritt ist unter (vorläufiger) Zurückstellung höherreichender Umweltschutzziele insofern sehr behutsam gesetzt worden, als der von der Richtlinie ausgegrenzte politische Entscheidungsbereich relativ großzügig bemessen worden ist. Ökologisch wäre es allemal vorteilhafter gewesen, die Richtlinie auf sämtliche behördlich ausgearbeiteten bzw. angenommenen Pläne und Programme zu erstrecken, die in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelt sind. Dies rechtfertigt es allerdings nicht, das Politikverständnis des Richtliniengebers zu korrigieren und sich über Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL hinwegzusetzen. Somit bleibt es dabei, daß Pläne und Programme, deren Aufstellung der Behörde freigestellt ist, von der Richtlinie nicht erfaßt werden.¹⁴ Zwar ist in der Begründung zur ursprünglichen Fassung des Art. 2 SUP-RL lediglich von den allgemeineren Entscheidungen „an der Spitze der Entscheidungshierarchie“ die Rede. Aber diese Beschränkung kommt in dem in Kraft getretenen Richtlinien text nicht zum Ausdruck. Von der Richtlinie unberührt bleiben daher alle Pläne und Programme, bei denen keine behördliche Aufstellungspflicht besteht, gleichviel, ob die Behörde an der Spitze der Entscheidungshierarchie oder darunter angesiedelt ist.

Auf der Grundlage des Dargelegten kann festgehalten werden, daß Pläne und Programme im Sinne der Richtlinie vorliegen, wenn über deren Aufstellung aufgrund einer *Muß-Vorschrift* zu befinden, d. h. eine gebundene Entscheidung zu treffen ist. Gleiches gilt im Fall einer *Soll-Vorschrift*. Denn diese wirkt wie eine *Muß-Vorschrift*, wobei ihr lediglich die Besonderheit anhaftet, daß sie in atypischen Fällen Ausnahmen gestattet.¹⁵ Anders verhält es sich dagegen, wenn lediglich eine *Kann-Vorschrift* besteht und dem zufolge die Entscheidung über die Plan- oder Programmaufstellung der behördlichen Plangestaltungs-

¹² Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM (96) 511 endg., BR-Drucks. 277/97, S. 1. Vgl. ferner auch Art. 12 Abs. 3 Unterabs. 2 Satz 2 SUP-RL.

¹³ Vgl. oben Einleitung.

¹⁴ Im gleichen Sinne *Sangenstedt* (Fn. 5), S. 34; *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 16 f.

¹⁵ BVerwGE 90, 88 (93 m. w. N.).

freiheit (Planungsermessen) unterliegt. In diesem Fall handelt es sich *nicht* um Pläne oder Programme im Sinne der Richtlinie, da es an einer Aufstellungspflicht fehlt.

An einer derartigen Pflicht fehlt es auch dann, wenn die Aufstellung eines Plans oder Programms in einer Muß-Vorschrift nur unter bestimmten Voraussetzungen angeordnet wird, im übrigen aber nicht untersagt, sondern zulässig ist und in concreto erfolgt, obwohl die Voraussetzungen der Muß-Vorschrift nicht erfüllt sind. Ebenso ist bei einer Soll-Vorschrift der Fall zu beurteilen, daß ein Plan oder Programm aufgestellt wird, obwohl hiervon wegen Vorliegens eines exzeptionellen Sachverhalts abgesehen werden dürfte. In beiden Fällen geht es um politische Vorgänge im Sinne der Richtlinie mit der Folge, daß es keiner strategischen Umweltprüfung bedarf. Umgekehrt ist bei einer Kann-Vorschrift denkbar, daß aufgrund besonderer Umstände ausnahmsweise eine Pflicht zur Aufstellung eines Plans oder Programms besteht. In einem derartigen Ausnahmefall wird der Plan bzw. das Programm von der Richtlinie erfaßt. Ein Beispiel hierfür bildet die Sachverhaltssituation, daß ein FFH-Gebiet den Erlass einer Schutzgebietsverordnung erfordert (§ 19 b Abs. 2 BNatSchG = § 33 Abs. 2 BNatSchG n. F.).¹⁶ Dabei ist – wie ergänzend bemerkt sei – die Aufstellungspflicht nicht deshalb zu verneinen, weil etwa an Stelle der gewählten Naturschutzverordnung im konkreten Fall auch eine Landschaftsschutzverordnung hätte erlassen werden können, um den rechtlichen Anforderungen zu genügen. Entscheidend ist vielmehr, ob mit der Aufstellung des betreffenden Plans oder Programms eine *bestehende Rechtspflicht* erfüllt wird. Im Ergebnis bedeutet alldies, daß Pläne und Programme, die nicht in Erfüllung einer Rechtspflicht aufgestellt werden, außerhalb der rechtlichen Reichweite der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung liegen.

V. Bedeutung der strukturellen Differenzierung zwischen Begriffsbestimmung und Geltungsbereich

Der Begriff der Pläne und Programme wird in Art. 2 lit. a SUP-RL nur wenig präzisiert.¹⁷ Dies ist auf den durchaus ungewöhnlichen Umstand zurückzuführen, daß die Vorschrift Pläne und Programme als Pläne und Programme mit bestimmten Merkmalen definiert, wobei die Merkmalsangaben recht sparsam ausgefallen sind. Die entscheidenden Begrenzun-

¹⁶ Näheres dazu unten Zweiter Teil, A III 1 b.

¹⁷ Anders Schmidt/Rütz/Bier (Fn. 3), DVBl. 2002, 358, die dem Richtliniengeber eine „genaue Definition“ bescheinigen, was sich allerdings nur dann rechtfertigen läßt, wenn die an definitorische Genauigkeit gestellten Ansprüche außerordentlich niedrig angesetzt werden.

gen bezüglich des Erfordernisses strategischer Umweltprüfungen werden erst durch die Ausgestaltung des Geltungsbereichs der Richtlinie vorgenommen.

Von der Begriffsbestimmungsnorm des Art. 2 lit. a SUP-RL werden beispielsweise auch Haushaltspläne und (soweit eine Erstellungspflicht besteht) staatliche Finanzprogramme erfaßt. Gleiches gilt für Pläne und Programme, die sich als Zulassungsentscheidungen für Projekte erweisen (Planfeststellungen, bergrechtliche Betriebspläne etc.). Ob sie einer strategischen Umweltprüfung unterliegen, ist keine Frage der Begriffsbestimmung (Art. 2 lit. a SUP-RL), sondern des Geltungsbereichs (Art. 3 SUP-RL). Deshalb stellt die sich auf den ersten Blick möglicherweise anbietende Deutung der Pläne und Programme im Sinne räumlicher Gestaltungskonzepte zu Vorbereitung hoheitlicher Einzelfallentscheidungen keine exakte begriffliche Charakterisierung, sondern allenfalls eine Faustformel dar. Begrifflich werden vor allem Gestaltungskonzepte ausgeschlossen, bei denen keine Erstellungspflicht besteht (Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL). Dies zielt – wie erwähnt¹⁸ – auf den Bereich des Politischen, wobei freilich eine breite Streuwirkung zu verzeichnen ist.

Die auffällige strukturelle Differenzierung zwischen einem durch wenige Merkmale gekennzeichneten Plan- bzw. Programmbegriff einerseits (Art. 2 lit. a SUP-RL) und einem näher ausgestalteten Geltungsbereich andererseits (Art. 3 SUP-RL) stellt eine konzeptionelle Grundentscheidung des Richtliniengebers dar. Auf diese Grundentscheidung hat sich der Richtlinieninterpret einzustellen. Sie würde durchkreuzt, wenn zur Klärung von Zweifelsfällen aus dem bloßen Verständnis der Worte Plan oder Programm zusätzliche, in Art. 2 lit. a SUP-RL nicht aufgeführte Merkmale hergeleitet würden. Eine Erweiterung des betont sparsam gehaltenen normtextlichen Merkmalbestandes bedarf außerhalb des Eindeutigen gewichtiger, über das bloße Wortverständnis hinausgehender Rechtsgründe. Insofern erweist es sich etwa als bedenklich, hinsichtlich der Pläne und Programme zu fordern, daß planerische Gestaltungsfreiheit bestehen muß oder daß es sich nicht um Rechtsetzung handeln darf. Zumindest lassen sich mit zusätzlichen Merkmalen dieser Art keine Zweifelsfälle, wie beispielsweise die Umweltprüfungspflichtigkeit von Schutzgebietsfestsetzungen (Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete, Bodenbelastungsgebiete etc.), lösen. Bezüglich des erwähnten Beispiels sei hervorgehoben, daß Schutzgebietsfestsetzungen traditionell verbreitet der Fachplanung zugeordnet und als Teil des Raumplanungssystems betrachtet

¹⁸ Vgl. den vorhergehenden Gliederungsabschnitt IV.

werden.¹⁹ Sie gehören demnach grundsätzlich zu den Plänen und Programmen im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL.²⁰ Freilich fehlt es hier vielfach an der Erstellungspflicht.

B. Die Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie durch Ausschluß bestimmter Pläne und Programme

Welche Pläne und Programme im Sinne der Begriffsbestimmung des Art. 2 lit. a SUP-RL einer Umweltprüfung zu unterziehen sind, wird in Art. 3 SUP-RL näher geregelt. Diese Regelung legt in differenzierter Weise den *Geltungsbereich der Richtlinie* fest. Die Festlegung erfolgt einmal dadurch, daß bestimmte Pläne und Programme von vornherein aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden. Der Ausschluß betrifft nach Art. 3 Abs. 8, 9 SUP-RL diejenigen Pläne und Programme, die

- (1) ausschließlich Zielen der Landesverteidigung oder des Katastrophenschutzes dienen,
- (2) Finanz- oder Haushaltspläne und -programme darstellen oder
- (3) in den laufenden jeweiligen Programmplanungszeiträumen für die Verordnungen (EG) Nr. 1260/1999 und (EG) Nr. 1257/1999 des Rates mitfinanziert werden.

Die zu diesen drei Kategorien gehörenden Pläne und Programme befinden sich außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie und sind infolgedessen nicht umweltprüfungspflichtig. Das gilt selbst dann, wenn sie die Begriffsmerkmale des Art. 2 lit. a SUP-RL sowie die übrigen – noch zu erörternden²¹ – Merkmale, die für die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bedeutsam sind, erfüllen sollten.

¹⁹ Vgl. dazu beispielsweise *Rüdiger Breuer*, Die hoheitliche raumgestaltende Planung, 1968, S. 43, 156 ff.; *Reinhard Hendler*, Zur Einführung: Raumplanungsrecht, JuS 1979, 618 (619); *Franz-Joseph Peine*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 1997, Rn. 10; *Wilfried Erbguth/Jörg Wagner*, Bauplanungsrecht, 3. Aufl. 1998, Rn. 69a; *Winfried Brohm*, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2002, S. 40; *Heinz-Joachim Peters*, Das planungsrechtliche Instrumentarium des Naturschutzrechts, VR 2001, 332 (333).

²⁰ Implizit bejaht wird dies auch von *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 31, indem sie davon ausgehen, daß Schutzgebiete in den Anwendungsbereich von Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL fallen können.

²¹ Vgl. die folgenden Gliederungsabschnitte des Ersten Teils.

C. Die Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie durch Kennzeichnung der umweltprüfungspflichtigen Pläne und Programme

Die Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie erfolgt indes nicht nur – wie vorstehend beschrieben – in der Weise, daß die Pläne und Programme aufgeführt werden, die von vornherein keiner Umweltprüfung unterliegen.²² Vielmehr werden die umweltprüfungspflichtigen Pläne und Programme mit Hilfe bestimmter Kriterien auch positiv gekennzeichnet. Den Einstieg zu dieser Thematik liefert Art. 3 Abs. 1 SUP-RL. Danach sind die unter Art. 3 Abs. 2 – 4 SUP-RL fallenden Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung zu unterziehen.

I. Zum Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen

Der Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen ist nicht nur in Art. 3 Abs. 1 SUP-RL, sondern z. B. auch in Art. 1, 3 Abs. 3, 4, 5 SUP-RL enthalten. Er gehört zu den *Schlüsselbegriffen* der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung. Besonders bedeutsam ist, ob er sich lediglich auf nachteilige (negative) oder auch auf vorteilhafte (positive) Umweltauswirkungen bezieht. Letzterenfalls könnte die Umweltprüfungspflicht nicht mit dem Argument verneint werden, die betreffenden Pläne und Programme zielten auf ökologische Verbesserungen und hätten ausschließlich oder zumindest überwiegend günstige Umweltauswirkungen. Hieran wird deutlich, daß vom Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen die rechtliche Reichweite der Richtlinie maßgeblich abhängt. Gleichwohl ist er nicht Gegenstand der Begriffsbestimmungsnorm des Art. 2 SUP-RL, was die Ermittlung seines Inhalts erschwert.

Ein vergleichender Blick auf die Richtlinie zur Projekt-UVP zeigt, daß der Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen dort ebenfalls anzutreffen ist (z. B. Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 UVP-RL). Im deutschen Umsetzungsrecht wird er jedoch im Sinne *nachteiliger* Umweltauswirkungen verstanden (z. B. § 3 c Abs. 1 Sätze 1, 2 UVPG). Insofern liegt es nahe, das gleiche Begriffsverständnis auch der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung zugrunde zu legen. Hinzu kommt, daß nicht ohne weiteres einzuleuchten vermag, weshalb auch solche Pläne und Programme, die ökologischen Zwecken dienen, einer Umweltprüfung unterzogen werden sollen.

²² Vgl. dazu den vorhergehenden Gliederungsabschnitt B.

Für die Würdigung der Rechtslage kommt dem Umstand erhöhte Bedeutung zu, daß im ursprünglichen Richtlinienvorschlag ausdrücklich auf „erhebliche negative Umweltauswirkungen“ abgestellt worden ist.²³ Das Europäische Parlament hat sich jedoch dafür ausgesprochen, das Negativmerkmal zu streichen.²⁴ Dem lag nicht etwa die Vorstellung zugrunde, die begehrte Änderung betreffe lediglich Überflüssiges, weil selbstverständlich sei, daß es nur um erhebliche negative Umweltauswirkungen gehe. Denn im Bericht des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz, auf dem das Änderungsbegehren des Europäischen Parlaments beruht, heißt es wörtlich, die „Richtlinie sollte nicht nur gelten, wenn negative Umweltauswirkungen erwartet werden, sondern wenn überhaupt Umweltauswirkungen erwartet werden.“²⁵

Im endgültigen Richtlinienentwurf (einschließlich Anhängen) ist fast durchgehend lediglich von (erheblichen) Umweltauswirkungen bzw. – gleichbedeutend – von (erheblichen) Auswirkungen auf die Umwelt die Rede.²⁶ Gelegentlich wird allerdings das Negativmerkmal ausdrücklich hinzugefügt.²⁷ Die Hinzufügung wäre überflüssig, wenn es sich bei den Umweltauswirkungen im Sinne der Richtlinie von vornherein nur um solche negativer Art handelte. Hieraus ergibt sich: Fehlt das Negativmerkmal, erstreckt sich der Begriff der Umweltauswirkungen sowohl auf vorteilhafte als auch auf nachteilige ökologische Folgen. Im Anhang II lit. f Fn. (1) SUP-RL werden positive und negative Auswirkungen sogar ausdrücklich nebeneinander erwähnt. Auch dies zeigt, daß die Richtlinie keinesfalls nur nachteilige ökologische Folgen erfaßt.

²³ Art. 4 Abs. 3, 4 des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programmen, KOM (96) 511 endg. (ABl. EG Nr. C 129 vom 25.4.1997, S. 14).

²⁴ Änderung 19 der legislativen Entschließung mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Projekte, KOM (96) 511 (ABl. EG Nr. C 341 vom 9.11.1998, S. 18).

²⁵ Gliederungsabschnitt B 12 des Berichts des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, KOM (96) 511 (Dok.-Nr. A4 – O245/98, einsehbar auf der Homepage des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.eu.int>).

²⁶ Vgl. neben den oben im Eingangssatz dieses Gliederungsabschnitts erwähnten Vorschriften u. a. auch die Erwägungsgründe 4, 10 und 11 sowie Anhang I lit. f SUP-RL.

²⁷ Art. 10 Abs. 1, Anhang I lit. g SUP-RL.

Wenngleich die Erstreckung der strategischen Umweltprüfung auf ökologisch vorteilhafte Pläne und Programme prima facie befremdlich sein mag, so lassen sich hierfür bei näherer Betrachtung doch einige sachliche Gründe anführen. Denn derartige Pläne und Programme sind vielfach mit Beschränkungen für Bürger und Wirtschaftsunternehmen verbunden. Eine strategische Umweltprüfung trägt dazu bei, Ausmaß und Bedeutung der vorteilhaften Umweltauswirkungen besser beurteilen zu können. Die genauere Kenntnis der Auswirkungen kann für die Behörde Anlaß sein, an der Aufstellung des Plans oder Programms festzuhalten und dem dagegen gerichteten Drängen nachteilig betroffener Bürger oder Wirtschaftsunternehmen nicht vorschnell nachzugeben. Umgekehrt kann sie bewirken, daß die Behörde von der Plan- oder Programmaufstellung absieht, weil sich herausgestellt hat, daß die ökologischen Vorteile nicht so groß sind wie ursprünglich angenommen und deshalb die Freiheitsbeschränkungen von Bürgern oder Wirtschaftsunternehmen nicht zu rechtfertigen vermögen. In beiden Fällen ist die Rationalität der behördlichen Entscheidung durch die strategische Umweltprüfung gesteigert worden.

Außerdem darf in diesem Zusammenhang die vielfach bestehende Ambivalenz der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen nicht übersehen werden.²⁸ Insoweit ist beispielsweise bedeutsam, daß die ökologisch vorteilhaften Pläne und Programme jeweils auch Grenzen festlegen. Der intendierte Umweltschutz gilt nur für ein bestimmtes Gebiet oder nur bis zu einem bestimmten Standard und nicht darüber hinaus. Jenseits der festgelegten Grenze sind die diesseits ausgeschlossenen Umweltbeeinträchtigungen weiterhin zulässig. Allgemein ausgedrückt: Jede ökologisch vorteilhafte Planung weist auch eine Vorteilsbegrenzung und damit zugleich einen Nachteil auf. Für diese Grenzfestlegungen vermag eine strategische Umweltprüfung wertvolle Hinweise zu liefern. Es kommt hinzu, daß auch bei Plänen und Programmen mit dem Ziel des Umweltschutzes aus rechtsstaatlichen Gründen eine Abwägung stattfindet, in die neben den verschiedenen (möglicherweise konfligierenden) ökologischen Belangen auch nichtökologische Belange einzustellen sind²⁹. Daß eine strategische Umweltprüfung für diese Abwägung von hohem Nutzen sein kann, liegt auf der Hand.

²⁸ Vgl. dazu auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Fn. 8), S. 9 f.

²⁹ Vgl. beispielsweise die Abwägungsvorschrift des § 1 Abs. 2 BNatSchG (= § 2 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG n. F.), die für die Landschaftsplanung (§§ 5, 6 BNatSchG = §§ 13 ff. BNatSchG n. F.) Bedeutung besitzt.

Wie nach alledem resümierend festgehalten werden kann, beschränkt sich der in der Richtlinie verwandte Begriff der erheblichen Umweltauswirkungen nicht auf ökologische Negativeffekte. Dies bedeutet, daß es bei der in Art. 3 Abs. 1 SUP-RL angeordneten Umweltprüfung für Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, nicht darauf ankommt, ob es sich um Auswirkungen nachteiliger oder vorteilhafter Art handelt.³⁰ Es mag Kritiker geben, die es für vorzugswürdig erachtet hätten, wenn die Richtlinie mit einer geringeren rechtlichen Reichweite ausgestattet worden wäre. Doch vermögen rechtspolitische Bewertungen dieser Art nichts an den sich aus der Richtlinie ergebenden Rechtspflichten zu ändern.

II. Pläne und Programme mit obligatorischer Umweltprüfung

Nach Art. 3 Abs. 2 SUP-RL sind grundsätzlich alle Pläne und Programme umweltprüfungspflichtig, welche die in dieser Vorschrift aufgeführten Merkmale erfüllen. Es bestehen (abgesehen von der Sonderregelung des Art. 3 Abs. 8, 9 SUP-RL) lediglich zwei Ausnahmen. Diese ergeben sich aus dem Vorbehalt des Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 SUP-RL (sog. Bagatell- oder Geringfügigkeitsklausel). Die erste Ausnahme bezieht sich auf diejenigen Pläne und Programme im Sinne des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL, welche *die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene* festlegen. Bei der zweiten Ausnahme geht es um den Fall, daß an den Plänen und Programmen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL nur *geringfügige Änderungen* vorgenommen werden. In den beiden Ausnahmefällen besteht eine Umweltprüfungspflicht nur dann, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß die betreffenden Pläne und Programme bzw. Änderungen voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Darauf wird noch zurückzukommen sein.³¹

Aus dem Dargelegten folgt: Soweit nicht die exzeptionellen Regelungen des Art. 3 Abs. 3, 8, 9 SUP-RL eingreifen, sind alle Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL,

³⁰ Im Ergebnis ebenso *Christof Sangenstedt*, Vorstellung und Bewertung der Richtlinie der EG zur Strategischen Umweltprüfung, in: Sven Reiter (Hrsg.), *Neue Wege in der UVP – Novellierte UVP-Gesetzgebung und innovative Methodik*, 2001, 235 (242); *Karl-Wilhelm Porger*, Bestandsaufnahme und Analyse von Recht und Praxis der Plan-UVP in der Raumordnungsplanung, in: Hans Kistenmacher/Stephan Mitschang/Willy Spannowsky (Projektleitung), *Praxisuntersuchung und Expertise zu einer Umsetzung der europarechtlichen Umweltverträglichkeitsrichtlinien in das Raumordnungsrecht*. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), Endbericht, maschinenschriftliches Manuskript, August 2000, S. 79 (83); Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Fn. 8), S. 9 f., 18.

³¹ Vgl. unten Erster Teil, C III 1a sowie Zweiter Teil, C.

welche die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL erfüllen, einer Umweltprüfung zu unterziehen. Es kommt hierbei nicht darauf an, ob von dem konkreten Plan oder Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen. Denn dies wird durch die Richtlinie unwiderleglich vermutet.³² Damit ist die Argumentation abgeschnitten, ein Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL, bei dem die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL gegeben sind und ein Sonderfall nach Art. 3 Abs. 3, 8, 9 SUP-RL nicht vorliegt, bedürfe keiner Umweltprüfung, weil erhebliche Umweltauswirkungen nicht zu besorgen seien. Der nationale Gesetzgeber besitzt insoweit keinen Entscheidungs- oder Gestaltungsspielraum. Er ist nicht befugt, über die in Art. 3 Abs. 3, 8, 9 SUP-RL enthaltenen Ausnahmen hinaus weitere vorzusehen (sog. obligatorische oder automatische Umweltprüfung.)

1. Projektbezogene Pläne und Programme

Die projektbezogenen Pläne und Programme mit obligatorischer Umweltprüfung sind in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL geregelt. Sie liegen (nur) dann vor, wenn die in dieser Vorschrift normierten Voraussetzungen erfüllt sind.

a) Ausarbeitung in bestimmten Sachbereichen

Zu den Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL gehört zunächst, daß die Pläne und Programme in bestimmten Bereichen (Sektoren) ausgearbeitet werden. Insoweit sind insgesamt zwölf Sachbereiche bedeutsam: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung und Bodennutzung. Bei der Auslegung dieser Sachbereichsbegriffe gilt es zu beachten, daß nicht am deutschen Recht, sondern am europäischen Gemeinschaftsrecht anzusetzen ist. Denn die Begriffsverwendung durch die Richtlinie erfolgt im gemeinschaftsrechtlichen, nicht im nationalen Sinne. Freilich schließt dies nicht aus, daß ein Begriff sowohl im Gemeinschaftsrecht als auch in der nationalen Rechtsordnung exakt den gleichen Sinngehalt aufweist.

Bei näherer Betrachtung wird deutlich, daß sich unter den in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten Sachbereichen *zwei allgemeine Materien* befinden, und zwar die Bodennutzung und die Raumordnung. Die übrigen zehn Sachbereiche stellen jeweils *Spe-*

³² Der Sache nach ebenso *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 21.

zialmaterien dar. Bodennutzung und Raumordnung sind insofern allgemeine Materien, als sie einen die anderen Sachbereiche übergreifenden Charakter tragen. Es gibt z. B. Bodennutzung zum Zwecke der Landwirtschaft, des Verkehrs, der Industrie, des Naturschutzes etc. Und für die Raumordnung ist kennzeichnend, daß die von ihr ausgehende strukturelle Gestaltung des Raumes aus einer Gesamtperspektive erfolgt und nicht nur aus einer von bestimmten Belangen (Landwirtschaft, Verkehr, Industrie, Naturschutz etc.) geprägten Teilperspektive. Die Aufgabe der Raumordnung besteht gerade darin, die verschiedenen, vielfach konfligierenden Belange zu einem Ausgleich zu bringen.

Die Begriffe der Raumordnung und der Bodennutzung werden nicht nur in der sekundärrechtlichen Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, sondern auch in der primärrechtlichen Vorschrift des Art. 175 Abs. 2 EGV verwandt. Im Primärrecht bezieht sich der Bodennutzungsbegriff „auf den spezifischen Aspekt der Begrenzung von Art und Ausmaß der konkreten Inanspruchnahme von Boden“.³³ Das Hauptbeispiel bilden Schutzgebietsfestsetzungen im Bereich des Naturschutzrechts.³⁴ Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, daß der Bodennutzungsbegriff in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL eine andere inhaltliche Bedeutung besitzt als in der höherrangigen Vorschrift des Art. 175 Abs. 2 EGV. Pläne und Programme der Bodennutzung sind hiernach durch eine hohe Konkretisierungsstufe gekennzeichnet, sie regeln die Inanspruchnahme des Bodens unmittelbar.

Bei der Raumordnung geht es demgegenüber – konzeptionell betrachtet – um die Verteilung und Zuordnung von Flächen, die jeweils für bestimmte Bodennutzungsregelungen in Betracht kommen bzw. ausscheiden. Die Pläne und Programme der Raumordnung sind denen der Bodennutzung gleichsam vorgelagert und typischerweise auf weitere Konkretisierung angelegt. Sie üben eine Steuerungswirkung auf die Regelungen zur konkreten Inanspruchnahme des Bodens aus. So werden in den Raumordnungsplänen z. B. besondere ökologische Flächen ausgewiesen und auf diese Weise für naturschutzrechtliche Schutzgebietsfestsetzungen vorgesehen.

³³ Christian Calliess, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV –, 1999, Art. 175 Rn. 20 (Hervorhebung im Original).

³⁴ Calliess (Fn. 33), Art. 175 Rn. 20; Siegfried Breier/Henrik Vygen, in: Carl Otto Lenz (Hrsg.), Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, in der durch den Amsterdamer Vertrag geänderten Fassung, 2. Aufl. 1999, Art. 175 Rn. 13.

Allerdings können die für naturschutzrechtliche Schutzgebietsfestsetzungen in Betracht kommenden Flächen auch durch die Landschaftsplanung ausgewiesen werden. An diesem Beispiel wird deutlich, daß die Planungen in den Spezialmaterien des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL auf der Konkretisierungsstufe der Raumordnung anzusiedeln sind und ebenfalls eine Vorbereitungsfunktion für Bodennutzungsregelungen erfüllen. Daß Naturschutz und Landschaftspflege in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL nicht als Spezialmaterie aufgeführt sind, kann hierbei vernachlässigt werden. Darauf wird in anderem Zusammenhang noch zurückzukommen sein.³⁵ An dieser Stelle ist entscheidend, daß sich die Planungen in den zehn Spezialmaterien des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL von der Raumordnungsplanung nicht durch die Konkretisierungsstufe unterscheiden. Denn im Fall einer weiterreichenden Konkretisierung gerieten sie in den Anwendungsbereich der allgemeinen Materie der Bodennutzung. Der Unterschied zur Raumordnungsplanung besteht darin, daß sie ein schmaleres, auf die Pflege und Durchsetzung bestimmter Belange gerichtetes Zielspektrum aufweisen. Zur Raumordnungsplanung wird eine Planung in einer Spezialmaterie des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL dann, wenn und soweit ihre Inhalte – nach Abwägung mit anderen Spezialplanungen und Belangen – in die raumordnerischen Pläne und Programme übernommen werden. Vor dieser Übernahme handelt es sich jeweils um die Fachplanung eines bestimmten Sachbereichs, etwa der Landwirtschaft, des Verkehrs, der Industrie, der Wasserwirtschaft, der Abfallwirtschaft etc.

Wie aus alledem hervorgeht, unterscheiden sich die Pläne und Programme der in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten Spezialmaterien von denen der Bodennutzung durch ihre weniger weitreichende Konkretisierungsstufe, von denen der Raumordnung durch ihr sachlich begrenztes Zielspektrum. Im übrigen ist es für die Frage der Umweltprüfungspflicht nicht erforderlich, in allen Einzelheiten zu klären, wie die Sachbereiche des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL systematisch voneinander abzugrenzen sind und ob bestimmte Pläne oder Programme in den einen oder anderen Sachbereich fallen. Denn im Ergebnis ist allein entscheidend, ob die betreffenden Pläne und Programme überhaupt einem richtlinienrelevanten Sachbereich zugeordnet werden können. Soweit sich hier Zweifel ergeben, werden diese unten im Zweiten Teil der vorliegenden Studie bei der Behandlung konkreter Pläne und Programme zu erörtern sein.

³⁵ Vgl. unten Zweiter Teil, A III 2 c.

b) Rahmensetzung für die künftige Genehmigung bestimmter Projekte

Die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL setzt im weiteren voraus, daß durch die Pläne und Programme der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird. Es handelt sich hierbei um die bereits erwähnte Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung bei Projekten (UVP-RL).³⁶ Diese ist auch bei der Anwendung des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL in ihrer aktuellen, d. h. im Jahr 1997 geänderten Fassung zugrunde zu legen.³⁷

aa) Begriffe der Genehmigung und des Projekts

Hinsichtlich der in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL verwandten Begriffe der Genehmigung und des Projekts enthält die Richtlinie zur Projekt-UVP wichtige Verständnishilfen. Als Genehmigung erweist sich nach Art. 1 Abs. 2 UVP-RL die behördliche Entscheidung, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält. Es bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme, daß Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ein anderer Genehmigungsbegriff zugrunde liegt. Gegen eine derartige Annahme sprechen insbesondere die Gesichtspunkte der Einheit des Gemeinschaftsrechts sowie die Sachnähe der beiden Richtlinien.³⁸ Auch was unter einem Projekt zu verstehen ist, wird in Art. 1 Abs. 2 UVP-RL näher bestimmt. Es handelt sich hierbei um die Errichtung von baulichen und anderen Anlagen sowie um sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen.

bb) Bestimmung der Projekte

In Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL wird auf die Projekte in den Anhängen I und II der Richtlinie zur Projekt-UVP Bezug genommen. Diese Bezugnahme ist jedoch lediglich allgemeiner Art, eine Spezifizierung erfolgt nicht.

aaa) Projekte der Anhangs I UVP-RL

³⁶ Vgl. oben Einleitung mit Fn. 1.

³⁷ Ebenso *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 28, unter Hinweis auf entstehungsgeschichtliche Vorgänge.

³⁸ Im Ergebnis ebenso *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 27.

Aus Art. 4 Abs. 1 UVP-RL ergibt sich, daß die Projekte des Anhangs I UVP-RL einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Insoweit bereitet die Beurteilung der Rechtslage keine Schwierigkeiten: Pläne und Programme, die den Rahmen für die künftige Genehmigung dieser Projekte setzen, bedürfen einer strategischen Umweltprüfung.³⁹ Hieran vermag auch der Umstand, daß nach Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 3 UVP-RL bei einem einzelnen Projekt ausnahmsweise von einer Umweltverträglichkeitsprüfung abgesehen werden kann, schon deshalb nichts zu ändern, weil Art. 2 Abs. 3 UVP-RL nicht in deutsches Recht umgesetzt worden ist. Die Regelung des § 3 Abs. 2 UVPG, wonach der Bundesminister der Verteidigung unter bestimmten Voraussetzungen für Vorhaben der Landesverteidigung die Anwendung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung ausschließen oder Ausnahmen von dessen Anforderungen zulassen kann, ist kein Fall des § 2 Abs. 3 UVP-RL. Sie beruht vielmehr auf Art. 1 Abs. 4 UVP-RL. Diese Vorschrift nimmt Projekte, die Zwecken der nationalen Verteidigung dienen, vom Anwendungsbereich der Richtlinie zur Projekt-UVP aus.

bbb) Projekte des Anhangs II UVP-RL

Komplizierter ist die Rechtslage bezüglich der Projekte des Anhangs II UVP-RL. Denn bei diesen Projekten entscheiden die Mitgliedstaaten anhand bestimmter gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben darüber, ob sie einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen (Art. 4 Abs. 2, 3 UVP-RL). Zu beachten ist hierbei, daß die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 1 UVP-RL verpflichtet sind, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit bei Projekten, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Dies bedeutet, daß von einer Umweltverträglichkeitsprüfung kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 2 UVP-RL nur, aber auch immer dann abgesehen werden darf, wenn nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. In einem derartigen Fall besteht keinerlei gemeinschaftsrechtlicher Anlaß für eine Umweltverträglichkeitsprüfung. Denn der Richtlinie zur Projekt-UVP geht es nicht um ökologische Marginalien. Ihr Gegenstand sind lediglich solche Projekte, die möglicherweise *erhebliche* Auswirkungen auf die Umwelt haben (Art. 1 Abs. 1 UVP-RL). Entsprechendes gilt für die Zielsetzung der Richtlinie zur strate-

³⁹ Kraetzschmer/Ginzky (Fn. 6), S. 28.

gischen Umweltprüfung im Hinblick auf die erfaßten Pläne und Programme (Art. 1 SUP-RL).

Für die Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL folgt hieraus: Setzen Pläne und Programme lediglich einen Rahmen für solche Projekte des Anhangs II UVP-RL, bei denen kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung auf der Grundlage des Art. 4 Abs. 2 UVP-RL nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist, so bedarf es keiner strategischen Umweltprüfung.⁴⁰ Die Annahme einer Prüfungspflicht ginge hier über die Ziele der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung hinaus. Denn die Richtlinie betrifft ausschließlich Pläne und Programme, die voraussichtlich *erhebliche* Umweltauswirkungen haben. Auch hier geht es ebenso wie bei der Richtlinie zur Projekt-UVP nicht um ökologische Marginalien. Sofern Pläne und Programme jedoch lediglich den Rahmen setzen für solche Projekte, bei denen keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind, kann nicht davon ausgegangen werden, daß sie ihrerseits erhebliche Umweltauswirkungen haben. Sie werden daher von der Zielsetzung der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung nicht erfaßt. Es läßt sich auch sachlich kaum rechtfertigen, sie einer derartigen (mit zusätzlichem Aufwand verbundenen) Prüfung zu unterziehen, wenn aufgrund des Umstandes, daß sie voraussichtlich nur unerhebliche Umweltauswirkungen haben, bereits absehbar ist, daß der ökologische Prüfungsertrag gering sein wird.

Das vorstehend ermittelte Ergebnis steht nicht im Widerspruch zu dem oben⁴¹ Dargelegten, wonach in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL unwiderleglich vermutet wird, daß voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen gegeben sind. Denn die unwiderlegliche Vermutung greift erst dann ein, wenn die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL erfüllt sind. Bei den Plänen und Programmen, die den Rahmen setzen für die künftige Genehmigung von Projekten des Anhangs II UVP-RL, gehört jedoch zu diesen Voraussetzungen, daß es sich nicht um solche Projekte handelt, von denen kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL) voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen ausgehen.

Der Wegfall der obligatorischen Umweltprüfung setzt hiernach zunächst voraus, daß sich der Plan bzw. das Programm *ausschließlich* auf Projekte des Anhangs II UVP-RL bezieht. Werden auch Projekte des Anhangs I UVP-RL erfaßt, erweist sich die Durchführung einer

⁴⁰ Abweichend *Sangenstedt* (Fn. 30), S. 243 f.; *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 29.

⁴¹ Gliederungsabschnitt C II vor 1.

Umweltprüfung als unerlässlich. Voraussetzung für den Wegfall der obligatorischen Umweltprüfung ist ferner, daß der Plan bzw. das Programm nur solche Projekte des Anhangs II betrifft, bei denen kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL) nicht mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Dies bedeutet, daß die in § 3c UVPG vorgesehene allgemeine bzw. standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls bereits auf der Plan- bzw. Programmebene durchzuführen ist, sofern auf eine strategische Umweltprüfung gegebenenfalls verzichtet werden soll. Als Einzelfall ist hier die maximale Ausschöpfung der Plan- oder Programmausweisung zugrunde zu legen. Werden z. B. in einem Regionalplan drei Vorranggebiete für sog. Windfarmen mit jeweils höchstens 19 Windkraftanlagen (ohne Höhenbegrenzung) ausgewiesen, so kann eine strategische Umweltprüfung nur dann entfallen, wenn die für jedes Vorranggebiet erforderliche allgemeine Vorprüfung ergibt, daß die (etwaige) Errichtung der Windfarmen keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die nach § 12 UVPG zu berücksichtigen wären, haben kann.⁴² In der Praxis dürften die Plan- oder Programmaussagen allerdings des öfteren so allgemein gehalten sein, daß sie auch Projekte des Anhangs I UVP-RL oder solche Projekte des Anhangs II UVP-RL umfassen, bei denen kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. In derartigen Fällen darf auf eine strategische Umweltprüfung nicht verzichtet werden. Freilich ist es denkbar, daß sich aus allgemeinen bzw. standortbezogenen Vorprüfungen Hinweise ergeben, wie die Plan- oder Programmaussagen inhaltlich auszugestalten sind, um von einer strategischen Umweltprüfung absehen zu können. Werden die Aussagen daraufhin entsprechend gefaßt, bedarf es einer strategischen Umweltprüfung nicht.

Wie klarstellend betont sei, besteht keineswegs eine Verpflichtung zur Durchführung von Vorprüfungen. Soweit derartige Prüfungen wegen der besonderen Plan- oder Programminhalte oder aus sonstigen Gründen für unzumutbar gehalten werden, kann auch sogleich eine komplette Umweltprüfung erfolgen. Bei der Vorprüfung handelt es sich lediglich um eine (gemeinschaftsrechtlich zulässige) Option, deren Inanspruchnahme in geeigneten Fällen zu einer Aufwandsbegrenzung beitragen kann.

ccc) Projekte außerhalb der Anhänge I und II UVP-RL

⁴² Vgl. hierzu Anhang II Nr. 3 lit. i UVP-RL, § 3c Abs. 1 Satz 1 in Verb. mit Anlage 1 Nr. 1.6.2 UVPG.

Die Richtlinie zur Projekt-UVp führt in ihren Anhängen I und II auf, welche Projekte einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen. Die Mitgliedstaaten sind jedoch befugt, die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auf zusätzliche Projekte auszudehnen. Soweit sie von dieser Befugnis Gebrauch gemacht haben, ist fraglich, ob Pläne und Programme, welche den Rahmen für die künftige Genehmigung solcher zusätzlichen Projekte setzen, einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen sind. Die Frage ist indes zu verneinen. Denn Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL verweist lediglich auf die Anhänge I und II UVP-RL. Der Wortlaut der Vorschrift ist insoweit eindeutig. Hat daher ein Mitgliedstaat die Anhänge I und II UVP-RL ausgedehnt, so hat dies nicht automatisch die entsprechende Ausdehnung der obligatorischen Umweltprüfung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL zur Folge. Vielmehr ist hier eine gesonderte Entscheidung des Mitgliedstaates erforderlich, es liegt damit ein Fall des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL vor. Dieses aus der reinen Wortlautinterpretation des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL gewonnene Ergebnis erweist sich insofern als sachgerecht, als es die mitgliedstaatliche Entscheidungsfreiheit respektiert.

cc) Bedeutung des Erfordernisses der Rahmensetzung

Nach Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL sind Pläne und Programme nur dann umweltprüfungspflichtig, wenn durch sie der *Rahmen* für die künftige Genehmigung bestimmter Projekte *gesetzt* wird. Fraglich ist, welche Bedeutung dem Rahmensetzungserfordernis zukommt.

aaa) Ausgangslage

Die Einführung der strategischen Umweltprüfung beruht im wesentlichen auf der erfahrungsgestützten Erkenntnis, daß die herkömmliche Umweltverträglichkeitsprüfung, die im Zusammenhang mit der Genehmigung von Projekten durchgeführt wird, häufig zu spät kommt. Denn die Projektgenehmigung steht am Ende eines Entscheidungsprozesses, der regelmäßig eine mehrphasige oder gestufte Struktur aufweist. Sie erfolgt damit zu einem Zeitpunkt, wenn wichtige Vorentscheidungen zur Projektverwirklichung, insbesondere hinsichtlich des Standorts oder Trassenverlaufs, bereits gefallen sind. Im Genehmigungsverfahren kommt eine aussichtsreiche Alternativenprüfung kaum noch in Betracht. Insofern liegt es nahe, bereits die Entscheidungen, die im Vorfeld der Projektgenehmigung getroffen werden und für diese bedeutsam sind, einer besondern ökologischen Untersuchung zu unterwerfen.

Die neue Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung setzt hier an und sieht derartige Untersuchungen für die dem Genehmigungsverfahren vorgelagerte Aufstellung von Plänen und Programmen vor. Die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL ordnet dabei konkretisierend an, daß solche Pläne und Programme einer strategischen Umweltprüfung bedürfen, die für künftige Projektgenehmigungen einen Rahmen setzen. Ein „klassischer“ Anwendungsfall dieser Vorschrift besteht hiernach darin, daß ein Plan Ausweisungen von Projektstandorten enthält, die rechtliche Bindungswirkungen auf die behördliche Entscheidung über die Genehmigung eines entsprechenden Projekts ausüben. Als Beispiel mag die Ausweisung von Vorranggebieten für Steinbrüche im Regionalplan dienen, die nach § 35 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Satz 2 BauGB zur Folge hat, daß die Genehmigung für Steinbruchvorhaben von der Behörde nur noch unter erschwerten Voraussetzungen abgelehnt werden kann. Es liegt auf der Hand, daß es sinnvoll ist, systematische Untersuchungen über Umweltauswirkungen auch schon bei der regionalplanerischen Ausweisung der Vorranggebiete und nicht erst bei der Genehmigungserteilung für ein Steinbruchvorhaben durchzuführen.

bbb) Pläne und Programme mit negativplanerischen Inhalten

Klärungsbedürftig ist, wie es sich mit Negativplanungen verhält. Darunter sind im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL Pläne und Programme zu verstehen, die für näher bezeichnete Gebiete die Verwirklichung von Projekten der Anhänge I und II UVP-RL ausschließen, ohne daß für die betreffenden Gebiete eine bestimmte Nutzung positiv herausgestellt wird. Zu denken ist beispielsweise an Pläne und Programme mit der Festlegung von Gebieten, in denen Steinbrüche, Windfarmen oder Abfallbeseitigungsanlagen unzulässig sind. Eine Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL kann hier nicht mit der Begründung abgelehnt werden, der Ausschluß umweltbeeinträchtigender Projekte habe lediglich ökologisch vorteilhafte Auswirkungen. Denn es ist bereits ausgeführt worden,⁴³ daß es in diesem Zusammenhang nicht darauf ankommt, ob die Umweltauswirkungen nachteiliger oder vorteilhafter Art sind.

Gegen die Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL könnte ferner eingewandt werden, die strategische Umweltprüfung stelle lediglich eine vorgezogene ökologische Projektprüfung dar. Sie beruhe auf der Grundidee, ökologische Untersuchungen nicht erst als Umweltverträglichkeitsprüfung im Genehmigungsverfahren, sondern bereits in den vorge-

⁴³ Vgl. oben Gliederungsabschnitt C I.

lagerten Verfahren der Plan- und Programmaufstellung durchzuführen. Soweit aber ein Plan oder Programm bestimmte Projekte ausschließe, komme es gar nicht zu einem Genehmigungsverfahren und damit auch nicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung, so daß es vorab nichts zu untersuchen gebe.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß die Grundidee eines Normenwerkes nur einen von mehreren Auslegungsgesichtspunkten darstellt. Dies ist bei gemeinschaftsrechtlichen Richtlinien nicht anders als beispielsweise bei nationalen Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen etc. Denn der Normgeber braucht eine Grundidee weder in reiner Form noch in vollem Umfang zu verwirklichen. Er kann vielmehr bei der Ausgestaltung der Einzelnormen über sie hinausgehen oder auch hinter ihr zurückbleiben. Deshalb ist die Normenanalyse für die Beantwortung von Rechtsfragen in jedem Fall unerlässlich.

Im hier behandelten Zusammenhang sind zunächst Pläne und Programme zu betrachten, deren Besonderheit darin besteht, daß sie Standorte für Projekte festlegen und damit zugleich die Anordnung verbinden, daß eine Projektverwirklichung an anderer Stelle unzulässig ist. Ein prominentes Beispiel für eine solche Kombination positivplanerischer und negativplanerischer Inhalte, d. h. von Konzentrationszonen einerseits und Ausschlußgebieten andererseits, stellt § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB dar, der die Raumordnungsplanung und die Flächenutzungsplanung betrifft. Daß bei Konstellationen dieser Art nicht nur die Ausweisung der Konzentrationszonen nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL umweltprüfungspflichtig ist, läßt sich bereits aus der in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SUP-RL enthaltenen Anforderung herleiten, vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Denn die Alternativenprüfung setzt die Untersuchung der Ausschlußgebiete voraus. Zudem ist bei der Kombination von Standortausweisungen und Standortausschlüssen anerkanntermaßen ein schlüssiges planerisches Gesamtkonzept erforderlich.⁴⁴ Die strategische Umweltprüfung bliebe jedoch ein Torso, wenn sie sich nicht auf das Gesamtkonzept, sondern ledig-

⁴⁴ Für § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vgl. z. B. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (18. Ausschuß), BT-Drucks. 13/4978, S. 7; *Rolf Enders/Petra Bendermacher*, Zur planerischen Steuerungsmöglichkeit der Gemeinden von Windkraftanlagen durch Ausweisung sogenannter Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen, ZfBR 2001, 450 (452); *Stefan Wachs/Stefan Greiving*, Planerische Steuerung gehäuft auftretender Nutzungen im Außenbereich am Beispiel der Windkraftanlagen – Neue Anforderungen an die überörtliche und örtliche Gesamtplanung am Beispiel Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 1998, 7 (10); *Heinrich-Peter Holz*, Die bauplanungsrechtliche Privilegiertheit raumbedeutsamer Windkraftanlagen – räumliche Steuerung durch Regionalplanung?, NWVBl. 1998, 81 (85); *Bernhard Stürer/Arthur Vildomec*, Planungsrechtliche Zulässigkeit von Windenergieanlagen, BauR 1998, 427 (434); *Hartwig Lüers*, Windkraftanlagen im Außenbereich – zur Änderung des § 35 BauGB –, ZfBR 1996, 297 (300).

lich auf einen Teil davon erstreckte. Mit dem Anliegen der Richtlinie dürfte ein derartiger Prüfungstorso kaum zu vereinbaren sein.

Von den soeben behandelten Plänen und Programmen sind diejenigen zu unterscheiden, die keine positivplanerischen Inhalte im Sinne von Konzentrationszonen aufweisen, sondern lediglich Gebiete festlegen, in denen bestimmte Projekte der Anhänge I und II UVP-RL nicht verwirklicht werden dürfen. In der Planungspraxis sind derartige *reine Negativplanungen* selten, bei der Bauleitplanung sogar unzulässig.⁴⁵ Hinsichtlich der Raumordnungsplanung hat das Bundesverwaltungsgericht die Frage der Zulässigkeit ausdrücklich offengelassen.⁴⁶

Ob auch reine Negativplanungen nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL umweltprüfungspflichtig sind, kann nur auf der Grundlage einer näheren Auseinandersetzung mit dem Richtlinien-text abschließend beurteilt werden. Insoweit ist zunächst bedeutsam, daß es bei der strategischen Umweltprüfung um Pläne und Programme geht, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (Art. 1, 3 Abs. 1 SUP-RL). Daß von Plänen und Programmen, die Standortausschlüsse für bestimmte Projekte enthalten, erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen können, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Kaum weniger evident ist, daß Standortbestimmungen den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten, auf den Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL abstellt, wesentlich mitprägen. Zu den Standortbestimmungen gehören indes Standortausweisungen ebenso wie Standortausschlüsse. Beides ist von der Genehmigungsbehörde zu beachten. Auch bei der Festlegung von Standortausschlüssen handelt es sich gleichsam um planerische Arbeit am Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten. Da sich Pläne und Programme mit Standortausschlüssen hiernach als Bestandteile des Rahmens für künftige Projektgenehmigungen erweisen, von der Genehmigungsbehörde zu beachten sind und zudem ohne weiteres erhebliche Umweltauswirkungen haben können, sind die maßgeblichen Kriterien des Richtlinien-textes für die Umweltprüfungspflicht erfüllt.

⁴⁵ Vgl. dazu neben anderen *Richard Bartlsperger*, Raumordnungsgebiete mit besonderer Funktion (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete), in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlaß des Raumordnungsgesetzes 1998, Arbeitsmaterial Nr. 266, 2000, S. 119 (141); *Wilfried Erbguth/Jörg Wagner*, Bauplanungsrecht, 3. Aufl. 1998, Rn. 214, 460; *Margarete Spiecker*, Raumordnung und Private, 1999, S. 261 ff.

⁴⁶ BVerwG, NuR 1997, 397 (397). Grundsätzlich bejaht wird die Zulässigkeit rein negativer Raumordnungsplanung von *Bartlsperger* (Fn. 45), S. 139, 141 f.

Die Durchführung einer Umweltprüfung bei reinen Negativplanungen ist auch keineswegs funktionslos oder bloßer ökologischer Aktivismus. Im Gegenteil: Sie erweist sich in mehrfacher Hinsicht als nützlich und hilfreich. Denn sie vermag einmal Hinweise für die Entscheidung des Plan- oder Programmgebers zu liefern, wo Standortausschlüsse erfolgen sollen, und zwar insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt, ob Alternativen, d. h. Ausschlüsse an anderen Stellen, möglicherweise höheren ökologischen Nutzen versprechen. Zum anderen verbessert sie die Entscheidungsgrundlagen des Plan- oder Programmgebers insoweit, als es um die territoriale Abgrenzung des Ausschlußgebiets geht. Ferner ist zu beachten, daß die Festlegung von Standortausschlüssen für bestimmte Projekte häufig nur den Ausschluß für den Regelfall bedeutet. Das gilt namentlich für Standortausschlüsse, die in Form von Raumordnungszielen erfolgen (wobei hier die grundsätzliche Zulässigkeit rein negativplanerischer Inhalte in Raumordnungsplänen einmal unterstellt sei⁴⁷). Denn nach § 11 ROG kann von diesen Zielen abgewichen werden, wobei u.a. vorausgesetzt wird, daß die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Denkbar ist zudem, daß der Standortausschluß als sogenanntes Soll-Ziel ausgestaltet wird.⁴⁸ Dies bedeutet, daß bei atypischen Fallgestaltungen Zielabweichungen, d. h. Ausnahmen von der Ausschlußanordnung, zulässig sind. Eine strategische Umweltprüfung trägt zum Erwerb der erforderlichen Kenntnisse bei, um bereits im Plan oder Programm die Voraussetzungen präzisieren zu können, unter denen von der Regel des Standortausschlusses ausnahmsweise abgewichen werden darf.

Im Ergebnis kann mithin festgehalten werden, daß reine Negativplanungen nicht nur die im Richtlinien text zum Ausdruck kommenden wesentlichen Kriterien für eine strategische Umweltprüfung erfüllen, sondern daß eine entsprechende Prüfung darüber hinaus den von der Richtlinie intendierten sachlichen Nutzen zu erbringen vermag. Dies bedeutet, daß auch reine Negativplanungen nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL umweltprüfungspflichtig sind, sofern im übrigen die einschlägigen Voraussetzungen vorliegen.

⁴⁷ Vgl. dazu die Ausführungen oben bei und mit Fn. 46.

⁴⁸ Die Zielqualität sogenannter Soll-Ziele wird im Schrifttum teilweise verneint, etwa von *Werner Hoppe*, Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis, DVBl. 2001, 81 (88 ff.). Zur Gegenauffassung vgl. beispielsweise BayVGh, BayVBl. 1992, 529; *Spiecker* (Fn. 45), S. 91; *Konrad Goppel*, Ziele der Raumordnung, BayVBl. 1998, 289 (291 f.); *Reinhard Hendler*, in: Hans-Joachim Koch/Reinhard Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 3. Aufl. 2001, § 3 Rn. 54.

ccc) Zur Frage der Projektspezifizierung

In den verschiedenen Plänen und Programmen werden die zulässigen bzw. unzulässigen Projekte nicht in gleicher Weise spezifiziert. Vielmehr bestehen insoweit erhebliche Unterschiede. Dies führt zu der Frage, ob Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ein bestimmtes Maß an Projektspezifizierung verlangt.

Auszugehen ist hierbei davon, daß Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL eingreift, wenn ein Plan oder Programm eine Gebietsausweisung für *genau bezeichnete Projekte* enthält, z. B. für Steinbrüche mit einer Abbaufäche von mehr als 25 Hektar (Anhang I Nr. 19 UVP-RL). Allerdings sind die Fälle einer wesentlich ungenaueren Projektbezeichnung außerordentlich zahlreich. Hingewiesen sei zunächst auf den Fall, daß eine planerische Gebietsausweisung zugunsten einer bestimmten *Kategorie von Projekten* erfolgt, wie etwa Freizeitanlagen in einer Berglandschaft, zu denen Skipisten, Skilifte, Freizeitparks, Feriendörfer, Hotelkomplexe etc. gehören. Ähnlich verhält es sich beispielsweise mit der Ausweisung *Zentraler Orte* (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b ROG) in einem Raumordnungsplan. Denn diese Ausweisung bezieht sich auf die Ansiedlung von Versorgungseinrichtungen mit überörtlichem Einzugsbereich (Museen, Theater, Krankenhäuser, Sportstätten, großflächige Einzelhandelsbetriebe etc.) und ist dem zufolge im Hinblick auf die betroffenen Projekte ebenfalls reichlich unspezifisch.⁴⁹ Noch unspezifischer ist die raumordnungsplanerische Festlegung einer Achse (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e ROG). Die Festlegung zielt allgemein auf die Konzentration von Verkehrswegen, Wohngebieten und Industrieansiedlung in dem betreffenden räumlichen Bereich.⁵⁰ Erwähnt sei schließlich als letztes Beispiel die Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten, die nach § 15 Abs. 3 BNatSchG (= § 26 Abs. 2 BNatSchG n. F.) zur Folge hat, daß grundsätzlich alle Projekte verboten sind, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

Dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL läßt sich zur Frage der Projektspezifizierung nichts entnehmen⁵¹. Für das Erfordernis einer näheren Projektspezifizierung

⁴⁹ Bejahend zur rahmensetzenden Wirkung der raumordnungsplanerischen Festlegung Zentraler Orte Willy Spannowsky, Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem, UPR 2000, 201 (204). Grundsätzlich ablehnend dagegen Porger (Fn. 30), S. 86.

⁵⁰ Grundsätzlich ablehnend zur rahmensetzenden Wirkung von Achsenfestlegungen in Raumordnungsplänen Porger (Fn. 30). S. 86.

⁵¹ Anders Kraetzschmer/Ginzky (Fn. 6), S. 30, die aus der Verwendung bestimmter Artikel in der Vorschrift die Schlußfolgerung ziehen, daß es auf konkrete Projekte ankomme.

könnte allerdings die Regelung des Art. 5 Abs. 1 SUP-RL sprechen. Danach ist ein Umweltbericht zu erstellen, der u.a. die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen enthält, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat. Es könnte geltend gemacht werden, daß sich diese Aufgabe am besten dann erfüllen läßt, wenn bekannt ist, um welche konkreten Projekte es bei der Plan- bzw. Programmdurchführung geht. Doch darf hierbei die Vorschrift des Art. 5 Abs. 2 SUP-RL nicht übersehen werden. Aus dieser Vorschrift geht hervor, daß in den Umweltbericht nur diejenigen Angaben aufgenommen zu werden brauchen, die „vernünftigerweise verlangt werden können“, wobei u. a. auch der „Detaillierungsgrad“ des Plans oder Programms zu berücksichtigen ist. Bedeutsam sind ferner die Stellung des Plans oder Programms im Entscheidungsprozeß sowie das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses am besten geprüft werden können.

Die Vorgaben des Art. 5 Abs. 2 SUP-RL zur Ausgestaltung des Umweltberichts lassen deutlich erkennen, daß auch Pläne und Programme auf den höheren Entscheidungsebenen mit vergleichsweise abstrakten Inhalten umweltprüfungspflichtig sein können. Es entfällt hier nicht etwa die Umweltprüfungspflicht, sondern es werden lediglich die Anforderungen, die an den Umweltbericht gestellt werden, entsprechend angepaßt. So ist beispielsweise zu berücksichtigen, daß bei Plänen mit geringem Detaillierungsgrad die Umweltauswirkungen auch nur allgemein ermittelt, beschrieben und bewertet werden können. Entscheidend ist allein, daß von der Rahmensetzung in den Plänen und Programmen überhaupt Projekte der Anhänge I und II UVP-RL erfaßt werden. Auf das Maß der Projektspezifizierung kommt es nicht an⁵².

Dieses aus dem Richtlinien-text hergeleitete Ergebnis hält auch einer Überprüfung unter den Gesichtspunkten der Praktikabilität und Sachgerechtigkeit ohne weiteres stand, wie anhand des Beispiels einer raumordnungsplanerischen Achsenfestlegung (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e ROG) gezeigt werden kann. Eine derartige Festlegung erfaßt eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Arten von Projekten der Anhänge I und II UVP-RL und stellt für konkretisierende Planungen, insbesondere die Verkehrswege- und die Bauleitplanung, eine wichtige Vorentscheidung dar. Unter Umweltschutzgesichtspunkten kann sie von höchster Bedeu-

⁵² Abweichend z. B. *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 29 ff.; *Ginzky* (Fn. 5), UPR 2002, 47 (48).

tung sein, etwa wenn die Achse in ein ökologisch sensibles Flußtal gelegt wird, so daß sich eine strategische Umweltprüfung geradezu aufdrängt.

Hier mag eingewandt werden, daß gravierende ökologische Fehlgriffe in der deutschen Raumordnungsplanung kaum zu befürchten seien, weil die Rechtspflicht bestehe, Umweltbelange in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Eine strategische Umweltprüfung sei infolgedessen entbehrlich. Doch läßt sich mit einem derartigen Einwand nichts gegen die Richtlinie ausrichten, da diese nicht nur für Deutschland gilt, sondern für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Die Richtlinie nimmt keine Rücksicht auf den Umstand, daß das deutsche Raumordnungsrecht die Einbeziehung von Umwelterwägungen in die Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen⁵³ bereits vorsieht. Dieser Umstand vermag lediglich das Maß des Umsetzungsbedarfs der Richtlinie auf dem Sachgebiet des nationalen Raumordnungsrechts zu beeinflussen. Mit dem in der Fachliteratur anzutreffenden Argument, die strategische Umweltprüfung biete „nun wirklich nichts Neues“, wenn sie sich nicht auf die „Eignung des Plangebiets für die Standorte ganz bestimmter Vorhaben“ beschränke⁵⁴, läßt sich demnach eine Restriktion der gemeinschaftsrechtlichen Prüfungspflicht nicht rechtfertigen.

Was die raumordnungsplanerischen Festlegungen ohne nähere Projektspezifizierung angeht, so besteht in der Tat lediglich ein relativ geringer Umsetzungsbedarf. Die in Art. 6 Abs. 2, 3 SUP-RL vorgesehene Behördenbeteiligung wird bereits aufgrund des herkömmlichen Raumordnungsrechts weitgehend praktiziert.⁵⁵ Bei der Erstellung des Umweltberichts (Art. 5 SUP-RL) kann größtenteils auf das Abwägungsmaterial zurückgegriffen werden, das nach geltendem nationalen Recht ohnehin zusammenzustellen ist. Die aufgrund der Richtlinie hinzutretende Aufgabe besteht im wesentlichen darin, dieses Material in die Form eines Umweltberichts zu bringen. Allein im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung müßte im Raumordnungsrecht der Länder (Landesplanungsrecht) noch deutlich nachgebessert werden. Aber die Anstöße hierfür kommen keineswegs nur aus der Richtli-

⁵³ Vgl. zu dieser Zielrichtung Art. 1 SUP-RL.

⁵⁴ *Gerd Schmidt-Eichstaedt*, Die Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Reform: die Folgen für das Bau- und Planungsrecht, UPR 2000, 401 (404).

⁵⁵ Vgl. z. B. auch § 7 Abs. 5 i. V. m. § 3 Nr. 5 ROG, § 11 Abs. 1 Sätze 1 – 3, § 13 Abs. 1 Satz 1 RhPflPlG.

nie über die strategische Umweltprüfung. Denn das mit Beginn des Jahres 1998 in Kraft getretene Raumordnungsgesetz⁵⁶ enthält – anders als das Vorgängergesetz von 1965⁵⁷ – eine ausdrückliche Regelung zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der raumordnerischen Planung, wenn auch nur in Form einer an die Länder gerichteten Kann-Vorschrift (§ 7 Abs. 6 ROG).

ddd) Rechtsverbindlichkeit des Rahmens

Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL stellt darauf ab, daß durch Pläne und Programme „der Rahmen“ für die künftige Genehmigung bestimmter Projekte „gesetzt“ wird. Bereits dieser Begrifflichkeit läßt sich entnehmen, daß es hier um rechtliche Vorgaben geht. Vorausgesetzt wird mithin ein *rechtsverbindlicher* Rahmen⁵⁸.

Diese Voraussetzung ist einmal dann erfüllt, wenn der Rahmen von der Behörde bei der künftigen Genehmigung von Projekten *beachtet*, d. h. strikt eingehalten werden muß. Rechtsverbindlich ist der Rahmen aber auch in dem Fall, daß lediglich eine behördliche Pflicht besteht, ihn in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen oder bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (Wohl der Allgemeinheit etc.) zu *berücksichtigen*⁵⁹. In der behördlichen Berücksichtigungspflicht kommt die Rechtsverbindlichkeit zum Ausdruck. Ob sich die Inhalte des Rahmens bei der Abwägung oder Ermessensausübung im Ergebnis durchsetzen oder zugunsten anderer Belange überwunden („weggewogen“) werden, erweist sich als unerheblich.

Praktische Bedeutung kommt dem vorstehend Dargelegten nicht zuletzt für Raumordnungspläne zu. Denn die Festlegungen dieser Pläne sind nach § 4 ROG teils zu beachten, teils zu berücksichtigen. Die Beachtens- und Berücksichtigungspflichten knüpfen dabei insbesondere an die Unterscheidung zwischen Raumordnungszielen (§ 4 Abs. 1 in Verb. mit § 3 Nr.

⁵⁶ Art. 2, 11 Abs. 1 des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuches und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081).

⁵⁷ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8.4.1965 (BGBl. I S. 306) i. d. F. der Bekanntmachung vom 28.4.1993 (BGBl. I S. 630), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23.11.1994 (BGBl. I S. 3486).

⁵⁸ Im Ergebnis ebenso Willy Spannowsky, Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumordnungssystem, UPR 2000, 201 (204).

⁵⁹ Ebenso Otmar Lell/Christof Sangenstedt, Bezüge zwischen der Plan-UVP und der Projekt-UVP, UVP-report 2001, 123 (124); Sangenstedt (Fn. 30), S. 243; Kraetzschmer/Ginzky (Fn. 6), S. 23 f.; Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Fn. 8), S. 12.

2 ROG) und Raumordnungsgrundsätzen (§ 4 Abs. 2 in Verb. mit § 3 Nr. 3 ROG) an. Für die Frage, ob ein Raumordnungsplan einer strategischen Umweltprüfung bedarf, kommt es indes nicht darauf an, ob es sich bei seinen Festlegungen um Ziele oder Grundsätze der Raumordnung handelt. Allein ausschlaggebend ist vielmehr, daß er rechtsverbindliche Vorgaben enthält, mögen diese zu beachten oder bloß zu berücksichtigen sein.

2. Gebietsbezogene Pläne und Programme

Der obligatorischen Umweltprüfung unterfallen ferner – wie sich aus Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL ergibt – diejenigen Pläne und Programme, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 FFH-RL⁶⁰ für erforderlich erachtet wird. Es geht hier einmal um die *Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung*⁶¹ sowie zum anderen um die (auf der Vogelschutz-Richtlinie⁶² beruhenden) *Europäischen Vogelschutzgebiete*⁶³. In Art. 6 Abs. 3 bzw. Art. 7 in Verb. mit Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ist des näheren eine *Verträglichkeitsprüfung* vorgesehen. Verlangt wird diese Prüfung bei Plänen und Projekten, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. eines Europäischen Vogelschutzgebiets in Verbindung stehen oder hierfür jedenfalls nicht notwendig sind, aber einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten ein solches Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten. Geprüft wird die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen, die für das jeweilige Gebiet festgelegt worden sind.

⁶⁰ Richtlinie des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (92/43/EWG) vom 21.5.1992 (ABl. EG Nr. 206, S. 7), geändert durch die Richtlinie des Rates zur Anpassung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt (97/62/EG) vom 27.10.1997 (ABl. EG Nr. L 305, S. 42).

⁶¹ Art. 6 Abs. 3 in Verb. mit Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3, Abs. 5, Art. 1 lit. k FFH-RL.

⁶² Richtlinie des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (79/409/EWG) vom 2.4.1979 (ABl. EG Nr. L 103, S. 1), zuletzt geändert durch die Richtlinie 97/49/EG der Kommission zur Änderung der Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten vom 29.7.1997 (ABl. EG Nr. L 223, S. 9).

⁶³ Terminologie nach § 19a Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG (= § 10 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG n. F.). Vgl. im übrigen Art. 7 FFH-RL in Verb. mit Art. 4 Abs. 1, 2 Vogelschutz-RL und Art. 6 Abs. 3 FFH-RL.

Die in Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL erfolgte Bezugnahme auf Art. 6, 7 FFH-RL hat hiernach folgende Bedeutung: Einer strategischen Umweltprüfung bedürfen *alle Pläne und Programme (einschließlich nicht nur geringfügiger Änderungen)*, die

- (1) die Merkmale des Art. 2 lit. a SUP-RL erfüllen,
- (2) nicht unter Art. 3 Abs. 8, 9 SUP-RL fallen,
- (3) nicht nur die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen (Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL),
- (4) nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. eines Europäischen Vogelschutzgebiets in Verbindung stehen oder jedenfalls für die Gebietsverwaltung nicht notwendig sind (Art. 6 Abs. 3, 1. Teils. bzw. Art. 7 in Verb. mit Art. 6 Abs. 3, 1. Teils. FFH-RL),
- (5) einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Programmen oder mit Projekten ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. ein Europäisches Vogelschutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten (Art. 6 Abs. 3, 2. Teils. bzw. Art. 7 in Verb. mit Art. 6 Abs. 3, 2. Teils. FFH-RL).

Die vorstehend aufgeführten fünf Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. Im übrigen kommt es nicht darauf an, ob die Pläne und Programme in bestimmten Sachbereichen ergehen oder sich auf Projekte beziehen. Ein Projektbezug ist insofern entbehrlich, als es in Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL um Pläne und Programme im Sinne der Begriffsbestimmungsnorm des Art. 2 lit. a SUP-RL geht. Die Begriffsbestimmungsnorm hebt jedoch nicht auf einen Projektbezug ab, vielmehr wird dieser erst durch die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL hergestellt⁶⁴. Davon ist jedoch die hier in Rede stehende Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL zu unterscheiden.

Für die deutsche Gesetzgebung ist bedeutsam, daß die der Umsetzung der Art. 6, 7 FFH-RL dienenden Regelungen der §§ 19c, d BNatSchG (= §§ 34, 35 BNatSchG n. F.)⁶⁵ den

⁶⁴ Porger (Fn. 30), S. 86, legt dar, daß auch nach Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL nur solche Festlegungen eines Raumordnungsplans für eine Umweltprüfung in Betracht kommen, die einen Bezug zu Projekten haben, von denen die in der Vorschrift vorausgesetzten Auswirkungen ausgehen können. Insoweit gilt es jedoch zu differenzieren: *Rechtlich* verlangt Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL keinen Projektbezug. Eine andere Frage ist, ob es *faktisch* überhaupt raumordnungsplanerische Festlegungen ohne Projektbezug gibt, bei denen angenommen werden kann, daß sie voraussichtlich die hier in Rede stehenden Auswirkungen haben.

⁶⁵ Vgl. ergänzend auch § 7 Abs. 7 Satz 3 Halbs. 2 ROG.

Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung nicht genügen. Es bedarf hier vielmehr einer Rechtsanpassung. Dabei bietet es sich an, die aufgrund der Art. 6, 7 FFH-RL erforderliche Verträglichkeitsprüfung in die nach Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL gebotene Umweltprüfung zu integrieren.

III. Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung

Die Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung sind dadurch gekennzeichnet, daß sie nur dann umweltprüfungspflichtig sind, wenn eine diesbezügliche *mitgliedstaatliche Entscheidung* vorliegt. Gelegentlich wird insoweit auch von fakultativer Umweltprüfung gesprochen.⁶⁶ Doch sind die Mitgliedstaaten keineswegs frei in der Entscheidung, ob sie die Pläne und Programme, um die es in dem hier behandelten Zusammenhang geht, einer Umweltprüfung unterwerfen oder nicht. Darauf wird im nachstehenden Gliederungsabschnitt näher einzugehen sein.

1. Anwendungsfälle

Hinsichtlich der Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung gibt es drei Anwendungsfälle, von denen zwei in Art. 3 Abs. 3 SUP-RL geregelt sind und – rechtssystematisch betrachtet – *Ausnahmen* zu Art. 3 Abs. 2 SUP-RL darstellen. Der dritte Anwendungsfall ist Regulationsgegenstand des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL. In systematischer Hinsicht erweist er sich als eine *Erweiterung* des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL.

a) Die Bagatellklausel des Art. 3 Abs. 3 SUP-RL

aa) Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen

Sofern die unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallenden Pläne und Programme lediglich die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, bedürfen sie nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dies ergibt sich aus Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL. Die Vorschrift besitzt aufgrund der beiden Einschränkungen „kleine Gebiete“ und „lokale Ebene“ nur einen engen Anwendungsbereich. Was die lokale Ebene angeht, so wird diese durch die Gemeinden gebildet. Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL hebt indes zusätzlich auf „kleine Gebiete“ ab. Dem läßt sich entnehmen, daß es in dieser Vorschrift um *gemeindliche Gebietsteile*

⁶⁶ Vgl. z.B. Kraetzschmer/Ginzky (Fn. 6), S. 13.

geht. Das Hauptbeispiel stellt hier der kleinflächige Bebauungsplan dar⁶⁷, während der Flächennutzungsplan, der sich nach § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB über das gesamte Gemeindegebiet erstreckt, nicht erfaßt wird.⁶⁸ Auch die Änderung eines Flächennutzungsplans ist kein Fall des Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL.⁶⁹ Vielmehr greift insoweit entweder Art. 3 Abs. 2 SUP-RL oder – bei Geringfügigkeit der Änderung – Art. 3 Abs. 3 Var. 2 SUP-RL ein.⁷⁰

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß nicht jeder Bebauungsplan unter Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL fällt. Denn der Bebauungsplan einer Großstadt kann durchaus ein größeres Gebiet umfassen als der Flächennutzungsplan einer kleinen Gemeinde. Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL darf hiernach nicht schematisch auf alle Pläne und Programme angewandt werden, die sich lediglich über einen Teil der Gemarkung einer Gemeinde erstrecken.

Fraglich ist zudem, wie es sich verhält, wenn ein kleines Gebiet die gemeindliche Grenze überschreitet und Gemarkungsteile von zwei (oder mehr) Gemeinden umfaßt. Hier könnte die Anwendung des Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL mit der Begründung abgelehnt werden, daß bereits die überlokale Ebene betroffen sei. Die Folge wäre eine obligatorische Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 SUP-RL. Dieses Ergebnis vermag aber insofern nicht zu überzeugen, als es für Art und Maß der Umweltauswirkungen nicht auf den formalen Umstand ankommt, ob Gemeindegrenzen überschritten sind oder nicht. Daher ist Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL auch dann anwendbar, wenn sich das in dieser Vorschrift angesprochene kleine Gebiet über die Gemarkungsteile von zwei (oder mehr) Gemeinden erstreckt. Voraussetzung ist jedoch, daß die territoriale Ausdehnung des Gebiets mehr oder minder deutlich hinter der Flächengröße der kleinsten beteiligten Gemeinde zurückbleibt.

Wenn es die Mitgliedstaaten schlicht unterlassen, darüber zu bestimmen, ob Pläne und Programme, welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, voraussicht-

⁶⁷ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Fn. 8), S. 15; *Porger* (Fn. 30), S. 81; *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 33

⁶⁸ Ebenso *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 33. Einschränkung Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Fn. 8), S. 15 („im allgemeinen“).

⁶⁹ Abweichend Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Fn. 8), S. 15, sowie *Jacoby* (Fn. 3), S. 153 (zur nicht völlig wortgleichen, aber – soweit es hier interessiert – inhaltsgleichen Fassung der Vorschrift im Entwurfsstadium).

⁷⁰ Vgl. dazu den folgenden Gliederungsabschnitt bb.

lich erhebliche Umweltauswirkungen haben, bedarf es insoweit nach dem Wortlaut des Art. 3 Abs. 3 SUP-RL keiner strategischen Umweltprüfung. Dies führt zu der Frage, ob die Mitgliedstaaten hier über Ermessen verfügen und zu einer derartigen Unterlassung befugt sind. Die Frage ist indes zu verneinen, wie aus Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL folgt. Danach haben die Mitgliedstaaten *sicherzustellen*, daß Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung erfaßt werden. Die Sicherstellung kann nur gelingen, wenn sich die Mitgliedstaaten der in Art. 3 Abs. 3 SUP-RL vorgesehenen Angelegenheit widmen und die diesbezüglichen Entscheidungen treffen. Ebenso wenig besteht – wie ergänzend erwähnt sei – mitgliedstaatliches Ermessen in der Frage, ob bei Plänen und Programmen, welche lediglich die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, von einer strategischen Umweltprüfung abgesehen werden darf, wenn bestimmt worden ist, daß von ihnen voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen. Denn für diesen Fall ordnet Art. 3 Abs. 1 SUP-RL die Prüfungspflicht zwingend an.

bb) Geringfügige Änderungen von Plänen und Programmen

Wie bereits erwähnt,⁷¹ umfaßt der Begriff der Pläne und Programme auch deren Änderungen (Art. 2 lit. a SUP-RL). Infolgedessen ist es für die obligatorische Umweltprüfung des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL unbeachtlich, ob Pläne und Programme aufgestellt oder geändert werden. Abweichendes gilt allerdings für geringfügige Plan- und Programmänderungen. Diese sind nach der Ausnahmegvorschrift des Art. 3 Abs. 3 Var. 2 SUP-RL nur dann umweltprüfungspflichtig, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Hervorgehoben sei, daß die Ausnahmegvorschrift lediglich bei geringfügigen Änderungen solcher Pläne und Programme eingreift, die unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallen. Dies ist im Hinblick auf die Regelung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL⁷² bedeutsam. Eine Änderung erweist sich als geringfügig, wenn sie die Grundzüge des Plans oder Programms nicht berührt. Diese Charakterisierung folgt einem Muster, das im Planungsrecht bereits des öfteren zur Kennzeichnung von Maßnahmen verminderter Relevanz eingesetzt worden ist, z. B. in § 13 BauGB und § 11 ROG. Besondere Gründe, die dagegen

⁷¹ Vgl. oben Gliederungsabschnitt A II.

⁷² Vgl. dazu den folgenden Gliederungsabschnitt b.

sprechen, das Muster auch für Art. 3 Abs. 3 Var. 2 SUP-RL zu verwenden, sind nicht ersichtlich.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, darüber zu bestimmen, ob die geringfügige Änderung eines Plans oder Programms voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen hat, sowie – bejahendenfalls – eine strategische Umweltprüfung durchzuführen. Insoweit besteht kein mitgliedstaatliches Ermessen. Das oben⁷³ zur Ermessensthematik Dargelegte gilt auch hier.

b) Die Regelung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL

Bei Plänen und Programmen, die *nicht* unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallen, steht keineswegs fest, daß eine strategischen Umweltprüfung entbehrlich ist. Denn insoweit greift die Regelung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL ein. Die Regelung sieht vor, daß die Mitgliedstaaten darüber befinden, ob die betreffenden Pläne und Programme, sofern sie den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (und somit nach Art. 3 Abs. 1 SUP-RL einer strategischen Umweltprüfung zu unterziehen sind). Der Projektbegriff ist hier (ebenso wie bei Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL) im Sinne der Begriffsbestimmung des Art. 1 Abs. 2 UVP-RL zu verstehen.⁷⁴ Danach umfaßt er die Errichtung von baulichen oder anderen Anlagen sowie sonstigen Eingriffen in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen. Eine entsprechende Begriffsbestimmung war noch im Richtlinienvorschlag der Kommission aus dem Jahr 1997 enthalten.⁷⁵ Im Gemeinsamen Standpunkt⁷⁶ ist hierauf verzichtet worden, ohne daß Hinweise auf eine damit verbundene Rechtsänderung bestehen.

Den Mitgliedstaaten steht in der Frage, ob sie eine Entscheidung hinsichtlich der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen im Sinne des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL treffen, kein Ermessen zu. Hierfür läßt sich bereits der Wortlaut des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL anführen, der im Sinne einer Entscheidungspflicht („befinden dar-

⁷³ Vgl. den vorhergehenden Gliederungsabschnitt aa (am Ende).

⁷⁴ So auch Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Fn. 8), S. 16; Kraetzschmer/Ginzky (Fn. 6), S. 36.

⁷⁵ Vgl. Art. 1 lit. d des oben in Fn. 9 nachgewiesenen Richtlinienvorschlags.

⁷⁶ Vgl. oben Fn. 10.

über“) ausgestaltet worden ist. Aus der Formulierung der Vorschrift ergeben sich keinerlei Anhaltspunkte, die auf einen mitgliedstaatlichen Ermessensspielraum hindeuten. Zusätzlich ist auf Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL zu verweisen, wonach die Mitgliedstaaten sicherzustellen haben, daß Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung erfaßt werden. Auch dies setzt voraus, daß eine mitgliedstaatliche Entscheidung über die in Art. 3 Abs. 4 SUP-RL enthaltene Frage getroffen wird. Die Mitgliedstaaten sind demnach verpflichtet, hinsichtlich aller Pläne und Programme, die nicht unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallen, aber einen Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen, darüber zu befinden, ob sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.⁷⁷

Die praktische Bedeutung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL wird sich gleichwohl in relativ engen Grenzen halten. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die weitaus meisten Pläne und Programme bereits von Art. 3 Abs. 2 SUP-RL erfaßt werden. Im einzelnen verbleiben für die Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 4 SUP-RL alle Pläne und Programme, die

- (1) die Merkmale des Art. 2 lit. a SUP-RL erfüllen,
- (2) nicht unter Art. 3 Abs. 8, 9 SUP-RL fallen,
- (3) voraussichtlich keine Auswirkungen auf Gebiete haben, welche eine Prüfung nach Art. 6, 7 FFH-RL erfordern, und die
- (4) entweder den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL *nicht* aufgeführten Projekten setzen
- (5) oder den Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte setzen, aber *nicht* in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung ausgearbeitet werden sowie zudem
- (6) aufgrund besonderer mitgliedstaatlicher Entscheidung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

Beispiele für die Anwendung des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL sind Standortplanungen von Projekten in den Sachbereichen Gesundheit, Bildung, Kultur und Sport. Dies betrifft u. a. Krankenhäuser, Sanatorien, Universitäten, Fachhochschulen, Fußballstadien, Golfplätze,

⁷⁷ Im Ergebnis ebenso *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6) S. 34 f.

Museen und Musicalhallen. Die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL greift hier schon deshalb nicht ein, weil sie sich nicht auf die erwähnten Sachbereiche erstreckt. Dabei sei unterstellt, daß nicht ausnahmsweise ein Fall des Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL vorliegt.

In den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 4 SUP-RL fallen zudem die Änderungen der von dieser Vorschrift erfaßten Pläne und Programme, wie sich bei Berücksichtigung der Begriffsbestimmung des Art. 2 lit. a SUP-RL ergibt. Dies gilt im übrigen unabhängig davon, ob die Änderungen geringfügig sind oder nicht. Zwar besteht für geringfügige Plan- oder Programmänderungen die Sonderregelung des Art. 3 Abs. 3 Var. 2 SUP-RL. Doch betrifft diese lediglich die unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallenden Pläne und Programme, um die es im hier interessierenden Art. 3 Abs. 4 SUP-RL gerade nicht geht.

3. Ansätze und Kriterien für die Bestimmung der Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung

Für die mitgliedstaatliche Entscheidung darüber, welche der in Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL geregelten Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, bestehen besondere gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, die sich auf Ansätze und Kriterien beziehen. Näheres hierzu ergibt sich aus Art. 3 Abs. 5 SUP-RL. Soweit es um die *Ansätze* geht, sind drei Varianten vorgesehen, und zwar

- (1) die Einzelfallprüfung,
- (2) die Festlegung von Plan- und Programmarten sowie
- (3) eine Kombination aus den beiden vorstehenden Varianten.

Es steht im Ermessen der Mitgliedstaaten, welchen Ansatz sie heranziehen.

Hinsichtlich der *Kriterien* für die mitgliedstaatliche Entscheidung über die Frage, ob von den Plänen und Programmen im Sinne des Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen, verweist Art. 3 Abs. 5 SUP-RL auf Anhang II. Bei dem in Anhang II SUP-RL zusammengestellten Kriterienkatalog ist eine (grobe) Systematisierung vorgenommen worden, der eine Dreiteilung zugrunde liegt. Die aufgeführten Kriterien betreffen

- (1) die Eigenschaften der Pläne und Programme,
- (2) die Besonderheiten der Auswirkungen sowie
- (3) die Beschaffenheit der voraussichtlich betroffenen Gebiete.

4. Verfahren zur Bestimmung der Pläne und Programme mit konditionaler Umweltprüfung

An die Entscheidung der Mitgliedstaaten über die Frage, welche der von Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL erfaßten Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, werden im weiteren auch besondere gemeinschaftsrechtliche *Anforderungen prozeduraler* Art gestellt. Diese ergeben sich aus Art. 3 Abs. 6, 7 SUP-RL. Es geht hierbei um die Einbeziehung bestimmter Behörden sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit.

ZWEITER TEIL

Zu den von der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung erfaßten Plänen und Programmen des deutschen Rechts

A. Erfassung durch Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

I. Raumordnungsrechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

Im bundesgesetzlichen Raumordnungsrecht, das auf der Rahmenkompetenz des Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG beruht, wird zwischen zwei Arten von Raumordnungsplänen unterschieden. Es geht hierbei um die das jeweilige Gesamtgebiet der Länder erfassenden *hochstufigen Raumordnungspläne* einerseits sowie um die *Regionalpläne*, die jeweils nur für überörtliche Teilgebiete der Länder gelten, andererseits (§ 3 Nr. 7 in Verb. mit §§ 8, 9 ROG). Bei der Umsetzung des Bundesrahmenrechts haben die Länder in diesem Zusammenhang sehr unterschiedliche Bezeichnungen gewählt, wie z.B. Landesentwicklungsplan, Landesraumordnungsprogramm, Regionales Raumordnungsprogramm, Regionaler Entwicklungsplan, Gebietsentwicklungsplan etc.

Inhaltlich ist für die Raumordnungspläne kennzeichnend, daß sie auf die Gestaltung der strukturellen Gesamtverhältnisse des Raumes zielen. Darin unterscheiden sie sich von den Plänen der fachlichen (sektoralen) Raumgestaltung, die jeweils einem besonderen Sachgesichtspunkt (Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Energiewirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege etc.) verpflichtet sind.

Im Raumordnungsrecht der Länder (Landesplanungsrecht) sind einige weitere Pläne normiert worden. Dies betrifft die *Braunkohlenpläne* in Nordrhein-Westfalen und Sachsen (§§ 11, 24 ff. NWLPlG, § 8 SächsLPlG), die *Braunkohlen- und Sanierungspläne* in Brandenburg (§§ 12 ff. BbgRegBkPlG) sowie die *Kreisentwicklungs- und Regionalbezirkspläne* in Schleswig-Holstein (§§ 11 ff., § 3 Abs. 1, § 7a SchlHLPiG). Inwieweit es sich dabei um Raumordnungspläne im Sinne des nationalen Rechts handelt (was hinsichtlich der schleswig-holsteinischen Kreisentwicklungspläne durchaus zweifelhaft ist), mag indes dahinstehen. Denn für die hier interessierende Frage des Erfordernisses einer strategischen Um-

weltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL kommt es darauf an, ob die betreffenden Pläne von einem der in dieser Vorschrift aufgeführten *gemeinschaftsrechtlichen Sachbereichsbegriffe* erfaßt werden.

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Sowohl die *hochstufigen Raumordnungspläne* als auch die *Regionalpläne* werden den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL gerecht. Die insoweit erforderliche Aufstellungspflicht ergibt sich aus den §§ 8, 9 ROG. Allerdings besteht sie hinsichtlich der Regionalpläne nur in denjenigen Ländern, deren Gebiet die Verflechtungsbereiche mehrerer zentraler Orte oberster Stufe umfaßt. Soweit diese Voraussetzung nicht erfüllt ist, liegt die Planaufstellung im hoheitlichen Ermessen. Bei den aufgrund einer entsprechenden Ermessensentscheidung aufgestellten Regionalplänen handelt es sich allerdings nicht um Pläne oder Programme im Sinne der Richtlinie, so daß eine Umweltprüfungspflicht von vornherein entfällt.

An der nach Art. 2 lit. a SUP-RL erforderlichen Aufstellungspflicht fehlt es ferner bei den schleswig-holsteinischen *Regionalbezirksplänen* (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 SchlHLPiG). Gegeben ist sie dagegen bei den schleswig-holsteinischen *Kreisentwicklungsplänen* (§ 11 Abs. 1 SchlHLPiG), den brandenburgischen *Braunkohlen- und Sanierungsplänen* (§ 12 Abs. 1 BbgRegBkPiG) sowie den nordrhein-westfälischen und sächsischen *Braunkohlenplänen* (§ 11 NWLPiG, § 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLPiG).

3. Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

Hinsichtlich der im vorstehenden Gliederungsabschnitt erwähnten Pläne, die den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL genügen, ist des weiteren der Frage nachzugehen, ob sie einem der in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL aufgeführten Sachbereiche zugeordnet werden können. Diese Frage ist indes zu bejahen. Die *hochstufigen Raumordnungspläne* sowie die *Regionalpläne* gehören zum *Sachbereich der Raumordnung*. Gleiches gilt für die *sächsischen Braunkohlenpläne* schon deshalb, weil sie einen integrierten Bestandteil der Regionalpläne bilden (§ 8 Abs. 1 Satz 1 SächsLPiG). Aber auch die *brandenburgischen Braunkohlen- und Sanierungspläne* sowie die *nordrhein-westfälischen Braunkohlenpläne* sind dem Sachbereich der Raumordnung zuzuordnen. Sie stellen zwar keine integrierten Bestandteile der Regionalpläne dar, doch sind sie als sachspezifische Ergänzun-

gen im Sinne einer besonderen Form bzw. Spielart dieser Pläne zu qualifizieren.⁷⁸ Und selbst dann, wenn dem nicht gefolgt werden sollte, fielen sie nicht aus dem Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL heraus. Vielmehr wären sie in diesem Fall dem Sachbereich *Energie* zuzuordnen.

Was die schleswig-holsteinischen *Kreisentwicklungspläne* anbelangt, so ist bereits angedeutet worden⁷⁹, daß Zweifel daran bestehen, ob sie nach nationalem Recht als Raumordnungspläne betrachtet werden können. Für die gemeinschaftsrechtliche Begrifflichkeit ist jedoch entscheidend, daß sie charakteristische raumordnerische Aussagen enthalten.⁸⁰ Insofern gehören sie – unabhängig von ihrer Einordnung im nationalen Recht – zum *Sachbereich der Raumordnung* im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL.

Nicht völlig auszuschließen ist, daß die in diesem Gliederungsabschnitt als Raumordnung qualifizierten Pläne im Einzelfall einmal eine Konkretisierungsstufe erreichen, wie sie für den gemeinschaftsrechtlichen Begriff der Bodennutzung⁸¹ typisch ist. Soweit ein derartiger Ausnahmefall vorliegt, sind die betreffenden Pläne im Rahmen des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL konsequenterweise nicht dem Sachbereich der Raumordnung, sondern dem der Bodennutzung zuzuordnen.

4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte

Daß Raumordnungspläne auch Rahmensetzungen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL enthalten, ergibt sich einmal aus dem Umstand, daß sie rechtliche Bindungswirkungen ausüben.⁸² Zum anderen ist bedeutsam, daß sich die Pläne auch auf Projekte bezie-

⁷⁸ BbgVerfG, DVBl. 1999, 34 (35 m. w. N. auch zur Gegenansicht); NWVerfGH, NVwZ-RR 1998, 473. Vgl. hierzu auch *Hendler* (Fn. 48), § 6 Rn. 29, 65.

⁷⁹ Vgl. oben Zweiter Teil, A I 1.

⁸⁰ Zum raumordnerischen Aussagegehalt der Kreisentwicklungspläne vgl. *Hendler* (Fn. 48), § 1 Rn. 25.

⁸¹ Zum Bodennutzungsbegriff vgl. oben Erster Teil, C II 1 a.

⁸² Vgl. § 4 ROG sowie z. B. § 1 Abs. 4 und § 35 Abs. 3 Sätze 2, 3 BauGB. Die Bindungswirkung der schleswig-holsteinischen Kreisentwicklungspläne ist in § 12 SchlHLPfG geregelt.

hen, die in den Anhängen I und II UVP-RL verzeichnet sind, was in den bisherigen Erörterungen bereits mehrfach zum Ausdruck gekommen ist.⁸³ Dies gilt namentlich für die Festlegung von Vorranggebieten (§ 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG).

Die rechtlichen Bindungswirkungen der Raumordnungspläne beziehen sich teils unmittelbar auf behördliche Projektgenehmigungen, teils lediglich auf konkretisierende Pläne, die ihrerseits für Projektgenehmigungen rechtsverbindlich sind. Im zuletzt genannten Fall liegt eine Plan- bzw. Programmhierarchie im Sinne des Art. 4 Abs. 3 SUP-RL vor. Hier gilt es Mehrfachprüfungen zu vermeiden und die insoweit von Art. 4 Abs. 3 in Verb. mit Art. 5 Abs. 2, 3 SUP-RL angebotenen Möglichkeiten zu nutzen.⁸⁴

Allerdings entfalten nicht alle raumordnungsplanerischen Festlegungen rahmensetzende Wirkung. An derartigen Wirkungen fehlt es z. B. bei solchen Raumordnungsgrundsätzen, die sich nicht auf bestimmte Flächen beziehen, sondern lediglich allgemeine Kriterien der Raumgestaltung darstellen. Dies ist etwa bei Raumordnungsgrundsätzen nach Art des § 2 Abs. 2 ROG der Fall.

5. Exkurs: Raumordnungsverfahren

Das Raumordnungsverfahren ist auf Bundesebene in der Rahmenvorschrift des § 15 ROG geregelt. Die Vorschrift verpflichtet die Länder, Rechtsgrundlagen für dieses Verfahren zu schaffen, wobei hinsichtlich der Stadtstaaten insofern eine Besonderheit gilt, als ihnen der Erlass entsprechender Regelungen freisteht (§ 15 Abs. 8 ROG). Wie aus der Legaldefinition

⁸³ Vgl. oben im Ersten Teil die Gliederungsabschnitte C II 1 b, bb, bbb sowie C II 1 b, cc, aaa und C II 1 b, cc, ccc.

⁸⁴ *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 47, legen dar, daß sich der Begriff der Plan- oder Programmhierarchie jeweils nur auf Stufenverhältnisse innerhalb der Gesamtplanung und innerhalb der Fachplanung beziehe. Der Begriff erfasse dagegen nicht die Verhältnisse zwischen Gesamt- und Fachplanung. Allerdings vermag kaum einzuleuchten, daß es sich nicht um eine Plan- bzw. Programmhierarchie handeln soll, wenn z. B. ein Raumordnungsplan einem Abfallwirtschaftsplan den Standort für eine Abfallbeseitigungsanlage strikt vorgibt. Die hier angesprochenen Auslegungsdivergenzen führen indessen nicht zu unterschiedlichen sachlichen Ergebnissen. Denn die Vermeidung von Mehrfachprüfungen ist ein allgemeines Anliegen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, das sich nicht auf die Fälle einer Plan- oder Programmhierarchie beschränkt, wie auch Art. 11 Abs. 2 SUP-RL belegt. Die in Art. 4 Abs. 3 SUP-RL in Bezug genommenen Vorschriften des Art. 5 Abs. 2, 3 SUP-RL, die der Vermeidung von Mehrfachprüfungen und Doppelarbeit dienen, sind auch außerhalb einer Plan- oder Programmhierarchie anwendbar.

des § 15 Abs. 1 Satz 1 ROG hervorgeht, ist das Raumordnungsverfahren darauf gerichtet, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§ 3 Nr. 6 ROG) untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 ROG) abzustimmen. Es geht hier mithin um ein Abstimmungsverfahren. Im Rahmen dieses Verfahrens wird vor allem untersucht, inwieweit eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmt bzw. in Übereinstimmung gebracht werden kann. Bei den betreffenden Untersuchungen handelt es sich nach der Legaldefinition des § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG um eine *Raumverträglichkeitsprüfung*.

Die bundesrechtliche Raumordnungsverordnung enthält einen Katalog von Planungen und Maßnahmen, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben (§ 1 ROV). Der Katalog ist allerdings nicht abschließend. Vielmehr steht den Ländern die Befugnis zu, auch für weitere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens rechtlich vorzusehen (§ 1 Satz 2 ROV). Einige Länder haben von dieser Befugnis Gebrauch gemacht.⁸⁵

Der Katalog des § 1 ROV bezieht sich einmal auf Projekte im Sinne des Art. 1 Abs. 2 UVP-RL, wie z. B. die Errichtung von Abfalldeponien, die einer Planfeststellung nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG bedürfen. Er umfaßt aber auch Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL. Ein Beispiel hierfür bildet die Linienbestimmung der Bundesfernstraßen nach § 16 FernStrG.⁸⁶

Das Raumordnungsverfahren selbst ist jedoch kein Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL. Es erweist sich vielmehr als *verselbständigter und besonders formalisierter Teil des Genehmigungsverfahrens für Projekte bzw. des Aufstellungsverfahrens für Pläne und Programme*. Bei diesem gesonderten Verfahrensschritt geht es um die Prüfung raumordnerischer Anforderungen. Die Ergebnisse der Raumverträglichkeitsprüfung sind im Rahmen der Projektgenehmigung bzw. der Plan- oder Programmaufstellung zu berücksichtigen (§ 3 Nr. 4, § 4 ROG). Das Raumordnungsverfahren stellt damit eine Parallele zu Umweltverträglichkeitsprüfung und strategischer Umweltprüfung dar. Diese beiden Prü-

⁸⁵ Vgl. z. B. Art. 23 Abs. 1 BayLPfIG, § 15 Abs. 1 MeVoLPfIG, § 19 Abs. 2 NROG, § 18 Abs. 1 RhPfLPfIG.

⁸⁶ Daß die Linienbestimmung die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL erfüllt, wird unten im Gliederungsabschnitt IV 3 b näher dargelegt.

fungen sind ebenfalls ein verselbständigter und formalisierter Teil des Verfahrens für die Genehmigung von Projekten bzw. die Aufstellung von Plänen und Programmen. Wie beim Raumordnungsverfahren sind die Prüfungsergebnisse bei der Projektgenehmigung bzw. der Plan- oder Programmaufstellung zu berücksichtigen (Art. 8 UVP-RL, § 12 UVPG, Art. 8 SUP-RL). Umweltverträglichkeitsprüfung und strategische Umweltprüfung unterscheiden sich von der Raumverträglichkeitsprüfung des Raumordnungsverfahrens dadurch, daß sie sich nicht auf raumordnerische, sondern auf ökologische Anforderungen beziehen.

Soweit Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL neben einer Raumverträglichkeitsprüfung in Form eines Raumordnungsverfahrens auch einer strategischen Umweltprüfung bedürfen, besteht die Möglichkeit, beide Prüfungsverfahren zusammenzulegen. Hierbei ist allerdings darauf zu achten, daß ein gemeinsames Prüfungsverfahren allen Anforderungen der Richtlinie über die strategische Umweltprüfung genügt. Das gilt namentlich auch für diejenigen Länder, die in ihren landesplanungsrechtlichen Regelungen das Raumordnungsverfahren bereits mit einer Umweltverträglichkeitsprüfung verknüpft haben.⁸⁷

6. Ergebnis

Der Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL unterliegen zunächst die *hochstufigen Raumordnungspläne* (§ 8 ROG) sowie die *Regionalpläne* in denjenigen Ländern, deren Gebiet die Verflechtungsbereiche mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe umfaßt (§ 9 ROG). Hinzu kommen die brandenburgischen *Braunkohlen- und Sanierungspläne* (§§ 12 ff. BbgRegBkPlG), die nordrhein-westfälischen und sächsischen *Braunkohlenpläne* (§§ 11, 24 ff. NWLPlG, § 8 SächsLPlG) sowie die schleswig-holsteinischen *Kreisentwicklungspläne* (§§ 11 ff. SchlHLPlG). Keiner Umweltprüfung bedürfen die *Regionalpläne*, die in einem Land aufgestellt werden, dessen Gebiet nicht die Verflechtungsbereiche mehrerer Zentraler Orte oberster Stufe umfaßt (§ 9 ROG), sowie die schleswig-holsteinischen *Regionalbezirkspläne* (§ 3 Abs. 1, § 7a SchlHLPlG). In beiden Fällen fehlt es an der Planaufstellungspflicht. Auch das *Raumordnungsverfahren* ist nicht umweltprüfungspflichtig, da es nicht zu den Plänen und Programmen im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL gehört, sondern lediglich einen verselbständigten und besonders formalisierten Teil des Projektgenehmigungsverfahrens bzw. des Plan- oder Programmaufstellungsverfahrens bildet.

⁸⁷ Vgl. z. B. § 13 Abs. 3 Satz 2 BaWüLPlG, § 18 Abs. 8 RhPfLPlG, § 14 Abs. 3 Satz 2 SchlHLPlG, § 17 Abs. 2 ThürLPlG.

Zu beachten ist, daß nicht stets alle Festlegungen in Raumordnungsplänen der Umweltprüfungspflicht unterliegen. Dies führt zu der Frage, ob sich die strategische Umweltprüfung allein auf die prüfungspflichtigen oder auch auf andere Planinhalte bezieht. Insoweit ist einmal hervorzuheben, daß sich nach dem oben Dargelegten⁸⁸ ein großer Teil der raumordnungsplanerischen Festlegungen ohnehin als prüfungspflichtig erweist. Zum anderen ist es bei der in Art. 5 Abs. 1 SUP-RL geforderten Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Alternativen unerlässlich, die ökologischen Untersuchungen auch darauf zu erstrecken, welche planerischen Erwägungen den in Betracht kommenden Alternativen entgegenstehen und aus welchen Gründen sie sich letztlich durchgesetzt haben. Insofern kann durchaus die konzeptionelle Gesamtgestaltung eines Raumordnungsplans auf den Prüfstand geraten, wenngleich der Ausgangspunkt der ökologischen Untersuchungen jeweils die einzelne Planfestlegung ist, welche die Umweltprüfungspflicht ausgelöst hat.⁸⁹

II. Städtebaurechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

Die maßgeblichen Regelungen zum Städtebaurecht finden sich im Baugesetzbuch, das nicht auf der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 Abs. 1 Nr. 4 GG (Raumordnung), sondern auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG (Bodenrecht) beruht. Für den städtebaurechtlichen Bereich sind im Baugesetzbuch vor allem die *Bauleitpläne* vorgesehen. Sie sind darauf gerichtet, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Das hierin zum Ausdruck kommende Ziel der Gestaltung der strukturellen Gesamtverhältnisse des Raumes haben sie mit den Raumordnungsplänen gemeinsam. Anders als diese betreffen sie jedoch nicht den überörtlichen, sondern den örtlichen Raum.

Im näheren sind zwei Arten von Bauleitplänen zu unterscheiden, und zwar die *Flächennutzungspläne* und die *Bebauungspläne* (§ 1 Abs. 2 BauGB). Dabei erstrecken sich die Flächennutzungspläne nach der gesetzlichen Konzeption jeweils über das Gesamtgebiet

⁸⁸ Erster Teil, C II 1 b, cc, ccc.

⁸⁹ Vgl. auch *Porger* (Fn. 30), S. 87 f., der ebenfalls zu dem Ergebnis gelangt, daß „eine Gesamtwürdigung und –bewertung aller umweltrelevanten Darstellungen in dem entsprechenden Plan oder Programm vorzunehmen ist.“

einer Gemeinde (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB), die Bebauungspläne dagegen nur über ein gemeindliches Teilgebiet (§ 9 Abs. 7 BauGB). Weitere Unterschiede bestehen in den Rechtswirkungen sowie im Detaillierungsgrad der Pläne.

Eine städtebaurechtliche Besonderheit stellen die *Vorhaben- und Erschließungspläne* sowie die *vorhabenbezogenen Bebauungspläne* dar. Beide Planarten sind in § 12 BauGB geregelt. Für den Vorhaben- und Erschließungsplan ist kennzeichnend, daß er von einem privaten Rechtsträger (in Abstimmung mit der Gemeinde) erstellt wird. Das entscheidende Merkmal des vorhabenbezogenen Bebauungsplans besteht darin, daß dieser als Bestandteil einen Vorhaben- und Erschließungsplan enthält.

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden die *Bauleitpläne* aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Es besteht mithin eine *Aufstellungspflicht*, wenngleich nur unter bestimmten Voraussetzungen, was sich jedoch im Rahmen des Art. 2 lit. a SUP-RL als unerheblich erweist.⁹⁰ Da die Bauleitpläne auch die übrigen Anforderungen dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorschrift erfüllen, werden sie von der Richtlinie begrifflich erfaßt.

Für den Sonderfall des *vorhabenbezogenen Bebauungsplans* ergibt sich insoweit nichts Abweichendes. Besteht ein entsprechendes Planungserfordernis im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB, ist die Gemeinde zur Aufstellung eines Bebauungsplans verpflichtet. Fehlt es, hat sie die Aufstellung zu unterlassen (Planungsverbot).⁹¹ Das der Gemeinde in § 12 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BauGB eingeräumte Ermessen betrifft nicht die Planaufstellung, sondern lediglich den Planinhalt. Die Aufstellungsfrage ist nach § 1 Abs. 3 BauGB zu entscheiden. In § 12 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 BauGB geht es lediglich darum, ob in den Bebauungsplan ein Vorhaben- und Erschließungsplan aufgenommen und deshalb ein auf eine derartige Aufnahme ausgerichtetes Planungsverfahren eingeleitet werden soll.

Anders verhält es sich demgegenüber mit dem *Vorhaben- und Erschließungsplan*. Zwar wird dieser Plan von Privaten ausgearbeitet, aber von der Gemeinde dadurch angenommen, daß sie ihn zum Bestandteil ihres vorhabenbezogenen Bebauungsplans macht (§ 12 Abs. 3

⁹⁰ Ebenso *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 6.

⁹¹ Vgl. dazu *Michael Krautzberger*, in: Ulrich Battis/Michael Krautzberger/Rolf-Peter Löhr, *Baugesetzbuch–BauGB*–, 8. Aufl. 2002, § 1 Rn. 25 f. m. w. N.

Satz 1 BauGB)⁹². Insofern sind die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL erfüllt. Der Vorhaben- und Erschließungsplan genügt jedoch nicht den Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL, da es an einer rechtlichen Aufstellungspflicht fehlt.

3. Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

Die Bauleitpläne könnten dem Sachbereich der Raumordnung zuzuordnen sein. Hierfür läßt sich anführen, daß es sich beim Raumordnungsbegriff um die Übersetzung des englischen Begriffs „town and country planning“ handelt. Die Übersetzung betrifft sowohl das Sekundärrecht des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL als auch das Primärrecht des Art. 175 Abs. 2 EGV. Soweit es um das Primärrecht geht, wird der Raumordnungsbegriff in der Fachliteratur ausdrücklich auf die Stadtplanung erstreckt.⁹³ Der Gesichtspunkt der Einheit des europäischen Gemeinschaftsrechts spricht dafür, daß der Begriff in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL die gleiche inhaltliche Bedeutung aufweist wie in Art. 175 Abs. 2 EGV. Entgegenstehende Anhaltspunkte, die darauf hindeuten, daß hier ein Bedeutungsunterschied besteht, sind nicht ersichtlich.

Allerdings wird die Stadtplanung nur insoweit vom gemeinschaftsrechtlichen Raumordnungsbegriff umfaßt, als sie nicht die Konkretisierungsstufe der Bodennutzung erreicht. Daraus folgt, daß jedenfalls die Bebauungspläne zur Bodennutzung gehören. Inwieweit dies auch für die Flächennutzungspläne gilt, erweist sich als zweifelhaft, bedarf hier aber keiner abschließenden Beurteilung, weil die entscheidende Frage der Umweltprüfungspflicht nicht von der Einordnung der Pläne in den Sachbereich der Raumordnung oder Bodennutzung abhängt.

4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte

Bebauungspläne gehören gleichsam zu den klassischen rahmensetzenden Plänen im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, wie nicht zuletzt daran zu erkennen ist, daß sie nach der Regelung des § 17 UVPG Gegenstand einer Umweltverträglichkeitsprüfung sein können. Dies gilt auch für die *vorhabenbezogenen Bebauungspläne* nach § 12 BauGB. Die Rege-

⁹² Abweichend *Spannowsky* (Fn. 58), UPR 2000, 204.

⁹³ *Breier/Vygen* (Fn. 34), Art. 175 Rn. 12. Zustimmung *Jutta Jahns-Böhm*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 175 Rn. 16.

lung des § 17 UVPG geht bemerkenswerterweise über die Anforderungen der Richtlinie zur Projekt-UVP hinaus. Sie beruht auf dem Umstand, daß Bebauungsplänen für die Genehmigung von Projekten der Anhänge I und II UVP-RL maßgebliche Bedeutung zukommen kann. Die Pläne sind häufig Bestandteile des konkreten rechtlichen Rahmens für die betreffenden Genehmigungen (§ 30 BauGB). Bei der Umsetzung der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung in nationales Recht wird darauf zu achten sein, daß die Bebauungsplanung den speziellen Anforderungen, die diese Richtlinie stellt, Rechnung trägt.

Den *Flächennutzungsplänen* kommt schon deshalb eine rahmensetzende Wirkung zu, weil sie eine unmittelbare Vorstufe der Bebauungspläne darstellen (§ 8 Abs. 2 BauGB). Sie fallen infolgedessen ebenfalls in den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL. Aufgrund des engen Stufenverhältnisses zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan kommt es bei den strategischen Umweltprüfungen der beiden Pläne auf sachgerechte Abschichtungen an, damit Mehrfachprüfungen vermieden werden. Die Regelung des Art. 4 Abs. 3 in Verb. mit Art. 5 Abs. 2, 3 SUP-RL gewährt hier die erforderliche Flexibilität.

5. Ausnahme- bzw. Sonderfälle

Es ist bereits dargelegt worden, daß die kleinflächigen Bebauungspläne das Hauptbeispiel für die konditionale Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL bilden.⁹⁴ Denn es handelt sich hierbei um Pläne, die (soweit sie sich in concreto auf entsprechende Projekte beziehen) unter Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL fallen, aber lediglich die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen. Sie sind daher lediglich dann umweltprüfungspflichtig, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben.

6. Ergebnis

Die obligatorische Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL erstreckt sich sowohl auf Bebauungspläne (einschließlich der vorhabenbezogenen im Sinne des § 12 BauGB) als auch auf Flächennutzungspläne, nicht jedoch auf Vorhaben- und Erschließungspläne, da für diese keine rechtliche Aufstellungspflicht besteht.

⁹⁴ Vgl. oben Erster Teil, C III 1 a, aa.

III. Naturschutzrechtliche Pläne und Programme

Daß naturschutzrechtliche Pläne und Programme der Verbesserung des Umweltschutzes dienen und auf die Erzielung vorteilhafter ökologischer Wirkungen gerichtet sind, steht einer Umweltprüfungspflicht nicht entgegen. Denn die Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung erfaßt – wie oben näher dargelegt⁹⁵ – nicht nur solche Pläne und Programme, von denen ökologische Negativeffekte ausgehen.

1. Schutzgebietsfestsetzungen und ähnliche Gebietsausweisungen

a) *Charakterisierung und Arten*

Nach § 12 BNatSchG (= § 22 BNatSchG n. F.) können Teile von Natur und Landschaft durch die Länder zu Schutzgebieten erklärt werden, wobei mit der Erklärung der Schutzgegenstand, der Schutzzweck, die zur Zweckerreichung notwendigen Gebote und Verbote sowie – im Rahmen des Erforderlichen – die Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen oder die Ermächtigungen hierzu zu bestimmen sind. Zu den bundesrechtlich vorgesehenen Schutzgebieten gehören *Naturschutzgebiete*, *Nationalparke*, *Biosphärenreservate*, *Landschaftsschutzgebiete*, *Naturparke* sowie *Naturdenkmale* und *geschützte Landschaftsbestandteile*. Hinzu kommen allein auf landesrechtlicher Grundlage beruhende Gebietsausweisungen ähnlicher Art, und zwar die Festsetzung von *Biotopverbundflächen* (§ 15 c HessNatSchG) sowie die Anerkennung von *Naturerlebnisräumen* (§ 29 SchlHLNatSchG).

b) *Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL*

Die Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL setzt voraus, daß es sich bei den vorstehend aufgeführten naturschutzrechtlichen Gebietsfestsetzungen um Pläne und Programme im Sinne der Begriffsbestimmung des Art. 2 lit. a SUP-RL handelt. Erörterungsbedürftig ist in diesem Zusammenhang allein, inwieweit eine *Rechtspflicht* zu derartigen Gebietsfestsetzungen besteht.

Grundsätzlich scheidet hier die Annahme einer Rechtspflicht aus, weil die entsprechenden Vorschriften des Bundes und der Länder lediglich als Kann-Vorschriften ausgestaltet wor-

⁹⁵ Erster Teil, C I.

den sind.⁹⁶ Doch gilt für *Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung* (sog. FFH-Gebiete) eine Ausnahme. Denn insoweit ordnet § 19 b Abs. 2 BNatSchG (= § 33 Abs. 2 BNatSchG n. F.⁹⁷) an, daß Schutzgebietsfestsetzungen im Sinne des § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.) zu erlassen sind. Allerdings ist zu beachten, daß diese Anordnung in § 19 b Abs. 4 BNatSchG (= § 33 Abs. 4 BNatSchG n. F.) wieder etwas eingeschränkt wird. Insgesamt ergibt sich jedoch, daß Schutzgebietsfestsetzungen im Sinne des § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.) zum Begriff der Pläne und Programme des Art. 2 lit. a SUP-RL gehören, soweit § 19 b Abs. 2 BNatSchG (= § 33 Abs. 2 BNatSchG n. F.) den Erlass derartiger Festsetzungen gebietet.

c) *Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL*

Wie bereits ausgeführt,⁹⁸ stellen die Schutzgebietsfestsetzungen im Bereich des Naturschutzes das Hauptbeispiel für den gemeinschaftsrechtlichen Bodennutzungsbegriff dar. Dieser Begriff wird mit gleicher inhaltlicher Bedeutung sowohl in Art. 175 Abs. 2 EGV als auch in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL verwandt. Hieraus folgt, daß sich die Festsetzung der in § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.) vorgesehenen Schutzgebiete als *Bodennutzung* im Sinne der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung erweist. Ob dies auch für die Ausweisung von Biotopverbundflächen (§ 15c HessNatSchG) und – hier beginnen die Zweifel – für die Anerkennung von Naturerlebnisräumen (§ 29 SchlHLNatSchG) gilt, kann letztlich dahinstehen. Denn insoweit fehlt es bereits an einer rechtlichen Ausweisungs- bzw. Anerkennungspflicht mit der Folge, daß keine Pläne oder Programme im Sinne der Richtlinie vorliegen.

⁹⁶ § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.), §§ 21 ff. BaWüNatSchG, Art. 7 ff. Bay-NatSchG, § 18 Abs. 1, § 22 a Abs. 1 BlnNatSchG, §§ 19 ff. BbgNatSchG, § 18 Abs. 1 Brem-NatSchG, § 15 Abs. 1 HbgNatSchG, § 11 HessNatSchG, § 21 Abs. 2 MeVoLNatSchG, §§ 24 ff. NdsNatSchG, § 42 a Abs. 1 Satz 1 NWLandschG, §§ 18 ff. RhPflPflG, §§ 16 ff. SaarlNatSchG, § 15 Abs. 1 SächsNatSchG, §§ 17 ff. SaAnNatSchG, §§ 17 ff. SchlHLNatSchG, § 11 Abs. 1 ThürNatSchG. Zwar heißt es in § 21 Abs. 1 MeVoLNatSchG, daß Nationalparke und Biosphärenreservate durch Gesetz errichtet werden, doch handelt es sich hierbei lediglich um eine Rechtsformregelung, nicht um eine Errichtungspflicht des Gesetzgebers im Sinne einer Selbstbindung. Soweit Schutzgebietsfestsetzungen nach § 16 Abs. 4 Nr. 2 NWLandschG im Landschaftsplan erfolgen, ist darauf zu verweisen, daß die Landschaftsplanung unten im nächsten Gliederungsabschnitt 2 behandelt wird.

⁹⁷ Diese Vorschrift erwähnt ausdrücklich auch die Europäischen Vogelschutzgebiete.

⁹⁸ Vgl. oben Erster Teil, C II 1a mit Fn. 34.

Die aus § 19 b BNatSchG (= § 33 BNatSchG n. F.) resultierende Rechtspflicht bezieht sich lediglich auf die Schutzgebiete des § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.).

d) Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte

Die Festsetzung der in § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.) vorgesehenen Schutzgebiete hat zur Folge, daß bestimmte Handlungen (einschließlich Projektverwirklichungen) unzulässig sind. Dies ergibt sich aus den bundesrechtlichen Rahmenvorschriften der §§ 13 – 18 BNatSchG (= § 23 – 29 BNatSchG n. F.) in Verb. mit den landesgesetzlichen Ausfüllungsvorschriften und den (zumeist verordnungsrechtlichen) Regelungen über die konkreten Gebietsfestsetzungen. Die unzulässigen Handlungen bzw. Projekte werden allerdings vielfach nicht im einzelnen bezeichnet, sondern lediglich allgemein umschrieben. Unzulässig sind nach derartigen allgemeinen Umschreibungen diejenigen Handlungen bzw. Projekte, die mit dem Schutzzweck oder Schutzgegenstand des festgesetzten Gebiets unvereinbar sind. Dies betrifft jedoch grundsätzlich auch Projekte des Anhangs I UVP-RL und solche Projekte des Anhangs II UVP-RL, bei denen kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung (§ 4 Abs. 2 UVP-RL) mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist. Damit gehören die hier in Rede stehenden Schutzgebietsfestsetzungen dem Grundsatz nach zu dem in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL angesprochenen Rahmen. Daß sie die unzulässigen Projekte in der Regel nicht näher spezifizieren, erweist sich auf der Grundlage des oben Dargelegten⁹⁹ als unerheblich.

e) Ausnahme- bzw. Sonderfälle

Denkbar ist, daß die Schutzgebietsfestsetzungen im Sinne des § 12 BNatSchG (= § 22 BNatSchG n. F.) kleinräumig ausfallen. Dies gilt namentlich für Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile, aber z. B. auch für Naturschutzgebiete. Soweit die Schutzgebietsfestsetzungen nur die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebenen betreffen, greift Art. 3 Abs. 3 SUP-RL ein. Dies bedeutet, daß sie lediglich dann einer Umweltprüfung zu unterziehen sind, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie erhebliche Umweltauswirkungen haben.

⁹⁹ Erster Teil, C II 1b, cc, ccc.

f) *Ergebnis*

Schutzgebietsfestsetzungen im Sinne des § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.) sowie sonstige Gebietsausweisungen naturschutzrechtlicher Art bedürfen grundsätzlich keiner Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, da es an einer rechtlichen Festsetzungs- bzw. Ausweisungspflicht fehlt. Eine Ausnahme bildet § 19 b Abs. 2 BNatSchG (= § 33 Abs. 2 BNatSchG n. F.). Die Vorschrift enthält (mit der Einschränkung des § 19 Abs. 4 BNatSchG = § 33 Abs. 4 BNatSchG n. F.) eine Rechtspflicht zur Festsetzung von Schutzgebieten, um den Erhaltungszielen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) gerecht zu werden. Soweit diese Festsetzungen lediglich die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene betreffen, sind die Besonderheiten des Art. 3 Abs. 3 SUP-RL zu beachten. Wie nach alledem abschließend resümiert werden kann, kommt hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Gebietsfestsetzungen eine strategische Umweltprüfung nur bei den in § 12 Abs. 1 BNatSchG (= § 22 Abs. 1 BNatSchG n. F.) aufgeführten Schutzgebieten und zudem nur dann in Betracht, wenn es um die besonders sensiblen Fälle der Sicherung von FFH-Gebieten (sowie von Europäischen Vogelschutzgebieten) geht.¹⁰⁰

2. Landschaftsplanung

a) *Charakterisierung und Arten*

Bei der Landschaftsplanung handelt es sich um die planerische Gestaltung des Raumes unter den Gesichtspunkten des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge. Sie ist in den Vorschriften der §§ 5 – 7 BNatSchG (= §§ 13 – 17 BNatSchG n. F.) geregelt. Die Vorschriften sind auf der Grundlage der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes ergangen (Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG) und bedürfen – mit Ausnahme des § 7 BNatSchG – landesgesetzlicher Ausfüllung (§ 4 BNatSchG).¹⁰¹

¹⁰⁰ Nach *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 31, fallen Nationalparks, Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete in den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, nicht jedoch Naturschutzgebiete, Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile.

¹⁰¹ Im neuen Recht ist hier keine Ausnahme mehr vorgesehen (§ 11, § 13 Abs. 2 BNatSchG n. F.).

Nach den §§ 5, 6 BNatSchG (= §§ 15, 16 BNatSchG n. F.) ist zwischen der örtlichen und der überörtlichen Landschaftsplanung zu unterscheiden. Für die überörtliche Ebene sind das *Landschaftsprogramm*, das sich über das Gesamtgebiet eines Landes erstreckt, sowie die *Landschaftsrahmenpläne*, die lediglich Teilgebiete eines Landes (Regionen) erfassen, vorgesehen. Insoweit geht es jeweils um die planerische Darstellung der *überörtlichen* Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der in § 1 Abs. 1 BNatSchG normierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege.¹⁰² Vorgeschrieben ist zudem, daß die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe der landesplanungsrechtlichen Vorschriften der Länder in die Raumordnungspläne aufgenommen werden sollen.¹⁰³

Auf örtlicher Ebene sind *Landschaftspläne* aufzustellen, soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Sie enthalten die *örtlichen* Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Inwieweit die Landschaftspläne verbindlich sind (namentlich gegenüber der Bauleitplanung), ergibt sich aus dem Landesrecht, worauf noch zurückzukommen sein wird.¹⁰⁴ Im Landesrecht sind auf örtlicher Ebene teilweise auch *Grünordnungspläne* vorgesehen.¹⁰⁵ Sie werden allerdings im folgenden neben den Landschaftsplänen nicht eigens erwähnt, weil keine Abweichungen in der rechtlichen Beurteilung des Erfordernisses einer strategischen Umweltprüfung bestehen.

b) *Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL*

¹⁰² Das neue Recht stellt auf die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege ab (§ 13 Abs. 1 in Verb. mit den §§ 1, 2 BNatSchG n. F.)

¹⁰³ Die entsprechende Regelung des neuen Rechts ist als Muß -Vorschrift gefaßt worden (§ 15 Abs. 2 BNatSchG n. F.).

¹⁰⁴ Zum neuen Recht vgl. § 16 BNatSchG n. F., der vor allem eine etwas strengere Planungspflicht enthält.

¹⁰⁵ Vgl. z. B. § 9 BaWüNatSchG, Art. 3 Abs. 2 – 6 BayNatSchG, § 7 BbgNatSchG, § 6 Abs. 2 HbgNatSchG, § 6 NdsNatSchG, § 7 Abs. 2 SächsNatSchG, § 5 ThürNatSchG.

Da Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a SUP-RL erfüllen, handelt es sich um Pläne und Programme im Sinne dieser Vorschrift und damit auch des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL. Insbesondere besteht eine rechtliche Aufstellungspflicht.¹⁰⁶ Daß Landschaftspläne nach ausdrücklicher Regelung des § 6 Abs. 1 BNatSchG nur aufzustellen sind, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist, ändert hieran nichts.¹⁰⁷

c) *Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL*

aa) *Überörtliche Landschaftsplanung*

Hinsichtlich der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne ordnet § 5 Abs. 2 BNatSchG – wie erwähnt¹⁰⁸ – an, daß die in ihnen erhaltenen raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe der landesplanungsrechtlichen Vorschriften der Länder in die Raumordnungspläne aufgenommen werden sollen.

aaa) *Modell der Primärintegration*

Einige Länder haben die bundesrechtliche Regelung des § 5 Abs. 2 BNatSchG in der Weise umgesetzt, daß die überörtliche Landschaftsplanung von vornherein im Rahmen der Raumordnungsplanung erfolgt. Sie haben sich hiermit für das *Modell der Primärintegration* entschieden, dessen Kennzeichen darin besteht, daß unmittelbar mit der Landschaftsplanung ein Stück Raumordnungsplanung entsteht.¹⁰⁹ Bei diesem Modell ist die Landschaftsplanung demnach der Raumordnung zuzuordnen.

Die dargelegte Zuordnung gilt auch für Fallgestaltungen nach Art des § 16 RhPfLPfLG. Diese Fallgestaltungen zeichnen sich dadurch aus, daß die naturschutzfachlichen und landschaftspflegerischen Grundlagen für die raumordnungsplanerischen Ausweisungen nach

¹⁰⁶ Abweichend hinsichtlich der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne *Werner Hoppe/Martin Beckmann/Petra Kauch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, § 15 Rn. 55.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu auch den Hinweis in Fn. 104.

¹⁰⁸ Vgl. oben Zweiter Teil, A I 2a mit dem Hinweis auf das neue Recht in Fn. 103.

¹⁰⁹ Näher dazu *Reinhard Hendler*, Das rechtliche Verhältnis von überörtlicher Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung, NuR 1981, 41 (45).

näheren rechtlichen Vorgaben von den Naturschutz- und Landschaftspflegebehörden ausgearbeitet (erstellt) werden, während die Träger der Raumordnungsplanung die fachbehördlichen Ausarbeitungen zu berücksichtigen, d. h. in die planerische Abwägung einzu beziehen haben. Da es hier nicht um eine uneingeschränkte Übernahme der fachbehördlichen Ausarbeitungen geht (die im übrigen schon deshalb nicht in Betracht kommt, weil sie gegen § 5 Abs. 2 BNatSchG verstieße), sondern lediglich eine Berücksichtigungspflicht besteht, sind die betreffenden Ausarbeitungen rechtlich als Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange zu qualifizieren. Derartige Stellungnahmen, wie sie z. B. auch in § 4 BauGB hinsichtlich der Bauleitplanung vorgesehen sind, erweisen sich jedoch (ungeachtet der „Dichte“ der für sie jeweils geltenden rechtlichen Regelung) nicht als eigenständige Planung. Vielmehr gehören sie zum allgemeinen Abwägungsmaterial, das für die Aufstellung der Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL zusammenzutragen ist. Bei der Erarbeitung und Abgabe der Stellungnahmen von Trägern öffentlicher Belange handelt es sich daher lediglich um einen unselbständigen Teil des Aufstellungsverfahrens für diese Pläne und Programme, nicht aber um einen originären Planungsvorgang.

bbb) Modell der Sekundärintegration

Soweit die Länder dem Modell der Primärintegration nicht gefolgt sind, haben sie eine eigenständige förmliche Landschaftsplanung auf überörtlicher Ebene eingeführt. Die bundesrechtlich vorgesehene Integration in die Raumordnungsplanung (§ 5 Abs. 2 BNatSchG = § 15 Abs. 2 BNatSchG n. F.) erfolgt bei dieser Lösung erst nachträglich – gleichsam in einem zweiten Schritt – mit Hilfe eines besonderen Transformationsaktes. Es handelt sich hierbei um das *Modell der Sekundärintegration*.¹¹⁰ Fraglich ist, welchem Sachbereich die überörtliche Landschaftsplanung in diesem Modell zuzuordnen ist.

Zunächst könnte daran gedacht werden, die eigenständige förmliche Landschaftsplanung als Bodennutzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL zu qualifizieren. Doch ist unter Bodennutzung – wie dargelegt¹¹¹ – der spezifische Aspekt der Begrenzung von Art und Ausmaß der *konkreten Inanspruchnahme* des Bodens zu verstehen. Dies betrifft zwar u. a. die naturschutzrechtlichen Schutzgebietsfestsetzungen, nicht aber die vorgelagerte raumplanerische Ausweisung von Flächen, die für solche Festsetzungen in Betracht kommen.

¹¹⁰ Näher dazu *Hendler* (Fn. 109), NuR 1981, 45 f.

¹¹¹ Vgl. oben Erster Teil, C II 1a mit Fn. 33.

Die überörtliche Landschaftsplanung enthält indes typischerweise weder Schutzgebietsfestsetzungen noch ähnliche Regelungen zur Begrenzung von Art und Ausmaß der konkreten Inanspruchnahme des Bodens. Vielmehr bereitet sie die Begrenzung der konkreten Bodennanspruchnahme lediglich vor. Darin stimmt sie mit der Raumordnungsplanung überein, die ebenfalls auf weitere Konkretisierung angelegt ist. Die überörtliche Landschaftsplanung gehört danach ebenso wenig zum Sachbereich der Bodennutzung wie die Raumordnungsplanung.

Allerdings wird der Sachbereich der Raumordnung in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL eigens erwähnt. Insofern liegt die Frage nahe, ob die überörtliche Landschaftsplanung möglicherweise diesem Sachbereich zugeordnet werden kann. Immerhin ist sie auf die Integration in die Raumordnungsplanung ausgerichtet. Es könnte argumentiert werden, bei der überörtlichen Landschaftsplanung handle es sich um raumordnerische Planung unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutz und Landschaftspflege.

Den dargelegten Erwägungen steht jedoch entgegen, daß in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL neben der Raumordnung (und der Bodennutzung) noch etliche weitere Sachbereiche aufgeführt werden. Diese wären weitgehend funktionslos und damit überflüssig, wenn jegliche räumliche Planung, die nicht die Konkretisierungsstufe der Bodennutzung erreicht, vom Sachbereich der Raumordnung umfaßt würde. Hieraus ergibt sich, daß sachbereichsspezifische räumliche Planungen erst dann als Raumordnung qualifiziert werden können, wenn sie – nach Abwägung mit anderen Belangen – in die Raumordnungsplanung übernommen worden sind. Vor dieser Übernahme handelt es sich um Planungen in den Sachbereichen Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Naturschutz und Landschaftspflege etc. Entscheidend ist für den hier behandelten Zusammenhang, daß der Sachbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL nicht aufgeführt wird. Daraus folgt, daß sich die in dieser Vorschrift angeordnete obligatorische Umweltprüfung nicht auf die überörtliche Landschaftsplanung erstreckt. Die überörtliche Landschaftsplanung ist erst dann umweltprüfungspflichtig, wenn die Übernahme ihrer Inhalte in die Raumordnungsplanung erfolgt. Dies bedeutet, daß beim Modell der Sekundärintegration im Vergleich zu dem der Primärintegration keine zusätzliche Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL anfällt.

Allerdings ist hier ein *Ausnahmefall* zu beachten. Dieser ergibt sich daraus, daß in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL der Bereich *Fremdenverkehr* erwähnt wird und zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, deren Verwirklichung die überörtliche Landschaftsplanung dient, auch die Erholung des Menschen gehört (§ 5 Abs. 1 Satz 1 in

Verb. mit § 1 Abs. 1 BNatSchG¹¹²). Es läßt sich demnach nicht völlig ausschließen, daß Landschaftsprogramme oder Landschaftsrahmenpläne im Modell der Sekundärintegration bereits vor der Übernahme in die Raumordnungsplanung unter Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL fallen. Voraussetzung hierfür ist, daß sie dem Sachbereich Fremdenverkehr zuzuordnen sind. Dies ist dann der Fall, wenn sie Festlegungen enthalten, die auf die Schaffung oder Erhaltung von Erholungsmöglichkeiten zielen, wobei hinzu kommen muß, daß sich die Erholungsfunktion nicht primär auf die ortsansässige Bevölkerung, sondern auf die Förderung des Fremdenverkehrs bezieht.

bb) Örtliche Landschaftsplanung

Nach § 6 Abs. 4 Sätze 2, 3 BNatSchG (= § 16 Abs. 2 Sätze 1, 2 BNatSchG n. F.) obliegt es den Ländern, die Verbindlichkeit der Landschaftspläne, insbesondere für die Bauleitplanung, zu regeln, wobei sie bestimmen können, daß Darstellungen des Landschaftsplans als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden.

aaa) Modell der Primärintegration

Im Zusammenhang mit der örtlichen Landschaftsplanung bedeutet das Modell der Primärintegration, daß die Landschaftspläne von vornherein in den Bauleitplänen aufgehen und lediglich als deren Bestandteil in Erscheinung treten. Dieses Modell ist in Bayern und Rheinland-Pfalz verwirklicht worden.¹¹³ Zwar ergibt sich aus § 17 Abs. 2, 3 RhPflPflG, daß die Grundlagen für die landschaftsplanerischen Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitpläne von den Trägern der Bauleitplanung unter Beteiligung der unteren Landespflegebehörde nach bestimmten Vorgaben zu erstellen sind. Doch handelt es sich hierbei lediglich um systematisch aufgearbeitetes Abwägungsmaterial für die Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen, nicht aber um eigenständige Landschaftspläne. Im Modell der Primärintegration gehören die Landschaftspläne zu dem Sachbereich, dem der betreffende Bauleitplan zuzuordnen ist.¹¹⁴

¹¹² Zum neuen Recht vgl. § 13 Abs. 1 Satz 2 in Verb. mit § 2 Abs. 1 Nr. 13 sowie § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 lit. f BNatSchG n. F.

¹¹³ Art. 3 Abs. 2 – 6 BayNatSchG, § 17 RhPflPflG.

¹¹⁴ Zur Sachbereichszuordnung der Bauleitpläne vgl. oben Zweiter Teil, A II 3.

bbb) Modell der Sekundärintegration

Einige Länder haben sich (auch) bei der örtlichen Landschaftsplanung für das Modell der Sekundärintegration entschieden. Dies bedeutet, daß zunächst eigenständige Landschaftspläne aufgestellt werden, deren Inhalte nachträglich (vollständig oder teilweise) mittels eines besonderen Transformationsaktes in die Bauleitpläne aufgenommen werden. Vor dem Transformationsakt gehören die Landschaftspläne zu dem in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL nicht aufgeführten Sachbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, so daß eine Umweltprüfungspflicht nach dieser Vorschrift von vornherein entfällt. Anders verhält es sich jedoch in dem Fall, daß die Pläne Festlegungen enthalten, die eine deutliche Erholungsfunktion mit dem Ziel der Förderung des Fremdenverkehrs aufweisen¹¹⁵ oder bereits die Konkretisierungsstufe der Bodennutzung erreichen. Hier kommt eine Umweltprüfungspflicht in Betracht, weil die Sachbereiche des Fremdenverkehrs und der Bodennutzung in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL erwähnt werden.

ccc) Separationsmodell

Teilweise sehen die Länder eine eigenständige örtliche Landschaftsplanung vor, die neben der Bauleitplanung steht und nicht auf eine Integration in diese angelegt ist. Es handelt sich hierbei um das Separationsmodell, bisweilen ist auch von Parallelplanung¹¹⁶ die Rede. Bei dieser Lösung kommt eine Umweltprüfungspflicht lediglich in zwei Fällen in Betracht, und zwar dann, wenn die Landschaftspläne aufgrund besonderer Inhalte dem Sachbereich des Fremdenverkehrs¹¹⁷ oder aufgrund der von ihnen erreichten Konkretisierungsstufe dem Sachbereich der Bodennutzung zuzuordnen sind. Liegt keiner der beiden Fälle vor, gehören die Landschaftspläne zum Sachbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der von Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL nicht erfaßt wird. Infolgedessen besteht auch keine Umweltprüfungspflicht nach dieser Vorschrift.

¹¹⁵ Vgl. hierzu die Ausführungen oben Zweiter Teil, A III 2 c, aa, bbb (am Ende).

¹¹⁶ Hoppe/Beckmann/Kauch (Fn. 106), § 15 Rn. 59.

¹¹⁷ Näheres hierzu oben zweiter Teil, A III 2 c, aa, bbb (am Ende).

d) *Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte*

Soweit die Landschaftsplanung einem der in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL aufgeführten Sachbereiche unterfällt, ergeben sich hinsichtlich der rahmensetzenden Wirkung folgende Beurteilungsregeln:

(1) Im Modell der Primärintegration ist die rahmensetzende Wirkung der Landschaftsplanung wie bei der Raumordnungs- bzw. Bauleitplanung zu würdigen.

(2) Im Modell der Sekundärintegration gilt für den Zeitraum bis zur Übernahme in die Raumordnungs- bzw. Bauleitpläne, daß die Landschaftsplanung jeweils dort eine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL haben kann, wo bei der Genehmigung entsprechender Projekte Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen sind, was namentlich bei Planfeststellungen der Fall ist. Hierbei kommt dem Umstand wesentliche Bedeutung zu, daß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Landschaftsplanung konkretisiert werden.¹¹⁸ Ferner gilt es zu beachten, daß Pläne und Programme bereits dann die von Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL verlangte rahmensetzende Wirkung aufweisen, wenn sie Gegenstand einer Berücksichtigungspflicht sind.¹¹⁹

(3) Das Separationsmodell zeichnet sich dadurch aus, daß die Landschaftspläne bei der Genehmigung der in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL angesprochenen Projekte grundsätzlich nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten sind, wenngleich die Art der Rechtsverbindlichkeit maßgeblich von der landesrechtlichen Ausgestaltung abhängt. Die rahmensetzende Wirkung liegt jedenfalls vor.

e) *Ausnahme- bzw. Sonderfälle*

Bei den auf lokaler Ebene ergehenden Landschaftsplänen ist Art. 3 Abs. 3 Var. 1 SUP-RL erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Denn soweit die Pläne lediglich die Nutzung kleiner Gebiete festlegen, besteht nur dann eine Umweltprüfungspflicht, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie erhebliche Umweltauswirkungen haben können.

¹¹⁸ Vgl. dazu am Beispiel Baden-Württembergs *Reinhard Hendler*, Umweltrecht, in: Hartmut Maurer/Reinhard Hendler (Hrsg.), Baden-Württembergisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1990, S. 399 (436).

¹¹⁹ Vgl. dazu oben Erster Teil, C II 1 b, cc, ddd.

f) Ergebnis

Die Landschaftsplanung unterliegt der obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL beim Modell der Primärintegration im Rahmen und im Zusammenhang mit der Raumordnungs- bzw. Bauleitplanung. Beim Modell der Sekundärintegration wird sie von der hier in Rede stehenden Umweltprüfung anlässlich der Transformation in die Raumordnungs- bzw. Bauleitplanung erfaßt. Vor dem Transformationsakt kommt eine Umweltprüfungspflicht nur in Betracht, soweit die Landschaftsplanung die Konkretisierungsstufe der Bodennutzung aufweist. In diesem Fall kann die Regelung des Art. 5 Abs. 2, 3 SUP-RL zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen relevant werden. Auch beim Separationsmodell besteht eine Umweltprüfungspflicht nur unter der Voraussetzung, daß die Landschaftsplanung die Konkretisierungsstufe der Bodennutzung erreicht. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der Sachbereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL nicht aufgeführt wird.¹²⁰

Hervorgehoben sei, daß sich die hier vorgenommene Beurteilung einer Umweltprüfungspflicht bei der Landschaftsplanung an Grundmodellen orientiert. Die Modellverwirklichung in den verschiedenen Ländern weist jedoch einen hohen Variantenreichtum und manche Besonderheit auf. Letztlich kommt es bei der Frage des Erfordernisses einer strategischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL auf die konkrete landesrechtliche Ausgestaltung an. Beispielsweise schreibt § 7 Abs. 2 SächsNatSchG vor, daß die Gemeinden „als ökologische Grundlage eines Bebauungsplanes“ einen Grünordnungsplan aufzustellen haben, dessen Inhalte – soweit geeignet – als Festsetzungen in den Bebauungsplan aufzunehmen sind. Wenn sich dieser Grünordnungsplan lediglich als systematische Zusammenstellung des naturschutzfachlichen und landschaftspflegerischen Abwägungsmaterials für die Bebauungsplanung erweist, scheidet eine Umweltprüfungspflicht aus. Anders verhält es sich jedoch unter der Voraussetzung, daß er einen eigenständigen Charakter trägt. Dies ist der Fall, wenn die Inhalte des Grünordnungsplans insoweit, als sie – mangels Eignung – keinen Eingang in den Bebauungsplan gefunden haben, von anderen Planungsträgern zu berücksichtigen sind. Dienen die betreffenden Inhalte dagegen der Gemeinde lediglich als interne Grundlage für ihre Stellungnahmen zu den Planungen ande-

¹²⁰ *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 30, machen geltend, die Landschaftsplanung sei in der Regel nicht umweltprüfungspflichtig, da es am erforderlichen Projektbezug fehle. Ebenso *Ginzky* (Fn. 5), UPR 2002, 49.

rer Verwaltungsträger, liegt kein eigenständiger Plan vor, so daß eine Umweltprüfungspflicht entfällt.

3. Sonstige naturschutzrechtliche Pläne und Programme

a) *Arten- und Biotopschutzprogramme*

In einigen Ländern besteht eine gesetzlich normierte behördliche Pflicht, eigenständige (d. h. von der Landschaftsplanung separierte) Arten- und Biotopschutzprogramme aufzustellen, die der Vorbereitung, Durchführung und Überwachung von Maßnahmen zur Erhaltung und Pflege wildlebender Tier- und Pflanzenarten dienen.¹²¹ Bisweilen werden sie auch als Artenhilfsprogramme bezeichnet.¹²² Einer strategischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL unterliegen sie schon deshalb nicht, weil sie zu dem von dieser Vorschrift nicht erfaßten Sachbereich des Naturschutzes gehören. Eine Einordnung in den Sachbereich der Bodennutzung scheidet insofern aus, als sie nicht die erforderliche Konkretisierungsstufe erreichen. Allenfalls bereiten sie Bodennutzungsregelungen vor, etwa durch Vorschläge und Hinweise zu Schutzgebietsfestsetzungen.

Soweit die Arten- und Biotopschutzprogramme als Teil der Landschaftsplanung konzipiert worden sind,¹²³ kann hinsichtlich der Frage des Erfordernisses einer strategischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL auf die vorstehenden Ausführungen zur Landschaftsplanung verwiesen werden.

b) *Pflege- und Entwicklungspläne, Behandlungsrichtlinien*

Zur Effektivierung von Schutzgebietsfestsetzungen sind in einigen Landesnaturschutzgesetzen Pflege- und Entwicklungspläne bzw. Behandlungsrichtlinien vorgesehen.¹²⁴ Zwar sind die Behörden in der Regel¹²⁵ (zumindest aufgrund einer Soll-Vorschrift) gesetzlich

¹²¹ § 28 BaWüNatSchG, Art. 14 a BayNatSchG, § 42 BbgNatSchG, § 63 NWLandschG, § 24 Sächs-NatSchG, § 23 SchlHNatSchG.

¹²² § 33 Abs. 1 MeVoLNatSchG.

¹²³ § 28 BlnNatSchG, § 25 HbgNatSchG.

¹²⁴ § 29 BbgNatSchG, § 27 Abs. 2 SaAnNatSchG, § 20 Abs.3 ThürNatSchG.

¹²⁵ Zur Ausnahme vgl. § 20 Abs. 3 Satz 4 ThürNatSchG.

verpflichtet, derartige Pläne bzw. Richtlinien aufzustellen, doch greift diese Rechtspflicht erst dann ein, wenn eine Schutzgebietsfestsetzung erfolgt. Die Festsetzung von Schutzgebieten liegt indes – von Ausnahmen abgesehen – im behördlichen Ermessen. Da die Pflege- und Entwicklungspläne bzw. Behandlungsrichtlinien lediglich akzessorischen Charakter tragen, ist auch bei ihnen eine Erstellungspflicht im Sinne des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL grundsätzlich zu verneinen. Eine andere Beurteilung könnte prinzipiell zur Folge haben, daß zwar nicht die Schutzgebietsfestsetzung, wohl aber der von ihr abhängige und sie lediglich flankierende Pflegeplan einer Umweltprüfung bedürfte. Dies vermag indes kaum zu überzeugen.

Soweit ausnahmsweise eine Rechtspflicht zum Erlaß von Schutzgebietsfestsetzungen besteht,¹²⁶ ist davon auszugehen, daß bei den entsprechenden Pflege- und Entwicklungsplänen bzw. Behandlungsrichtlinien die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL erfüllt sind. In diesem Ausnahmefall werden daher die übrigen Voraussetzungen für eine strategische Umweltprüfung relevant. Hinsichtlich des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ist hierbei zu beachten, daß die Pflege- und Entwicklungspläne bzw. Behandlungsrichtlinien ebenso wie die Schutzgebietsfestsetzungen, deren Effektivierung sie dienen, im *Sachbereich der Bodennutzung* ausgearbeitet werden. Allerdings weisen sie nicht das in der Vorschrift zusätzlich geforderte *Rahmensetzungsmerkmal* auf. Denn den rechtlichen Rahmen für Projektgenehmigungen bilden allein die Schutzgebietsfestsetzungen. Zwar können die Pflege- und Entwicklungspläne bzw. Behandlungsrichtlinien die Auslegung und Anwendung der rahmenbildenden Regelungen der Schutzgebietsfestsetzungen beeinflussen (etwa im Hinblick auf die Erteilung einer Befreiung für ein bestimmtes Projekt), doch haben sie keine eigenständige Bedeutung. Sie sind ähnlich zu beurteilen wie Verwaltungsvorschriften, die beispielsweise zur Auslegung und Erläuterung eines Plangesetzes erlassen werden. Auch diese bedürfen einer strategischen Umweltprüfung selbst dann nicht, wenn der Erlaß im Plangesetz angeordnet worden ist.

c) *Landschaftspflegerischer Begleitplan*

Für einen Eingriff in Natur und Landschaft, der aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplans vorgenommen werden soll, schreibt § 8 Abs. 4 BNatSchG (= § 20 Abs. 4 BNatSchG n. F.) vor, daß der Planungsträger die zum Ausgleich dieses Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einem land-

¹²⁶ Vgl. dazu oben Zweiter Teil, A III 1 b.

schaftspflegerischen Begleitplan darzustellen hat, sofern die Darstellung nicht im Fachplan selbst erfolgt. Wird ein landschaftspflegerischer Begleitplan erstellt, so ist dieser kraft gesetzlicher Anordnung Bestandteil des Fachplans.

Einer obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL bedarf der landschaftspflegerische Begleitplan nicht, da er keine Zulässigkeitsvoraussetzung für Projekte (Eingriffe in Natur und Landschaft)¹²⁷ aufstellt, sondern dazu beiträgt, daß die bestehenden Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt werden. Er gehört hiernach nicht zum rechtlichen Rahmen für Projektgenehmigungen, sondern zu den Maßnahmen, die ergriffen werden müssen, um zu gewährleisten, daß ein Projekt den Anforderungen des rechtlichen Rahmens genügt.

IV. Verkehrsrechtliche Pläne und Programme

1. Bundesverkehrswegeplan

a) Charakterisierung

Der Bundesverkehrswegeplan ist nicht in Rechtsvorschriften geregelt. Er beruht vielmehr auf einem Beschluß der Bundesregierung und wird in unterschiedlichen Zeitabständen fortgeschrieben. Der gegenwärtig geltende Bundesverkehrswegeplan ist von der Bundesregierung am 15. Juli 1992 beschlossen worden.¹²⁸ Seine durchweg allgemeinen und grundsätzlichen Sachaussagen sind auf weitere Konkretisierung angelegt. Sie beziehen sich im wesentlichen auf integrierte Gesamtverkehrsprognosen für alle Verkehrszweige sowie auf einheitliche Kriterien für die Bauwürdigkeit und Dringlichkeit von Projekten in der Baulast des Bundes (Fernstraßen, Schienenstrecken, Wasserstraßen) unter Einschluß des finanziellen Bedarfs.

¹²⁷ Daß es sich bei Eingriffen in Natur und Landschaft um Projekte handelt, ergibt sich aus Art. 1 Abs. 2 UVP-RL.

¹²⁸ Der Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Bundesverkehrswegeplan 1992 (BVWP '92), 1992, S.3.

b) *Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL*

aa) *Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL*

Die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL sind schon insofern erfüllt, als der Bundesverkehrswegeplan auf nationaler Ebene von der Ministerialverwaltung und damit von einer Behörde ausgearbeitet wird. Es kommt mithin nicht mehr darauf an, ob der Plan auch von einer Behörde angenommen wird. Zweifel hieran bestehen deshalb, weil die Annahme durch die Bundesregierung erfolgt und Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL zwischen Behörde und Regierung unterscheidet. Ob die Bundesregierung bei der Beschlußfassung über den Bundesverkehrswegeplan möglicherweise als Behörde tätig geworden ist, kann hier indes offenbleiben. Darauf wird unten noch näher einzugehen sein.¹²⁹

Zweifelhaft ist ferner, ob der Bundesverkehrswegeplan von der Ministerialverwaltung (Behörde) für die Annahme durch die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet wird (Art. 2 lit. a 1. Querstr. Halbs. 2 SUP-RL). Zwar heißt es im Bundesverkehrswegeplan 1992: "Der Teil Bundesfernstraßen ist zugleich Entwurf des Vierten Gesetzes zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (4. FernStrAbÄndG), dem der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen als Anlage beigelegt ist."¹³⁰ In praxi sieht dies jedoch anders aus. Der Teil Bundesfernstraßen des Bundesverkehrswegeplans ist nicht Entwurf, sondern lediglich Grundlage für die Ausarbeitung des Entwurfs des vierten Fernstraßen-ausbauänderungsgesetzes¹³¹ gewesen. Denn der betreffende Planteil ist ohne Änderung bzw. Konkretisierung weder als Normtext noch als Bedarfsplan in den Gesetzentwurf übernommen worden. Es sind lediglich einige Aussagen des Bundesverkehrswegeplans wörtlich in die Begründung des Gesetzentwurfs eingegangen. Der Beschluß der Bundesregierung über den Bundesverkehrswegeplan ist auch nicht mit dem Beschluß über den Entwurf des vierten Fernstraßen-ausbauänderungsgesetzes identisch. Alldies läßt die Schlußfolgerung zu, daß der Bundesverkehrswegeplan nicht für die Annahme durch die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet wird. Letztlich kann aber auch diese Frage offenbleiben. Da jedenfalls die Ausarbeitung des Bundesverkehrswegeplans

¹²⁹ Vgl. den folgenden Gliederungsabschnitt bb.

¹³⁰ Der Bundesminister für Verkehr (Fn. 128), S. 11.

¹³¹ BR-Drucks. 546/92.

durch eine Behörde (Ministerialverwaltung) erfolgt, liegen die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL vor, sei es nach dem ersten, sei es nach dem zweiten Halbsatz dieser Vorschrift.

bb) Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL

Fraglich ist, ob der Bundesverkehrswegeplan auch die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL erfüllt. Verlangt wird hier, daß er aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden muß.

Auszugehen ist davon, daß der Bundesverkehrswegeplan nicht Gegenstand von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ist. Es gibt keine Vorschriften, die das Aufstellungsverfahren, den Rechtscharakter, die Rechtsverbindlichkeit oder sonstige Aspekte des Plans regeln. Zwar ordnet § 4 FStrAbG an, daß der Bundesminister für Verkehr nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist, wobei die Anpassung durch Gesetz geschieht. Aber beim Bedarfsplan und beim Bundesverkehrswegeplan handelt es sich um zwei verschiedene rechtliche Kategorien. In § 4 FStrAbG geht es ausschließlich um den Bedarfsplan. Eine Anpassungspflicht des Bundesverkehrswegeplans ergibt sich aus dieser Vorschrift nicht.

Allerdings heißt es im aktuellen Bundesverkehrswegeplan selbst, daß er in Übereinstimmung mit den Regelungen des Fernstraßenausbaugesetzes turnusgemäß überprüft wird. Außerdem ist von der „Notwendigkeit der nächsten Fortschreibung“ die Rede.¹³² Dem könnte zu entnehmen sein, daß der Bundesverkehrswegeplan seine eigene Fortschreibung anordnet, wobei er sie an die Anpassung des Bedarfsplans koppelt. Fraglich ist, wie dieser Sachverhalt im Hinblick auf Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL zu würdigen ist.

Insoweit gilt es zunächst zu untersuchen, ob es ausreicht, wenn sich die in Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL verlangte Erstellungspflicht aus dem Plan selbst und nicht aus sonstigen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ergibt. Es gehört indes zu den Errungenschaften des Rechtsstaats, daß auch die Hoheitsträger an die von ihnen gesetzten Vorschriften gebunden sind. Wenn der Gesetzgeber z. B. in ein Gesetz das Versprechen aufnimmt, daß die gesetzlichen Regelungen unter bestimmten Voraussetzungen geändert oder aufgehoben werden, dann verletzt er seine Rechtspflicht, wenn er trotz Eintritts der Voraussetzungen untätig bleibt. Zwar ist es eine politische Entscheidung, ob er überhaupt eine derartige Rechts-

¹³² Der Bundesminister für Verkehr (Fn. 128), S. 63.

pflicht normiert. Er kann sich der Pflicht grundsätzlich auch jederzeit dadurch entziehen, daß er sie aufhebt. Solange sie jedoch besteht, ist er rechtlich daran gebunden. Dies betrifft Plangesetze ebenso wie andere Gesetze. Entsprechendes gilt für sonstige Vorschriften. Es ist nicht erkennbar, daß der *rechtsstaatliche Grundsatz der Selbstbindung von Hoheitsträgern* im Rahmen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL unberücksichtigt bleiben soll. Infolgedessen genügt es, wenn die von dieser Vorschrift verlangte Erstellungspflicht im Plan oder Programm enthalten ist.¹³³

Allerdings muß sich die nach Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL erforderliche Plan- oder Programmierungspflicht aus *Rechts- oder Verwaltungsvorschriften* ergeben. Daß der auf seine eigene Fortschreibung zielende Bundesverkehrswegeplan nicht zur Kategorie der Rechtsvorschriften gehört, dürfte dabei unstreitig sein. Es wird jedoch die Auffassung vertreten, daß er als Verwaltungsvorschrift zu qualifizieren sei.¹³⁴ Sollte diese Qualifizierung unzutreffend sein, trüge die Fortschreibungsklausel im Bundesverkehrswegeplan lediglich den Charakter einer politischen Absichtserklärung.

Verwaltungsvorschriften stellen eine Handlungsform der *Verwaltung* dar. Im näheren sind darunter abstrakt-generelle Regelungen verwaltungsinterner Art zu verstehen, die von einer Behörde an eine andere, in der Regel nachgeordnete Behörde oder von Vorgesetzten an ihnen untergebene Bedienstete gerichtet werden.¹³⁵ Fraglich ist, ob diese Voraussetzungen beim Bundesverkehrswegeplan erfüllt sind.

Zu beachten ist hierbei zunächst, daß die Bundesregierung sowie die ihr angehörenden Minister einerseits als Verfassungsorgan bzw. Teile eines solchen handeln. Dies geschieht im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Aufgaben, welche die politische Leitung und Lenkung des Staatsganzen betreffen. Auf der anderen Seite werden Bundesregierung und Minister behördlich tätig, und zwar dann, wenn Verwaltungsaufgaben wahrgenommen

¹³³ Im Ergebnis ebenso *Sangenstedt* (Fn. 30), S. 241; *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 19; *Ginzky* (Fn. 5) URP 2002, 48.

¹³⁴ *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 19 f.

¹³⁵ Vgl. z. B. *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl. 2000, § 24 Rn. 1; *Fritz Ossenbühl*, Rechtsquellen und Rechtsbindungen der Verwaltung, in: Hans-Uwe Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1998, S. 127 (147); *Reinhard Hendler*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 2001, Rn. 394.

werden, was etwa bei der Ausführung von Bundesgesetzen der Fall ist.¹³⁶ Minister können zudem als Vorgesetzte von Bediensteten handeln, auch hierbei nehmen sie Verwaltungsaufgaben wahr.

Was die Beschlußfassung über den Bundesverkehrswegeplan anbelangt, so geht es einmal um die Darstellung der Grundsätze und Leitlinien der deutschen Verkehrspolitik. Dies spricht dafür, daß die Bundesregierung sowie die ihr angehörenden Minister bei der Beschlußfassung als Verfassungsorgan (bzw. als dessen Teile) zur politischen Lenkung und Leitung des Staatsganzen auf dem Sachgebiet des Verkehrs tätig werden. Doch ist hervorzuheben, daß sich der Bundesverkehrswegeplan 1992 nicht darin erschöpft, die Grundsätze und Leitlinien deutscher Verkehrspolitik zu dokumentieren. Er verkörpert nicht nur eine politische Konzeption. Vielmehr erweist er sich auch als „*Rechtsgrundlage* für Neu- und Ausbauvorhaben“¹³⁷, wobei im weiteren bestimmt wird, daß der Teil Bundesfernstraßen zugleich Entwurf des vierten Fernstraßenausbauänderungsgesetzes ist. Letzteres ist nach dem oben Dargelegten¹³⁸ in der Weise zu verstehen, daß der betreffende Planteil als Grundlage für die Ausarbeitung des erwähnten Gesetzentwurfs (einschließlich des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen) dient. Dies bedeutet, daß die Ministerialverwaltung unmittelbar durch den Bundesverkehrswegeplan verpflichtet wird, bestimmte Planinhalte bei der Ausarbeitung eines konkreten Gesetzentwurfs zugrunde zu legen. Bei der Beschlußfassung über den Plan haben die Minister daher nicht nur als Teile eines Verfassungsorgans (Bundesregierung), sondern zugleich als Vorgesetzte gegenüber ihren Bediensteten gehandelt. Hieraus ergibt sich, daß der Bundesverkehrswegeplan abstrakt-generelle Regelungen verwaltungsinterner Art aufweist und deshalb zur Kategorie der Verwaltungsvorschriften gehört. Die Fortschreibungsklausel des Bundesverkehrswegeplans enthält dem zufolge nicht nur eine politische Absichtserklärung, sondern eine verwaltungsinterne Rechtspflicht. Damit sind die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL erfüllt.

¹³⁶ BVerfGE 84, 290 (298).

¹³⁷ Der Bundesminister für Verkehr (Fn. 128), S. 11 (Hervorhebung nicht im Original).

¹³⁸ Vgl. den vorstehenden Gliederungsabschnitt aa.

c) *Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL*

Einer obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL unterliegen nur solche Pläne und Programme, die zwei besondere Merkmale aufweisen: Erstens müssen sie einem der in jener Vorschrift aufgeführten Sachbereiche zuzuordnen sein und zweitens müssen sie den Rahmen setzen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte. Da der Bundesverkehrswegeplan im Bereich des *Verkehrs* ausgearbeitet wird, ist das zuerst erwähnte Merkmal gegeben.

Was das zweite Merkmal, die Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte, anbelangt, so gilt es zu beachten, daß der Bundesverkehrswegeplan zu einer Planhierarchie im Sinne des Art. 4 Abs. 3 SUP-RL gehört. Er bildet die oberste Hierarchieebene auf dem Sachgebiet der Verkehrsplanung. In dem hier behandelten Zusammenhang ist dabei bedeutsam, daß er Bindungswirkungen bezüglich der Ausarbeitung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen entfaltet,¹³⁹ der wiederum für die Linienbestimmung nach § 16 BFernStrG sowie für die Planfeststellung nach § 17 BFernStrG verbindlich ist (§ 1 Abs. 2 FStrAbG). Da entsprechende Straßenbauprojekte zudem in Nr. 7 lit. b, c des Anhangs I sowie in Nr. 10 lit. c des Anhangs II UVP-RL aufgeführt sind, liegt beim Bundesverkehrswegeplan auch das erforderliche Rahmensetzungsmerkmal vor.

d) *Ergebnis*

Wie sich aus den vorstehenden Erörterungen ergibt, erfüllt der Bundesverkehrswegeplan alle Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, so daß er nach dieser Vorschrift umweltprüfungspflichtig ist. Das gilt jedenfalls für den aktuellen Bundesverkehrswegeplan 1992.

Sollte der gegenwärtig geltende Plan allerdings im Zusammenhang mit der nächsten Fortschreibung als rein politische Konzeption ausgestaltet werden, entfielen die Umweltprüfungspflicht bei der übernächsten Fortschreibung. Voraussetzung ist, daß er seinen Charakter als Verwaltungsvorschrift verliert. Der Bundesverkehrswegeplan 1992 gehört zur Kategorie der Verwaltungsvorschriften, weil er als „Rechtsgrundlage für Neu- und Ausbauprojekten“ dient und eine Anweisung an die Ministerialverwaltung enthält, einen bestimmten

¹³⁹ Vgl. dazu die Ausführungen oben im vorhergehenden Gliederungsabschnitt bb (letzter Absatz).

Planteil bei der Ausarbeitung eines konkreten Gesetzentwurfs zugrunde zu legen.¹⁴⁰ Wäre dieser Abschnitt nicht vorhanden, läge lediglich eine politische Konzeption vor, die von Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL nicht erfaßt wird. Die Fortschreibungsklausel¹⁴¹ wäre als bloße politische Absichtserklärung zu beurteilen. Hieran würde sich auch in dem Fall nichts ändern, daß der zuständige Minister den ihm untergebenen Bediensteten die Weisung erteilt, die politische Konzeption bei der Ausarbeitung eines konkreten Gesetzentwurfs inhaltlich zu berücksichtigen.

Im übrigen wäre selbst die nächste Fortschreibung des als Verwaltungsvorschrift zu qualifizierenden Bundesverkehrswegeplans 1992 nicht umweltprüfungspflichtig, wenn dieser keine Klausel enthielte, in der die eigene Fortschreibung angeordnet wird.¹⁴² Denn ohne die Klausel wären die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL ebenfalls nicht erfüllt.

2. Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen

a) *Charakterisierung*

Nähere Regelungen zum Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen finden sich im Fernstraßenausbaugesetz, dem er – wie aus § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG hervorgeht – als Anlage beigefügt ist. Die Beifügung als Anlage bedeutet, daß dem Bedarfsplan selbst Gesetzesqualität zukommt. Er enthält vor allem Angaben zu Neu- und Ausbauvorhaben bei Bundesfernstraßen mit einer Differenzierung nach vordringlichem und weiterem Bedarf sowie einer vereinfachten Darstellung der Linienführung.¹⁴³ Ebenso wie der Bundesverkehrswegeplan 1992 beruht er auf einer großräumigen Betrachtung, weist aber im Vergleich zu jenem bereits einen deutlich höheren Detaillierungsgrad auf.

¹⁴⁰ Der Bundesminister für Verkehr (Fn. 128), S. 11.

¹⁴¹ Der Bundesminister für Verkehr (Fn. 128), S. 63.

¹⁴² Der Bundesminister für Verkehr (Fn. 128), S. 63.

¹⁴³ Vgl. dazu die Legende des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen.

b) *Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL*

Da der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen an der Gesetzesqualität des Fernstraßenbaugesetzes, dem er als Anlage beigelegt ist, teilnimmt, liegt ein Fall des Art. 2 lit. a 1. Querstr. Halbs. 2 SUP-RL vor. Denn der Plan wird von einer Behörde (Ministerialverwaltung) für die Annahme durch das Parlament bzw. die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet. Die Umweltprüfung beschränkt sich in derartigen Fällen auf die behördliche Ausarbeitungsphase, an den weiteren Schritten des gesetzgeberischen Verfahrens ändert sich nichts. Freilich ist die behördliche Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs nur dann umweltprüfungspflichtig, wenn auch die übrigen Voraussetzungen dieser Pflicht erfüllt sind.

Zu den übrigen Voraussetzungen gehört, daß die als Gesetz erlassenen Pläne oder Programme aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen (Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL). Im Hinblick auf den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen ist hier § 1 Abs. 1 Satz 2 FStrAbG zu beachten. Die Vorschrift ordnet an, daß das Netz der Bundesfernstraßen nach diesem Plan ausgebaut wird. Darüber hinaus bestimmt § 4 FStrAbG, daß der Bundesminister für Verkehr nach Ablauf von jeweils fünf Jahren prüft, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. Den Regelungen läßt sich entnehmen, daß die nach Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL erforderliche Erstellungspflicht vorliegt.

c) *Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL*

Was die Sachbereichszuordnung des Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen angeht, so ist bedeutsam, daß er im Bereich des *Verkehrs* ausgearbeitet wird. Er entspricht damit den Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL. Zudem weist er das von Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL geforderte Rahmensetzungsmerkmal auf. Dies ergibt sich aus der Vorschrift des § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG, der zufolge die im Plan getroffene Bedarfsfeststellung für die Linienbestimmung nach § 16 BFernStrG sowie für die Planfeststellung nach § 17 BFernStrG verbindlich ist,¹⁴⁴ wobei hinzu kommt, daß Linienbestimmung und Planfeststellung Projekte betreffen, die in Nr. 7 lit. b, c des Anhangs I sowie in Nr. 10 lit. c des Anhangs II UVP-RL aufgeführt sind.

¹⁴⁴ Zu Art und Maß der Verbindlichkeit vgl. im näheren BVerwG, NuR 1997, 348 (350 f.); BVerwGE 98, 339 (345 ff.); BVerwGE 100, 238 (254 f.), 370 (380, 384 f.), 388 (390); BVerwGE 104, 236 (249 f.).

d) *Ergebnis*

Da der Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen alle Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL erfüllt, unterliegt er der in dieser Vorschrift angeordneten obligatorischen Umweltprüfung.

3. Linienbestimmung der Bundesfernstraßen

a) *Charakterisierung*

Nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BFernStrG bestimmt der Bundesminister für Verkehr im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder die Planung und Linienführung der Bundesfernstraßen. Die Bestimmung der Linienführung, die aus der in § 16 Abs. 1 Satz 1 BFernStrG ebenfalls genannten Planung hervorgeht, trägt den „Charakter einer vorbereitenden Grundentscheidung“¹⁴⁵ für den Planfeststellungsbeschluß.¹⁴⁶ Mit dem Planfeststellungsbeschluß wird definitiv über den Bau der Straße entschieden.

b) *Plan oder Programm im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL*

Die planerische Ausarbeitung der Linienbestimmung für die Bundesfernstraßen erfolgt durch den Bundesminister für Verkehr (bzw. die ihm nachgeordnete Ministerialverwaltung) als Behörde, so daß die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL erfüllt sind. Hinsichtlich der Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit dem Bundesminister für Verkehr auch die Pflicht obliegt, Linienbestimmungen vorzunehmen, gilt es zu beachten, daß diese planerischen Maßnahmen ein unentbehrlicher Bestandteil des Baus einer neuen oder der wesentlichen, mit einer Trassenänderung verbundenen Umgestaltung einer vorhandenen Straße sind.¹⁴⁷ Hieraus folgt, daß die Linienbestimmung für die Bundesfernstra-

¹⁴⁵ BVerwGE 62, 342 (344).

¹⁴⁶ Näher zur Charakterisierung der Linienbestimmung *Gode Hartmann*, Verkehrswege- und umweltrechtliche Rahmenbedingungen – dargestellt am Beispiel der Fernstraßenplanung, in: Konrad Buchwald/Wolfgang Engelhardt (Hrsg.), *Umweltschutz – Grundlagen und Praxis*, Bd. 16/II: Verkehr und Umwelt. Umweltbeiträge zur Verkehrsplanung, 1999, S. 3 (12 ff.); *Siegfried Rinke*, in: Kurt Kodal/Helmut Krämer, *Straßenrecht*, 6. Aufl. 1999, S. 954 ff.; *Michael Ronellenfitsch*, in: Ernst A. Marschall (Begr.), *Bundesfernstraßengesetz*, 5. Aufl. 1998, § 16 Rn. 6 ff.; *Rudolf Steinberg/Thomas Berg/Martin Wickel*, *Fachplanung*, 3. Aufl. 2000, § 7 Rn. 62 ff.

¹⁴⁷ *Rinke* (Fn. 146), S. 954 (Rn. 1), 955 (Rn. 3).

ßen der Erfüllung einer Rechtspflicht dient und demnach auch den Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL genügt.¹⁴⁸

c) *Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL*

Die Linienbestimmung für die Bundesfernstraßen ist – was keiner weiteren Ausführungen bedarf – dem in Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL verzeichneten Sachbereich des *Verkehrs* zuzuordnen. Zudem weist sie das von dieser Vorschrift verlangte *Rahmensetzungsmerkmal* auf. Insoweit ist bedeutsam, daß die Linienbestimmung für die Planfeststellung von Straßenbauprojekten verbindlich ist,¹⁴⁹ wobei derartige Projekte in Nr. 7 lit. b, c des Anhangs I sowie in Nr. 10 lit. c des Anhangs II UVP-RL aufgeführt sind.

d) *Ergebnis*

Die obligatorische Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL erfaßt neben dem Bundesverkehrswegeplan und dem Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen auch die Linienbestimmung der Bundesfernstraßen. Es handelt sich hierbei um eine Plan- bzw. Programmhierarchie im Sinne des Art. 4 Abs. 3 SUP-RL. In derartigen Fällen ist dem Umstand erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen, daß Mehrfachprüfungen vermieden werden. Die Möglichkeiten hierzu eröffnet Art. 4 Abs. 3 in Verb. mit Art. 5 Abs. 2, 3 SUP-RL.

Gegen das ermittelte Ergebnis, dem zufolge die Linienbestimmung der Bundesfernstraßen nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL umweltprüfungspflichtig ist, könnte sprechen, daß sie bereits nach § 15 UVPG der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt. Doch gilt es zu beachten, daß Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL zwischen der *Genehmigung* und der *Rahmensetzung für diese* unterscheidet. Der gemeinschaftsrechtliche Genehmigungsbegriff be-

¹⁴⁸ Nach *Steinberg/Berg/Wickel* (Fn. 146), § 7 Rn. 70, ergibt sich die Rechtspflicht zur Linienbestimmung bereits aus dem Wortlaut des § 16 Abs. 1 Satz 1 BFernStrG. Allerdings ist der Wortlaut insofern nicht eindeutig, als ihm auch eine bloße Kompetenzzuordnung (zugunsten des Bundesministers für Verkehr) zu entnehmen sein könnte. *Ronellenfitsch* (Fn. 146), § 16 Rn. 6, macht geltend, es sei eine Frage der planerischen Gestaltungsfreiheit, ob eine Linienbestimmung erfolge oder nicht. Doch räumt er ein, daß ein Verzicht in bestimmten Fällen abwägungsfehlerhaft sei. Hier kommt es mithin nach dem aus der Ermessenslehre bekannten Muster zu einer Reduzierung der Plangestaltungsfreiheit auf Null mit der Folge, daß eine Pflicht zur Linienbestimmung besteht.

¹⁴⁹ BVerwGE 104, 236 (252); *Rinke* (Fn. 146), S. 971 (Rn. 19); *Hansjochen Dürr*, in: Kurt Kodal/Helmut Krämer, *Straßenrecht*, 6. Aufl. 1999, S. 1038 f. (Rn. 26.3); *Hartmann* (Fn. 146), S. 13 f.; *Udo Steiner*, *Straßen- und Wegerecht*, in: ders. (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 6. Aufl. 1999, S. 671 (S. 694 f., Rn. 62 f.).

zieht sich dabei auf die behördliche Entscheidung, durch die der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält (Art. 1 Abs. 2 UVP-RL).¹⁵⁰ Das Recht zur Durchführung eines Straßenbauprojekts wird jedoch nicht schon durch die Linienbestimmung (§ 16 BFernStrG), sondern erst durch den Planfeststellungsbeschluß (§ 17 BFernStrG) gewährt.¹⁵¹ Die Linienbestimmung ist dem zufolge nicht der Genehmigungs- bzw. Projektebene, sondern der vorgelagerten Rahmensetzungs- bzw. Plan- oder Programmebene zuzurechnen.¹⁵² Diese Ebene ist Gegenstand der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung.

In Art. 2 Abs. 1 UVP-RL wird lediglich verlangt, daß vor der Genehmigungserteilung für ein bestimmtes Projekt (bei Straßenbauprojekten also vor dem Planfeststellungsbeschluß) eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Der nationale Gesetzgeber ist hiernach gemeinschaftsrechtlich nicht verpflichtet, bereits für die Linienbestimmung eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzusehen. Da er in § 15 UVPG gleichwohl eine derartige Prüfung normiert hat, ist er insoweit über die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts hinausgegangen. Bedenken dagegen bestehen nicht, weil er eine entsprechende Befugnis besitzt. Die Dinge liegen hier ähnlich wie bei den Bebauungsplänen, die ebenfalls – zumindest in bestimmten Fällen – einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterworfen worden sind (§ 17 UVPG), obwohl dies von Art. 2 Abs. 1 UVP-RL nicht verlangt wird.¹⁵³ Für die Gemeinschaftsrechtskonformität ist entscheidend, daß bei der Linienbestimmung der Bundesfernstraßen (ebenso wie beim Bebauungsplan) die spezifischen Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung gewahrt sind. Hierauf wird bei der nationalen Umsetzung dieser Richtlinie zu achten sein.

4. Sonstige verkehrsrechtliche Pläne und Programme des Bundes

a) Straßenbauplan

Der Straßenbauplan ist im Straßenbaufinanzierungsgesetz geregelt. Er bezieht sich auf die Verwendung der Straßenbaumittel und ist als Anlage zum Bundeshaushaltsplan aufzustel-

¹⁵⁰ Vgl. oben Erster Teil, C II 1 b, aa.

¹⁵¹ Auch das BVerwG, LKV 1997, 328 (330), hat bereits darauf hingewiesen, daß die Linienbestimmung keine Genehmigung im Sinne der Richtlinie zur Projekt-UVP darstellt.

¹⁵² Abweichend *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 41.

¹⁵³ Vgl. dazu oben Zweiter Teil, A II 4.

len (Art. 3 Abs. 1 StrBauFinG). Damit fällt er in den Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL („Finanz- oder Haushaltspläne und –programme“), so daß er nicht umweltprüfungspflichtig ist.

b) Straßenbaurechtlicher Fünfjahresplan

Durch die Vorschrift des § 5 FStrAbG wird der Bundesminister für Verkehr verpflichtet, zur Verwirklichung der Bauvorhaben des Bedarfplans für die Bundesfernstraßen¹⁵⁴ Fünfjahrespläne aufzustellen. Diese dienen dem Ziel, in dem betreffenden Zeitraum den Einsatz der voraussichtlich verfügbaren Haushaltsmittel zu steuern. Sie bilden den Rahmen für die soeben¹⁵⁵ behandelten Straßenbaupläne und werden wegen ihrer auf Finanzierungsangelegenheiten gerichteten Zielsetzung ebenfalls von der Ausnahmeregelung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL erfaßt.¹⁵⁶ Hieraus folgt, daß bei den Fünfjahresplänen keine Umweltprüfungspflicht besteht.

c) Bedarfsplan für die Bundesschienenwege

Auf den Bedarfsplan für die Bundesschienenwege, der im Bundesschienenwegeausbaugesetz geregelt ist, können die Beurteilungsgrundsätze übertragen werden, die vorstehend¹⁵⁷ im Hinblick auf den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen entwickelt worden sind. Beide Pläne weisen parallele Strukturen und Eigenschaften auf, wobei ergänzend vermerkt sei, daß Bauprojekte für Eisenbahnstrecken in Nr. 7 lit. a des Anhangs I sowie in Nr. 10 lit. c des Anhangs II UVP-RL verzeichnet sind.

d) Linienbestimmung der Bundeswasserstraßen

Wie aus § 13 Abs. 1 WaStrG hervorgeht, bestimmt der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit der zuständigen Landesbehörde die Linienführung der Bundeswasserstraßen. Fraglich ist, ob insoweit eine Erstellungspflicht im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

¹⁵⁴ Vgl. dazu oben Zweiter Teil, A IV 2.

¹⁵⁵ Vgl. den vorhergehenden Gliederungsabschnitt a.

¹⁵⁶ Näheres zum Rechtscharakter der Fünfjahrespläne bei *Hartmann* (Fn. 146), S. 6, und *Rinke* (Fn. 146), S. 935 f. (Rn. 4 ff.).

¹⁵⁷ Vgl. oben Zweiter Teil, A IV 2.

besteht. Die Frage wird in der Fachliteratur unterschiedlich beantwortet.¹⁵⁸ Sie ist indes nach den gleichen Grundsätzen zu beurteilen wie bei den Bundesfernstraßen.¹⁵⁹ Dies bedeutet, daß sich die Linienbestimmung nach § 13 WaStrG als ein unentbehrlicher Bestandteil komplexer Wasserstraßenbauvorhaben erweist und damit den Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL entspricht. Hieran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, daß die Rechtmäßigkeit der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung (§ 14 WaStrG) nicht davon abhängt, ob zuvor eine Linienbestimmung erfolgt ist. Denn dieser Umstand betrifft nicht den Bestand der Pflicht, sondern lediglich die Rechtsfolgen einer etwaigen Pflichtverletzung.

Was die rahmensetzende Wirkung der Linienbestimmungen nach § 13 WaStrG angeht, so gilt es einmal zu beachten, daß Wasserstraßen in Nr. 8 lit. a des Anhangs I sowie in Nr. 10 lit. f des Anhangs II UVP-RL aufgeführt sind. Zum anderen ist bedeutsam, daß die hier in Rede stehenden Linienbestimmungen für Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsentscheidungen nach § 14 WaStrG verbindlich sind (wenngleich sie in diesen Entscheidungen nicht in allen Einzelheiten umgesetzt zu werden brauchen).¹⁶⁰ Insofern sind grundsätzlich alle Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL erfüllt. Allerdings unterliegt die konkrete Linienbestimmung nur dann der obligatorischen Umweltprüfung, wenn sie in Erfüllung einer Rechtspflicht erfolgt, was nicht stets der Fall ist. Um den hinsichtlich dieser Rechtspflicht bestehenden Unsicherheiten zu entgehen, könnte die in § 15 Abs. 1 UVPG ohnehin schon vorgesehene Umweltverträglichkeitsprüfung für die Linienbestimmung nach § 13 Abs. 1 WaStrG so ausgestaltet werden, daß sie den Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung entspricht. Damit wäre das Risiko einer gemeinschaftsrechtswidrigen Regelung ausgeschlossen.

e) *Flugplatzgenehmigungen*

Nach § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG dürfen Flugplätze (Flughäfen, Landeplätze und Segelfluggelände) nur mit Genehmigung angelegt und betrieben werden. Mit der Genehmigung wird

¹⁵⁸ Bejahend *Steinberg/Berg/Wickel* (Fn. 146), § 7 Rn. 70; verneinend *Albrecht Frießecke*, Bundeswasserstraßengesetz, 3. Aufl. 1994, § 13 Rn. 2.

¹⁵⁹ Vgl. oben Erster Teil, A IV 3 b.

¹⁶⁰ Zur Bindungswirkung von Linienbestimmungen gegenüber nachfolgenden Planfeststellungen vgl. BVerwG, NVwZ 1996, 389/392 (Eisenbahnrecht) sowie BVerwGE 104, 236/252 (Fernstraßenrecht).

ein Plan oder Programm zum Bau bzw. Betrieb eines Flugplatzes behördlich angenommen (Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL), so daß es nicht darauf ankommt, ob das betreffende Konzept von einer Behörde oder – was zumeist der Fall sein wird – einem privaten Rechtsträger ausgearbeitet worden ist. Es besteht auch eine Erstellungspflicht im Sinne des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL, sie ergibt sich aus der Genehmigungsbedürftigkeit des Baus und Betriebs von Flugplätzen. Am Bestand dieser Pflicht ändert sich nichts dadurch, daß die Genehmigung – wie aus § 8 Abs. 6 LuftVG hervorgeht – keine Zulässigkeitsvoraussetzung für nachfolgende Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren ist.

Der etwaige Einwand, daß es eine Rechtspflicht zum Flugplatzbau und damit zur Ausarbeitung von Plänen oder Programmen für die Genehmigung entsprechender Bauvorhaben nicht gebe, erweist sich als unbegründet. Auch die Einkommensteuerpflicht läßt sich nicht mit dem Argument in Abrede stellen, es sei jedem freigestellt, kein Einkommen zu erzielen. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob die Erstellung eines Plans oder Programms zur Erreichung eines tatsächlichen Ziels bzw. Erfolgs (Bau eines Flugplatzes, einer Straße oder Wasserstraße etc.) rechtlich geboten ist. Diese Voraussetzung liegt bei § 6 Abs. 1 Satz 1 LuftVG vor, da die Vorschrift bestimmt, daß der Bau und Betrieb eines Flugplatzes genehmigungsbedürftig sind.

Hinsichtlich der rahmensetzenden Wirkung des behördlich genehmigten (und damit angenommenen) Plans bzw. Programms ist zunächst darauf hinzuweisen, daß Flugplatzbauprojekte in Nr. 7 lit. a des Anhangs I sowie in Nr. 10 lit. d des Anhangs II UVP-RL verzeichnet sind. Die betreffenden Pläne und Programme sind zudem für die nachfolgenden Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren insofern verbindlich, als sie zumindest in der Abwägung (§ 18 Abs. 1 Satz 2 LuftVG) zu berücksichtigen sind.¹⁶¹ Rechtliche Wirkungen entfalten sie darüber hinaus für die Errichtung von Bauwerken in der Umgebung von Flugplätzen (§§ 12 ff. LuftVG). Zu diesen Bauwerken gehören auch Projekte der Anhänge I und II UVP-RL.

Allerdings sind Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahren – wie sich aus § 8 LuftVG ergibt – nicht bei allen Flugplätzen, sondern nur bei Flughäfen und bei Landeplätzen mit beschränktem Bauschutzbereich erforderlich. Dies bedeutet, daß die Genehmigung nach § 6 LuftVG bei sonstigen Flugplätzen selbst die Projektzulassungsentscheidung dar-

¹⁶¹ Vgl. zum ähnlich liegenden Verhältnis zwischen Linienbestimmung und Planfeststellung BVerwG, NVwZ 1996, 389 (392); BVerwGE 104, 236 (252).

stellt und damit nicht rahmensetzend wirkt. Die Genehmigung unterliegt hiernach lediglich insoweit der obligatorischen Umweltprüfung, als sie planfeststellungs- bzw. plangenehmungsbedürftige Flugplätze betrifft. Gesetzgebungstechnisch dürfte es sich jedoch kaum empfehlen, für die Genehmigung teils eine strategische Umweltprüfung und teils eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorzusehen. Wenn allerdings ein einheitliches ökologisches Prüfungsverfahren normiert wird, dann ist darauf zu achten, daß dieses Verfahren sowohl den Anforderungen der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung als auch denen der Richtlinie zur Projekt-UVP gerecht wird.

5. Verkehrsrechtliche Pläne und Programme der Länder

Die Frage, inwieweit die verkehrsrechtlichen Pläne und Programme der Länder (Verkehrspläne, Bedarfspläne, Linienbestimmungen etc.) einer obligatorischen Umweltprüfung aufgrund des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL bedürfen, ist nach den gleichen Grundsätzen zu beurteilen wie beim Bund. Insofern kann hier auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden.¹⁶²

V. Landwirtschaftsrechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

Landwirtschaftsrechtliche Pläne und Programme sind vor allem im bundesgesetzlichen Flurbereinigungsrecht geregelt. Vorgesehen sind hier der *Flurbereinigungsplan* (§ 58 FlurbG) sowie der *Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan* (§ 41 FlurbG).

Wie aus § 1 FlurbG hervorgeht, kann ländlicher Grundbesitz zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung neu geordnet werden. Die entsprechenden zulässigen Maßnahmen sowie das Verfahren ergeben sich aus dem Flurbereinigungsgesetz. Zu diesen Maßnahmen gehört auch der Flurbereinigungsplan, durch den die Ergebnisse (der ersten Phase) des Flurbereinigungsverfahrens zusammengefaßt werden (§ 58 Abs. 1 Satz 1 FlurbG). In den Plan ist der Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan aufzunehmen, der insbesondere die Einziehung, Änderung oder Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie die

¹⁶² Vgl. die vorhergehenden Gliederungsabschnitte 1 – 4.

Neuausweisung öffentlicher Wege und Straßen sowie die wasserwirtschaftlichen, bodenverbessernden und landschaftsgestaltenden Anlagen betrifft (§ 58 Abs. 1 Satz 2 in Verb. mit § 41 Abs. 1 FlurbG).

Für die Landwirtschaft bedeutsam sind zudem die *Tierkörperbeseitigungspläne*, die nach § 15 Abs. 2 TierKBG von den Ländern für das jeweilige Landesgebiet zur Beseitigung von Tierkörpern, Tierkörperteilen und Erzeugnissen (§ 1 Abs. 1 Nrn. 1 – 3 TierKBG) unter überörtlichen Gesichtspunkten aufzustellen sind. In diesen Plänen werden die Standorte der Tierkörperbeseitigungsanstalten und Sammelstellen (§ 1 Abs. 1 Nrn. 4, 5 TierKBG) festgelegt. Sie können auch Bestimmungen darüber enthalten, welcher Träger vorgesehen ist und welcher Tierkörperbeseitigungsanstalten sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben.

Nach § 4 Abs. 1 GAKG wird von Bund und Ländern zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum der Finanzplanung ein *gemeinsamer Rahmenplan* aufgestellt. In diesem Plan sind die in den jeweiligen einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe (§ 1 Abs. 1 GAKG) mit den ihnen zugrunde liegenden Zielvorstellungen darzustellen. Außerdem sind die Förderungsarten und Förderungsgrundsätze sowie die bereitzustellenden bzw. vorzusehenden gesamt- und gliedstaatlichen Haushaltsmittel zu bestimmen (§ 5 in Verb. mit § 3 GAKG).

Eine weitere Planungsart ist in der Vorschrift des § 1 Abs. 2 GAKG geregelt. Es handelt sich um die für Maßnahmen zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ erforderliche *Vorplanung*, die von den Ländern als *agrarstrukturelle Entwicklungsplanung* durchgeführt wird.

Schließlich ist noch auf die *Pläne und Programme nach § 7 BaWüLLG* hinzuweisen. In soweit besteht hier jedoch kein Untersuchungsbedarf, da diese Planungen auf einer inzwischen als überholt betrachteten Rechtsgrundlage beruhen und in der Praxis keine Rolle mehr spielen¹⁶³.

¹⁶³ Fernmündliche Auskunft aus dem baden-württembergischen Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum.

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Der *Flurbereinigungsplan* entspricht insofern nicht den Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL, als die behördliche Entscheidung über die Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens und damit über die Aufstellung dieses Plans nach Ermessen erfolgt (§§ 1, 4 FlurbG). Gleiches gilt für den *Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan*. Demgegenüber liegen die in Art. 2 lit. a SUP-RL aufgeführten Begriffsmerkmale bei den *Tierkörperbeseitigungsplänen* vor, insbesondere besteht für diese eine rechtliche Aufstellungspflicht (§ 15 Abs. 2 Satz 1 TierKBG).

Der von Bund und Ländern zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ aufzustellende *gemeinsame Rahmenplan* fällt unter die Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL. Ebenso zu beurteilen ist grundsätzlich auch die *agrarstrukturelle Entwicklungsplanung*, da sich diese lediglich als eine gliedstaatliche Vorplanung für die gemeinsame Rahmenplanung erweist. Letztlich kommt es hier jedoch auf die landesrechtliche Ausgestaltung an. Den Ländern bleibt es unbenommen, eine agrarstrukturelle Entwicklungsplanung zu konzipieren, die über die in § 1 Abs. 2 GAKG vorgesehene Funktion hinausgeht und eine allgemeine landwirtschaftliche Fachplanung darstellt. In diesem Fall wird die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung nicht vollständig von der Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL erfaßt. Ob der nicht erfaßte Teil die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL erfüllt, hängt davon ab, ob insoweit eine landesrechtliche Erstellungspflicht besteht.

3. Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

Ob die *Tierkörperbeseitigungspläne* – gemeinschaftsrechtlich betrachtet – zum Sachbereich der Landwirtschaft oder möglicherweise zu dem der Abfallwirtschaft gehören, bedarf hier keiner abschließenden Beurteilung, da sie in beiden Fällen die Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL erfüllen. Sofern die in diesen Plänen enthaltenen Standortfestlegungen für Tierkörperbeseitigungsanstalten nach § 15 Abs. 2 Satz 5 TierKBG für verbindlich erklärt werden, liegt auch das erforderliche Rahmensetzungsmerkmal (Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL) vor. Zu beachten ist hierbei, daß Tierkörperbeseitigungsanlagen in Nr. 11 lit. j des Anhangs II UVP-RL aufgeführt sind. Allerdings unterliegen die Tierkörperbeseitigungspläne nur dann einer obligatorischen Umweltprüfung, wenn bei den Tierkörperbeseitigungsanstalten, deren Standorte festgelegt worden sind, kraft mit-

gliedstaatlicher Entscheidung (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL, § 3 c UVP-G) mit erheblichen Umweltauswirkungen zu rechnen ist.¹⁶⁴

Werden die Tierkörperbeseitigungspläne nicht für verbindlich erklärt, besteht keine Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung, da sie bei der behördlichen Zulassung von Tierkörperbeseitigungsanlagen weder zu beachten noch zu berücksichtigen sind. Eine Berücksichtigung scheitert daran, daß die behördliche Zulassung derartiger Anlagen nicht durch einen Planfeststellungsbeschluß, sondern durch eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung erfolgt (§ 4 Abs. 1 BImSchG in Verb. mit Nr. 7.12 des Anhangs zur 4. BImSchV). Es handelt sich dabei um einen gebundenen Verwaltungsakt (§ 6 Abs. 1 BImSchG), der keinen Ansatz für eine Abwägung bietet, in deren Rahmen die Tierkörperbeseitigungspläne berücksichtigt werden könnten.

Hinsichtlich der *Wege- und Gewässerpläne*, die nach dem zuvor Dargelegten¹⁶⁵ bereits den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL nicht genügen, sei ergänzend darauf hingewiesen, daß sie das Ergebnis eines behördlichen Zulassungsverfahrens, in der Regel eines Planfeststellungsverfahrens, darstellen und deshalb nicht zur Rahmensetzungs- bzw. Plan- oder Programmebene, sondern zur Genehmigungs- bzw. Projektebene gehören. Auch unter diesem Gesichtspunkt scheidet bei ihnen eine Umweltprüfungspflicht aus.

Die *agrарstrukturelle Entwicklungsplanung* wird im Bereich der *Landwirtschaft* ausgearbeitet (Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL). Soweit sie über die Funktion des § 1 Abs. 2 GAKG hinausreicht und dem zufolge nicht unter die Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL fällt, gilt es zu beachten, daß sie die Belange der Landwirtschaft zum Ausdruck bringt. Hier hängt die rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL davon ab, ob sie bei der Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte zu berücksichtigen ist. Dies ist nicht der Fall, wenn sie lediglich als interne Grundlage für Stellungnahmen dient, die von der Agrarverwaltung als Träger öffentlicher Belange in Planfeststellungs- oder sonstigen Projektzulassungsverfahren abgegeben werden. Hat die agrарstrukturelle Entwicklungsplanung jedoch insoweit, als sie nicht von der Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL erfaßt wird, eigenständigen Charakter in dem Sinne, daß sie von der Projektzulassungsbehörde unmittelbar zu berücksichtigen ist, dann liegt das von Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL

¹⁶⁴ Vgl. dazu oben Erster Teil, C II 1 b, bb, bbb.

¹⁶⁵ Vgl. den vorhergehenden Gliederungsabschnitt 2.

verlangte Rahmensetzungsmerkmal vor. Dies bedeutet, daß die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung bei entsprechender landesrechtlicher Ausgestaltung umweltprüfungspflichtig ist.

4. Ergebnis

Der *Flurbereinigungsplan* unterliegt mangels Aufstellungspflicht nicht der obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL. Gleiches gilt für den *Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan*, bei dem es überdies am Rahmensetzungsmerkmal fehlt. *Tierkörperbeseitigungspläne* sind demgegenüber umweltprüfungspflichtig, sofern sie für verbindlich erklärt werden und Standortfestlegungen für solche Tierkörperbeseitigungsanlagen enthalten, von denen kraft mitgliedstaatlicher Entscheidung (Art. 4 Abs. 2 UVP-RL, § 3 c UVPG) voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen.

Beim *gemeinsamen Rahmenplan* nach § 4 Abs. 1 GAKG scheidet eine Umweltprüfungspflicht aus, weil er unter die Ausnahmebestimmung des Art. 3 Abs. 8 2. Querstr. SUP-RL fällt. Ebenso verhält es sich mit der *agrarstrukturellen Entwicklungsplanung*, soweit diese lediglich den Charakter einer gliedstaatlichen *Vorplanung* zur gemeinsamen Rahmenplanung (§ 1 Abs. 2 GAKG) trägt. Die Länder sind jedoch befugt, sie als allgemeine landwirtschaftliche Fachplanung auszugestalten. In diesem Fall kommt eine obligatorische Umweltprüfung bei der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung in Betracht. Voraussetzung ist allerdings, daß eine rechtliche Planungspflicht besteht (Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL) und daß die Planinhalte von den Behörden, die über die Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte entscheiden, unmittelbar zu berücksichtigen sind (Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL).

VI. Forstrechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

In den §§ 6, 7 BWaldG ist eine *forstliche Rahmenplanung* vorgesehen. Die bundesrechtliche Regelung beschränkt sich hierbei – wie aus § 5 BWaldG hervorgeht – auf Vorgaben für die Landesgesetzgebung. Nach diesen Vorgaben dient die forstliche Rahmenplanung der Ordnung und Verbesserung der Forststruktur und ist darauf gerichtet, die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendige Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes (§ 1 Nr. 1 BWaldG) zu sichern. Hierzu sollen von den zuständi-

gen Landesbehörden unter Beachtung der Raumordnungsziele *forstliche Rahmenpläne* für einzelne Waldgebiete oder das Landesgebiet oder Teile davon aufgestellt werden. Außerdem ist bundesrechtlich insbesondere vorgegeben, daß die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen dieser Pläne unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe des Landesplanungsrechts der Länder in die Raumordnungspläne für das Landesgebiet sowie die Regionalpläne aufzunehmen sind.

Die Länder haben die bundesgesetzlichen Vorgaben auf recht unterschiedliche Weise umgesetzt. Zum Teil ist der forstlichen Rahmenplanung ein Drei-Ebenen-Modell zugrunde gelegt worden. So bestimmt beispielsweise § 12 RhPflWaldG, daß forstliche Beiträge zum hochstufigen Raumordnungsplan (Landesentwicklungsprogramm) sowie zu den regionalen Raumordnungsplänen erstellt werden, wobei die Beiträge die Funktionen der forstlichen Rahmenplanung erfüllen. Darüber hinaus sind auf örtlicher Ebene Pläne zur Sicherung der Wirkungen des Waldes vorgesehen (§ 13 RhPflWaldG).

Im weiteren besteht nach den §§ 12, 13 BWaldG die Möglichkeit, Wald zu Schutz- oder Erholungswald zu erklären und damit *geschützte Waldgebiete* zu schaffen. Auch diese bundesrechtlichen Regelungen stellen Vorgaben für die Landesgesetzgebung dar (§ 5 BWaldG). Allein auf landesrechtlicher Grundlage beruhen dagegen die der Waldbewirtschaftung dienenden *Forsteinrichtungspläne* (Betriebspläne, Betriebsgutachten, Wirtschaftspläne).¹⁶⁶

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Die zur *forstlichen Rahmenplanung* gehörenden Pläne und Programme (forstliche Rahmenpläne, Landeswaldprogramme, Waldfunktionenpläne etc.) weisen die in Art. 2 lit. a SUP-RL geforderten begrifflichen Merkmale auf. Es besteht insbesondere auch eine Aufstellungspflicht. Zwar wird in § 7 Abs. 1 Satz 1 BWaldG lediglich angeordnet, daß forstliche Rahmenpläne aufgestellt werden „sollen“. Doch genügt eine derartige Soll-Vorschrift nach dem oben¹⁶⁷ Dargelegten den Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL. Bei der näheren Ausgestaltung der forstlichen Rahmenplanung durch die Länder sind teilweise auch Muß-Vorschriften erlassen worden.

¹⁶⁶ Vgl. z. B. §§ 20, 50, 51 BaWüLWaldG, Art 19 Abs. 2 BayWaldG, § 13 BlnLWaldG, §§ 30 32, BbgLWaldG, § 19 HessForstG, §§ 33 f. NWLForstG, § 7 RhPflWaldG, § 5 SaAnLWaldG, § 20 ThürWaldG.

¹⁶⁷ Erster Teil, A IV.

Die *Forsteinrichtungspläne* (Betriebspläne, Betriebsgutachten, Wirtschaftspläne) entsprechen ebenfalls den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL, da sie im allgemeinen durch Behörden ausgearbeitet oder jedenfalls angenommen werden und zudem die erforderliche Planaufstellungspflicht gegeben ist.

Anders sind die *geschützten Waldgebiete* (§§ 12, 13 BWaldG in Verb. mit den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften) zu beurteilen. Die Festlegung dieser Gebiete liegt im behördlichen Ermessen, so daß es sich hier nicht um Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL handelt.

3. Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

a) *Forstliche Rahmenplanung*

aa) *Modell der Primärintegration*

Das Modell der Primärintegration bedeutet in dem hier behandelten Zusammenhang, daß mit der forstlichen Rahmenplanung zugleich ein Stück Raumordnungsplanung entsteht. Ein Beispiel hierfür bildet § 7 Abs. 3 Satz 1 BaWüLWaldG. Die Vorschrift ermöglicht es, forstliche Rahmenpläne als fachliche Entwicklungspläne nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 BaWüLPIG aufzustellen. Bei diesen Entwicklungsplänen handelt es sich um fachliche Teilpläne im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG und damit um Raumordnungspläne.¹⁶⁸ Für das Modell der Primärintegration hat sich ferner Bayern entschieden. Nach Art. 6 BayWaldG stellen die Waldfunktionspläne, die als forstliche Rahmenpläne aufzustellen sind, fachliche Pläne im Sinne des Art. 15 BayLPIG dar. Soweit die forstliche Rahmenplanung von vornherein in Gestalt der Raumordnungsplanung erfolgt, ist sie dem Sachbereich der *Raumordnung* zuzuordnen.

bb) *Modell der Sekundärintegration*

Beim Modell der Sekundärintegration werden zunächst eigenständige forstliche Rahmenpläne ausgearbeitet, die später aufgrund eines besonderen Transformationsaktes nach Abwägung mit anderen Planungen und Maßnahmen vollständig oder teilweise in die Raumordnungspläne übernommen werden. Dieses Modell ist von etlichen Bundesländern bevor-

¹⁶⁸ Vgl. dazu auch *Hendler* (Fn. 48), § 5 Rn. 1, 4 f.

zugt worden.¹⁶⁹ Was die Sachbereichszuordnung der forstlichen Rahmenpläne angeht, so ist hier der in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführte Bereich der *Forstwirtschaft* einschlägig.

cc) *Separationsmodell*

Einige Bundesländer haben eine separate forstliche Rahmenplanung konzipiert, d. h. von einer Integration in die Raumordnungsplanung abgesehen.¹⁷⁰ Inwieweit sich das Separationsmodell mit § 7 Abs. 3 BWaldG vereinbaren läßt, mag dahinstehen. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, daß die forstliche Rahmenplanung im Separationsmodell zur *Forstwirtschaft* gehört.

b) *Forsteinrichtungspläne*

Auch die Forsteinrichtungspläne (Betriebspläne, Betriebsgutachten, Wirtschaftspläne) sind dem Sachbereich der *Forstwirtschaft* zuzuordnen.

4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP- RL aufgeführten Projekte

a) *Forstliche Rahmenplanung*

Im *Modell der Primärintegration* ist die rahmensetzende Wirkung der forstlichen Rahmenplanung wie bei der Raumordnungsplanung zu beurteilen.¹⁷¹

Für das *Modell der Sekundärintegration* gilt, daß die forstliche Rahmenplanung, solange und soweit sie nicht in die Raumordnungsplanung übernommen worden ist, jeweils dort eine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL haben kann, wo bei der Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte forstliche Belange zu berücksichtigen sind. Dies betrifft vor allem Abwägungen bei Planfeststellungsverfahren, aber z. B. auch bei der Erteilung von Waldumwandlungsge-

¹⁶⁹ Vgl. z. B. § 7 Abs. 4 BbgLWaldG, § 8 Abs. 1 Satz 2 MeVoLWaldG, § 6 Abs. 1 Satz 2 SaAnLWaldG in Verb. mit § 7 Abs. 3 BWaldG, § 5 Abs. 5 Satz 2 SchlHLWaldG.

¹⁷⁰ Vgl. z. B. §§ 5 f. SaarLWaldG, §§ 6 f. SächsWaldG.

¹⁷¹ Vgl. dazu oben Zweiter Teil, A I 4.

nehmigungen.¹⁷² Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, daß die Forstbelange durch die forstliche Rahmenplanung zum Ausdruck gebracht werden und daß Plänen und Programmen bereits dann eine rahmensetzende Wirkung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL zukommt, wenn sie Gegenstand einer Berücksichtigungspflicht sind.

Beim *Separationsmodell* besteht – je nach landesrechtlicher Ausgestaltung – eine Berücksichtigungs- oder eine Beachtenspflicht.¹⁷³ Die rahmensetzende Wirkung liegt hier mithin vor.

b) Forsteinrichtungspläne

Die Forsteinrichtungspläne (Betriebspläne, Betriebsgutachten, Wirtschaftspläne) legen die Ziele der Waldbesitzer bei der Waldbewirtschaftung fest. Aus diesen Plänen ergibt sich, wie der Wald unter Berücksichtigung ökonomischer und ökologischer Erfordernisse, insbesondere der Waldfunktionen und des Grundsatzes der Nachhaltigkeit, vom Waldbesitzer zu bewirtschaften ist. Sie enthalten jedoch keine Vorgaben für die künftige behördliche Genehmigung von Projekten, so daß sie keine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL aufweisen.

5. Ergebnis

Im Separationsmodell unterliegt die *forstliche Rahmenplanung* grundsätzlich der obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL. Beim Modell der Primärintegration ist sie im Zusammenhang mit der Raumordnungsplanung umweltprüfungspflichtig. Soweit es um das Modell der Sekundärintegration geht, wird sie von der hier in Rede stehenden Umweltprüfung anlässlich der Transformation in die Raumordnungsplanung erfaßt. Doch kommt eine Umweltprüfung der forstlichen Rahmenplanung auch schon vor dem Transformationsakt in Betracht. Voraussetzung ist allerdings, daß sie eigenständigen Charakter trägt, d. h. bei Projektzulassungen zu berücksichtigen ist. In diesem Fall besteht zudem Anlaß, auf die gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten der Vermeidung von Mehrfachprüfungen (Art. 5 Abs. 2, 3 SUP-RL) zu achten.

¹⁷² § 9 Abs. 1 Satz 2 BWaldG in Verb. mit den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften, z. B. § 9 Abs. 2 Satz 1 BaWüLWaldG, § 8 Abs. 2 Satz 1 SächsWaldG.

¹⁷³ § 13 Abs. 2 RhPflWaldG, § 6 Abs. 3 SaarlWaldG, § 7 Nr. 1 SächsWaldG, § 8 Nr. 3 ThürWaldG.

Ob sich die forstliche Rahmenplanung lediglich als eine formalisierte forstbehördliche Materialsammlung für die Raumordnungsplanung erweist (Modell der Primärintegration) oder aber bereits eigenständigen Charakter trägt (Modell der Sekundärintegration), kann bisweilen Beurteilungsschwierigkeiten bereiten. Es bedarf dann einer näheren Betrachtung der konkreten landesrechtlichen Ausgestaltung. Nach § 7 NWLForstG werden z. B. die regionalen Erfordernisse und Maßnahmen zur Sicherung der für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen forstlichen Voraussetzungen im Gebietsentwicklungsplan (Regionalplan) dargestellt, der die Funktion eines forstlichen Rahmenplans erfüllt. Zum Gebietsentwicklungsplan wird dabei von der höheren Forstbehörde ein *forstlicher Fachbeitrag* erarbeitet. Dieser stellt für die Forstbehörden jedoch lediglich eine Richtlinie im Hinblick auf ihre Beratungs-, Förderungs- und Bewirtschaftungstätigkeit sowie eine Grundlage im Hinblick auf ihre Stellungnahmen zu Planungen und Maßnahmen anderer Behörden dar. Die Berücksichtigungspflicht der anderen Behörden betrifft nicht den forstlichen Fachbeitrag, sondern lediglich die darauf beruhenden forstbehördlichen Stellungnahmen. Dem läßt sich entnehmen, daß der forstliche Fachbeitrag keinen eigenständigen Charakter trägt und dem zufolge keiner obligatorischen Umweltprüfung unterliegt. Ergänzend sei angemerkt, daß auch die auf diesem Fachbeitrag beruhenden Stellungnahmen, die von den Forstbehörden als Träger öffentlicher Belange abgegeben werden, nicht umweltprüfungspflichtig sind.

Was die *geschützten Waldgebiete* angeht, so scheidet eine Umweltprüfungspflicht aus, da es sich hier nicht um Pläne oder Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL handelt. Die *Forsteinrichtungspläne* (Betriebspläne, Betriebsgutachten, Wirtschaftspläne) unterliegen insofern nicht der obligatorischen Umweltprüfung, als ihnen das in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL vorausgesetzte Rahmensetzungsmerkmal fehlt.

VII. Abfallrechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

Durch § 29 Abs. 1 KrW-/AbfG werden die Länder verpflichtet, für ihren jeweiligen Bereich *Abfallwirtschaftspläne* nach überörtlichen Gesichtspunkten aufzustellen. Die Pläne enthalten Darstellungen und Ausweisungen. Gegenstand der Darstellungen sind die Ziele der Abfallvermeidung und Abfallverwertung sowie die zur Sicherung der Inlandsbeseitigung erforderlichen Abfallbeseitigungsanlagen. Die Ausweisungen beziehen sich einmal auf zugelassene Abfallbeseitigungsanlagen sowie zum anderen auf geeignete Flächen für

Abfallbeseitigungsanlagen zur Endablagerung von Abfällen (Deponien) und für sonstige ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen, wobei diese Flächenausweisungen allerdings nicht Voraussetzung für die Planfeststellung oder Genehmigung der in § 31 KrW-/AbfG aufgeführten Abfallbeseitigungsanlagen sind (§ 29 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG). In die Abfallwirtschaftspläne können zudem Bestimmungen darüber aufgenommen werden, welcher Entsorgungsträger vorgesehen ist und welcher Abfallbeseitigungsanlage sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben. Diese Bestimmungen sowie die zuvor erwähnten Flächenausweisungen für Deponien und andere ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen können für die Beseitigungspflichtigen verbindlich erklärt werden (§ 29 Abs. 4 KrW-/AbfG). Die nähere Regelung der Verbindlicherklärung sowie des Aufstellungsverfahrens der Abfallwirtschaftspläne obliegt nach § 29 Abs. 8 KrW-/AbfG den Ländern. Bundesrechtlich vorgegeben ist u. a., daß bei der Planaufstellung die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze sowie die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind.

Ferner haben bestimmte Abfallerzeuger unter Beachtung der Vorgaben der Abfallwirtschaftsplanung nach näherer Regelung des § 19 Abs. 1–4 KrW-/AbfG ein *Abfallwirtschaftskonzept* über die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung der anfallenden Abfälle zu erstellen. Das Konzept dient als internes Planungsinstrument der Erzeuger. Auf Verlangen der zuständigen Behörde ist es zur Auswertung für die Abfallwirtschaftsplanung vorzulegen. Nach § 19 Abs. 5 KrW-/AbfG sind auch von den öffentlichrechtlichen Entsorgungsträgern Abfallwirtschaftskonzepte zu erstellen. Diese Konzepte beziehen sich auf die Verwertung und Beseitigung der im Gebiet des jeweiligen Entsorgungsträgers anfallenden und ihm zu überlassenden Abfälle, wobei es der Bundesgesetzgeber den Ländern überantwortet hat, die näheren Anforderungen zu regeln.

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Die Abfallwirtschaftspläne (§ 29 KrW-/AbfG) sowie die von den öffentlichrechtlichen Entsorgungsträgern aufzustellenden Abfallwirtschaftskonzepte (§ 19 Abs. 5 KrW-/AbfG) entsprechen den Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL. Bei den Abfallwirtschaftskonzepten, die von den Erzeugern aufzustellen sind (§ 19 Abs. 1–4 KrW-/AbfG), ist dies nur insoweit der Fall, als es sich um öffentlichrechtliche Erzeuger handelt. Da die Erzeuger je-

doch üblicherweise private Rechtsträger sind, liegen die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL hier in der Regel nicht vor.¹⁷⁴

3. Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

Die *Abfallwirtschaftspläne* sind dem in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten Sachbereich der *Abfallwirtschaft* zuzuordnen. Gleiches gilt für die von den öffentlichrechtlichen Entsorgungsträgern und Erzeugern aufzustellenden *Abfallwirtschaftskonzepte*.

4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte

a) *Abfallwirtschaftspläne*

Was das Rahmensetzungsmerkmal angeht, so ist hinsichtlich der Abfallwirtschaftspläne zunächst bedeutsam, daß sich ihre Flächenausweisungen (§ 29 Abs.1 Satz 3 Nr. 2 KrW-/AbfG) auf Projekte beziehen, die in den Nrn. 9, 10 des Anhangs I sowie in Nr. 11 lit. b des Anhangs II UVP-RL verzeichnet sind. Soweit die Pläne für verbindlich erklärt worden sind, betreffen die von ihren Flächenausweisungen ausgehenden rechtlichen Bindungswirkungen die Planfeststellungsverfahren für Deponien¹⁷⁵ sowie die immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für andere ortsfeste Abfallbeseitigungsanlagen.¹⁷⁶ Doch können die Pläne auch für sonstige immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Projekte der Anhänge I und II UVP-RL rechtliche Bindungswirkungen entfalten, und zwar dann, wenn sie Bestimmungen darüber treffen, welcher Abfallbeseitigungsanlage sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben (§ 29 Abs. 1 Satz 4 KrW-/AbfG). Diese Bestimmungen sind für die Frage bedeutsam, ob eine gemeinwohlverträgliche Beseitigung der unvermeidbaren und nicht zu verwertenden Abfälle gewährleistet ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG).

¹⁷⁴ Zum Ausnahmefall vgl. *Ludger-Anselm Versteyl*, in: Philip Kunig/Stefan Paetow/Ludger-Anselm Versteyl, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), 1998, § 19 Rn. 11.

¹⁷⁵ § 31 Abs. 2 in Verb. mit § 32 Abs. 1 Nr. 4 KrW-/AbfG.

¹⁷⁶ § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG in Verb. mit § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.

Die nicht für verbindlich erklärten Abfallwirtschaftspläne können rechtliche Bedeutung im Rahmen von Abwägungen und sonstigen Rechtsbeurteilungen erlangen. So sind ihre Flächenausweisungen beispielsweise beim Planfeststellungsverfahren für Deponien (§ 31 Abs. 2 KrW-/AbfG) in der Abwägung zu berücksichtigen. Enthalten die Pläne Bestimmungen darüber, welcher Abfallbeseitigungsanlage sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben, so sind sie in die Beurteilung der gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung nach § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG einzubeziehen.

Den Abfallwirtschaftsplänen kommt hiernach eine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL zu, und zwar unabhängig davon, ob sie für verbindlich erklärt worden sind oder nicht.

b) Abfallwirtschaftskonzepte

Inwieweit die *Abfallwirtschaftskonzepte der öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger* (§ 19 Abs. 5 KrW-/AbfG) das Rahmensetzungsmerkmal des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL aufweisen, hängt von den landesrechtlichen Ausgestaltungsregelungen ab. Diese sind indes recht unterschiedlich ausgefallen.

Bisweilen besteht eine ausdrückliche landesrechtliche Vorschrift, wonach die Abfallwirtschaftskonzepte bei der Abfallwirtschaftsplanung zu berücksichtigen sind.¹⁷⁷ Allerdings läßt sich hieraus keine rahmensetzende Wirkung dieser Konzepte herleiten. Insoweit ist bedeutsam, daß die Abfallwirtschaftspläne ihrerseits eine strategische Umweltprüfung durchlaufen, in deren Rahmen alle Sachgesichtspunkte auf dem ökologischen Prüfstand stehen, bevor sie für Projektzulassungen relevant werden. Das gilt auch für die in den Abfallwirtschaftskonzepten enthaltenen Sachgesichtspunkte. Einer obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL unterlägen die Konzepte allein unter der Voraussetzung, daß sie bei der Abfallwirtschaftsplanung nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten, d. h. strikt einzuhalten wären. Sofern sie in diesem Fall nicht umweltprüfungspflichtig wären, würden die von ihren Inhalten ausgehenden rechtlichen Wirkungen die Ebene der Projektzulassung erreichen, ohne daß auf der Ebene der Abfallwirtschaftsplanung noch eine Korrektur aufgrund ökologischer Erkenntnisse möglich wäre. Dem soll die Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung entgegenwirken. In dieser Richtlinie geht es darum, zu verhindern, daß Inhalte von Plänen und Programmen auf die Projektzulassung

¹⁷⁷ § 10 Abs. 1 Satz 2 BaWüLABfG, § 9 Abs. 3 Satz 1 ThürAbfWAG.

durchschlagen, ohne vorher Gegenstand einer Umweltprüfung gewesen zu sein. Eine derartige Durchschlagswirkung besitzen die Inhalte der Abfallwirtschaftskonzepte jedoch dann nicht, wenn sie bei der Abfallwirtschaftsplanung lediglich zu berücksichtigen sind und dem zufolge auf der Grundlage der hier stattfindenden ökologischen Untersuchungen noch Korrekturen vorgenommen werden können, bevor die Ebene der Projektzulassung erreicht ist.

Der Umstand, daß die Abfallwirtschaftskonzepte bei der Abfallwirtschaftsplanung zu berücksichtigen sind, ist demnach für die Umweltprüfungspflichtigkeit dieser Konzepte nicht entscheidend. Vielmehr kommt es darauf an, ob sie unmittelbar, d. h. ohne den Umweg über die Abfallwirtschaftsplanung, in die Entscheidungen über *Projektzulassungen* einfließen. Es sind indes durchaus Fälle denkbar, in denen diese Voraussetzung vorliegt. Soweit die Abfallwirtschaftskonzepte beispielsweise – wie es zum Teil ausdrücklich vorgesehen ist¹⁷⁸ – Standortfestlegungen oder sonstige planerische Angaben für Abfallentsorgungsanlagen enthalten, können sie in der Abwägung bei Planfeststellungsverfahren für Deponien (§ 31 Abs. 2 KrW-/AbfG) Bedeutung erlangen. Darüber hinaus können sie für immissionschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Projekte der Anhänge I und II UVP-RL bedeutsam werden, und zwar bei der Prüfung, ob die Zulassungsvoraussetzung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG erfüllt ist, wonach die unvermeidbaren und nicht zu verwertenden Abfälle gemeinwohlverträglich zu beseitigen sind. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, daß die Abfallwirtschaftskonzepte auch dem Zweck dienen, die Abfallwirtschaftsplanung für den jeweiligen Zuständigkeitsbezirk der öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger zu konkretisieren.

Wie sich aus alledem ergibt, ist bei den Abfallwirtschaftskonzepten eine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL grundsätzlich zu bejahen. Sind sowohl diese Konzepte als auch die Abfallwirtschaftspläne umweltprüfungspflichtig, wird die gemeinschaftsrechtlich vorgesehene Vermeidung von Mehrfachprüfungen relevant (Art. 5 Abs. 2, 3 SUP-RL).

¹⁷⁸ Vgl. z. B. § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 BaWüLAbfG, § 6 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 BlnKrW-/AbfG, § 6 Abs. 2 Satz Nr. 8 BbgAbfG, § 14 Satz 1 HessAGKrW-/AbfG in Verb. mit § 16 Abs. 3 KrW-/AbfG, § 5 a Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 NWLAbfG, § 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 RhPflAbfWAG, § 20 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 SaarlAbfWG in Verb. mit § 16 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG, § 8 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 SaAnAbfG.

Allerdings kommt es auch hinsichtlich der Umweltprüfungspflichtigkeit von Abfallwirtschaftskonzepten letztlich auf die Detailgestaltung der jeweiligen landesrechtlichen Regelungen an. Stellen die Abfallwirtschaftskonzepte lediglich – wie es nach § 1 a Abs. 1 Satz 2 BremAGKrW-/AbfG der Fall ist – ein „internes Planungsinstrument“ der Entsorgungsträger dar, so liegt das Rahmensetzungsmerkmal nicht vor. Denn andere Hoheitssubjekte sind nicht verpflichtet, die Konzepte zu berücksichtigen. Und hinsichtlich einer etwaigen Selbstbindung der Entsorgungsträger ist zu beachten, daß diese keine Entscheidungen über die Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte treffen.

Im Unterschied zu den soeben erörterten Abfallwirtschaftskonzepten der öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger (§ 19 Abs. 5 KrW-/AbfG) entfalten die *Abfallwirtschaftskonzepte nach § 19 Abs. 1 – 4 KrW-/AbfG* auch insoweit keine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL, als sie ausnahmsweise von öffentlichrechtlichen Erzeugern erstellt werden. Sie sind lediglich – wie aus § 19 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG hervorgeht – der zuständigen Behörde zur Auswertung für die Abfallwirtschaftsplanung vorzulegen. Die Behörde ist jedoch im allgemeinen nicht verpflichtet, die Konzepte bei der Abfallwirtschaftsplanung zu berücksichtigen. Und selbst soweit eine derartige Rechtspflicht besteht¹⁷⁹, ergibt sich daraus nach dem zuvor Dargelegten keine Umweltprüfungspflicht. Die Abfallwirtschaftskonzepte enthalten auch keine Gesichtspunkte, die bei der Anwendung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Anträge von Dritten bedeutsam werden.

5. Ergebnis

Bei den *Abfallwirtschaftsplänen* ist unabhängig davon, ob sie für verbindlich erklärt worden sind oder nicht, eine Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL gegeben. Als umweltprüfungspflichtig erweisen sich grundsätzlich auch die *Abfallwirtschaftskonzepte der öffentlichrechtlichen Entsorgungsträger* (§ 19 Abs. 5 KrW-/AbfG). Entscheidend ist insoweit, ob Inhalte dieser Konzepte unmittelbar, d. h. ohne den Umweg über die Abfallwirtschaftsplanung, in Projektzulassungsentscheidungen zu berücksichtigen sind. Dies hängt maßgeblich von der landesrechtlichen Ausgestaltung ab. Anders verhält es sich demgegenüber mit den *Abfallwirtschaftskonzepten der Erzeuger* (§ 19 Abs. 1 – 4 KrW-/AbfG). Diese sind selbst dann nicht umweltprüfungspflichtig, wenn sie von öffentlichrechtlichen Erzeugern erstellt werden.

¹⁷⁹ Vgl. z. B. § 29 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG, § 9 Abs. 3 Satz 1 ThürAbfWAG.

VIII. Immissionsschutzrechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

Immissionsschutzrechtliche Pläne und Programme finden sich in den §§ 40, 44 ff. BImSchG. Um Luftverunreinigungen mittels eines planerischen Konzepts zu begegnen, können zur Schaffung ausreichender Planungsgrundlagen *Untersuchungsgebiete* ausgewiesen werden (§ 44 BImSchG). Außerdem sind *Emissionskataster* aufzustellen (§ 46 BImSchG). Während es in den Untersuchungsgebieten um Luftverunreinigungen ohne Rücksicht auf deren gebietliche Herkunft geht, setzen die Emissionskataster an den Emissionsquellen im jeweiligen Gebiet an. Auf der Grundlage der Auswertung der erhobenen Daten werden erforderlichenfalls *Luftreinhaltepläne* erstellt, wobei zwischen *Sanierungsplänen* und *Vorsorgeplänen* zu unterscheiden ist (§ 47 BImSchG).

Soweit es um Geräusche geht, sind in § 47 a BImSchG *Lärmminderungspläne* vorgesehen, die unabhängig von der Art der Geräuschquelle einen flächenbezogenen Lärmschutz bieten sollen. Sie stellen gleichsam das Gegenstück zu den Luftreinhalteplänen dar.

Ferner können Gebiete, die eines besonderen Schutzes vor Luftverunreinigungen oder Geräuschen bedürfen, als *immissionsrechtliche Schutzgebiete* ausgewiesen werden (§§ 49 Abs. 1 BImSchG). Und schließlich besteht die Möglichkeit, sog. *Smog-Gebiete* festzusetzen (§ 49 Abs. 2, 40 Abs. 1 BImSchG). Diese Festsetzungsmöglichkeit dient dem Schutz vor Luftverunreinigungen während austauscharmer Wetterlagen.

Im Hinblick auf die anstehende Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes,¹⁸⁰ die der Umsetzung der Luftqualitätsrahmenrichtlinie dient,¹⁸¹ ist für den hier behandelten Zusammenhang vor allem bedeutsam, daß unter bestimmten Voraussetzungen auch weiterhin *Luftreinhaltepläne* aufzustellen sind (§ 47 Abs. 1 BImSchGE). Zudem ist die Aufstellung von *Aktionsplänen* vorgesehen, mit denen der Gefahr, daß verordnungsrechtlich festgelegte Immissionsgrenzwerte oder Alarmschwellen überschritten werden, kurzfristig begegnet werden soll (§ 47 Abs. 2 BImSchGE). Die Möglichkeit, *Untersuchungsgebiete* festzulegen,

¹⁸⁰ Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BT-Drucks. 14/8450).

¹⁸¹ Richtlinie 96/62/EG des Rates über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität vom 27.9.1996 (ABl. EG Nr. L 296, S. 55).

bleibt erhalten (§ 44 Abs. 2 BImSchGE). Gleiches gilt für die Pflicht, unter bestimmter Voraussetzungen *Emissionskataster* einzurichten (§ 46 BImSchGE). An den Regelungen des § 49 BImSchG zu den immissionsrechtlichen Schutzgebieten und den Smog-Gebieten ändert sich nichts. Die gesonderte Festlegung von Smog-Gebieten nach § 40 Abs. 1 BImSchG entfällt, insoweit greift der Aktionsplan ein (§ 40 Abs. 1 BImSchGE). Hinzu kommt die Möglichkeit, Gebiete zu bestimmen, wo im Falle der Gefahr, daß verordnungsrechtlich festgelegte Immissionsgrenzwerte überschritten werden, Beschränkungen und Verbote für Anlagen gelten (§ 47 Abs. 7 BImSchGE).

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Die begrifflichen Voraussetzungen des Art. 2 lit. a SUP-RL sind bei den *Luftreinhalteplänen*, die als *Sanierungspläne* aufgestellt werden, sowie bei den *Lärminderungsplänen* gegeben. Die erforderliche Planerstellungspflicht ergibt sich aus den Muß - Vorschriften der §§ 47 Abs. 1 Satz 1, 47 a Abs. 2 BImSchG, ferner auch aus der Soll-Vorschrift des § 47 Abs. 1 Satz 2 BImSchG insoweit, als kein atypischer Fall vorliegt.¹⁸²

Bei den *Luftreinhalteplänen*, die als *Vorsorgepläne* konzipiert sind, fehlt es dagegen an einer Planerstellungspflicht, wie aus der Ermessensvorschrift des § 47 Abs. 1 Satz 3 BImSchG hervorgeht. Sie genügen daher nicht den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL. Gleiches gilt für die *Schutzgebietsausweisungen nach § 49 Abs. 1 BImSchG* sowie für die Festlegung von *Untersuchungsgebieten* (§ 44 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 BImSchG) und *Smog-Gebieten* (§§ 49 Abs. 2, 40 Abs. 1 BImSchG), da es sich hier jeweils nur um Ermächtigungen der Landesregierungen handelt. Ob die Landesregierungen von den Ermächtigungen Gebrauch machen, steht in ihrem Ermessen.

Einer Aufstellungspflicht unterliegen demgegenüber die *Emissionskataster*. Zwar trägt diese Pflicht bei den Untersuchungsgebieten (§ 44 Abs. 1 Satz 1 BImSchG) insofern lediglich akzessorischen Charakter, als sie erst dann eingreift, wenn zuvor die Ermessensentscheidung über die Gebietsfestlegung erfolgt ist. Doch sind Emissionskataster auch für Gebiete nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BImSchG aufzustellen. Insoweit besteht eine originäre Aufstellungspflicht, da die betreffenden Gebiete nicht im Rahmen einer Ermessensentscheidung festgelegt werden.

¹⁸² Vgl. dazu Erster Teil, A IV.

Was die im Gesetzgebungsverfahren befindliche Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes¹⁸³ angeht, so ist für den hier behandelten Zusammenhang bedeutsam, daß *Luftreinhaltepläne* nach § 47 Abs. 1 BImSchGE und *Aktionspläne* nach § 47 Abs. 2 BImSchGE den Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL entsprechen. Abweichendes gilt für die *Luftreinhaltepläne* nach § 47 Abs. 3 BImSchGE, da insoweit keine Aufstellungspflicht besteht. An der erforderlichen Pflicht fehlt es auch bei der Festlegung von *Untersuchungsgebieten* (§ 44 Abs. 2 BImSchGE), dagegen liegt sie bei den *Emissionskatalogen* vor (§ 46 BImSchGE).

3. Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

Fraglich ist, ob die *Luftreinhalte- und Lärminderungspläne* einem der in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten Sachbereiche zugeordnet werden können. In Betracht kommt hier der Sachbereich der Industrie. Dem steht jedoch entgegen, daß sich die beiden Pläne zwar in erheblichem Umfang auf die Industrie beziehen, aber sich darauf keineswegs beschränken. Dies gilt selbst dann, wenn der Industriebegriff – wie es im Gemeinschaftsrecht vielfach geschieht – weit verstanden und auf Handwerksbetriebe sowie den Dienstleistungssektor (oder zumindest Teile davon) ausgedehnt wird.¹⁸⁴

Hinsichtlich der *Luftreinhaltepläne* ist in diesem Zusammenhang zu beachten, daß sie nicht nur die industriellen, sondern auch andere Quellen von Luftverunreinigungen erfassen. Hingewiesen sei hier vor allem auf den Verkehr sowie ferner auf die privaten Haushalte. Ähnlich verhält es sich mit den *Lärminderungsplänen*, bei denen es keinesfalls nur um den Industrielärm geht. Vielmehr spielt hier auch der Verkehrslärm eine besondere Rolle. Zudem sind der Sport- und Freizeitlärm sowie u. a. der von Militärflughäfen ausgehende Lärm bedeutsam.

Die *Luftreinhalte- und Lärminderungspläne* weisen hiernach keine industriespezifischen Inhalte auf. Sie tragen vielmehr bereichsübergreifenden Charakter, ohne daß sie den allgemeinen Materien der Raumordnung oder der Bodennutzung zugeordnet werden können.

¹⁸³ Vgl. dazu den vorhergehenden Gliederungsabschnitt 1 mit Fn. 180.

¹⁸⁴ Vgl. dazu *Wolfgang Müller-Huschke*, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2000, Art. 157 Rn. 12 f.; *Axel Kallmeyer*, in Christian Calliess/Mattias Ruffert (Hrsg.), Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – EUV/EGV –, 1999, Art. 157 Rn. 7.

Ihr Kennzeichen besteht darin, daß Luftverunreinigung und Lärm auf der Grundlage eines einheitlichen Schutzkonzepts bekämpft werden. Insofern kommt hier ebenso wenig wie bei der Raumordnungsplanung eine Zuordnung von Planteilen zu verschiedenen Sachbereichen (Industrie, Verkehr etc.) in Betracht. Die Sachbereiche der Luftreinhaltung und des Lärmschutzes sind indes in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL nicht aufgeführt. Hieraus folgt, daß die Luftreinhalte- und Lärminderungspläne von dieser Vorschrift nicht erfaßt werden und somit auch keiner obligatorischen Umweltprüfung unterliegen. Gleiches gilt für die *Emissionskataster*.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, daß es Emissionskatastern auch am Rahmensetzungsmerkmal des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL fehlt, weil sie lediglich eine Bestandsaufnahme der tatsächlichen Verhältnisse enthalten und keine präskriptive Bedeutung besitzen. Anders verhält es sich demgegenüber mit den Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen. Insoweit gilt es zu beachten, daß diese Pläne unmittelbare Rechtswirkungen auf die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte ausüben. Dies ergibt sich daraus, daß die von ihnen vorgesehenen Maßnahmen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach Maßgabe einschlägiger Rechtsvorschriften durchzusetzen sind (§ 47 Abs. 3 bzw. § 47 a Abs. 4 in Verb. mit § 47 Abs. 3 BImSchG). Zu den betreffenden Rechtsvorschriften gehört namentlich auch § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG.¹⁸⁵ Ferner besteht zwar die Regelung, daß in Fällen, in denen die Luftreinhalte- und Lärminderungspläne planungsrechtliche Festlegungen enthalten, von den zuständigen Planungsträgern darüber zu befinden ist, ob und inwieweit Planungen in Betracht zu ziehen sind (§ 47 Abs. 3 Satz 2 bzw. § 47 a Abs. 4 in Verb. mit § 47 Abs. 3 Satz 2 BImSchG). Doch läßt sich aus dieser Regelung keine rahmensetzende Wirkung herleiten. Denn hier geht es lediglich um eine Pflicht zur Berücksichtigung bestimmter Inhalte von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen bei anderen öffentlichen Planungen. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß sich § 47 Abs. 3 Satz 2 BImSchG nach zutreffender Rechtsauffassung nicht auf Projektzulassungsentscheidungen bezieht.¹⁸⁶ Diese sind vielmehr in § 47 Abs. 3 Satz 1 BImSchG geregelt. Daß Pläne

¹⁸⁵ *Helmuth Schulze-Fielitz*, in: Hans-Joachim Koch/Dieter H. Scheuing (Hrsg.), *Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz*, Loseblattausgabe (Stand: Okt. 2001), § 47 Rn. 141 m. w. N.

¹⁸⁶ *Hans D. Jarass*, *Bundes - Immissionsschutzgesetz (BImSchG)*, 4. Aufl. 1999, § 47 Rn. 19 m. w. N. auch zur Gegenansicht.

und Programme nicht schon dann eine rahmensetzende Wirkung ausüben, wenn sie bei anderen, Projektzulassungsentscheidungen vorgelagerten Planungen lediglich zu berücksichtigen sind, ist bereits des näheren ausgeführt worden.¹⁸⁷

Durch die bevorstehende Novellierung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ändert sich an den dargelegten Ergebnissen nach dem gegenwärtigen Stand des Gesetzgebungsverfahrens¹⁸⁸ nichts. Angemerkt sei, daß auch die im geltenden Recht nicht vorgesehenen *Aktionspläne* keiner obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL unterliegen. Für sie gilt das zu den Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen Dargelegte entsprechend.

4. Ergebnis

Bei den vorstehend untersuchten Plänen und Programmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes hat sich in keinem Fall eine Umweltprüfungspflicht ergeben.. Die *Luftreinhalte- und Lärminderungspläne* lassen sich keinem der in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten Sachbereiche zuordnen.¹⁸⁹ Gleiches gilt für die *Emissionskataster*, denen es überdies – im Gegensatz zu den Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen – am Rahmensetzungsmerkmal (Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL) fehlt. Die *Untersuchungsgebiete* (§ 44 BImSchG), *immissionsrechtlichen Schutzgebiete* (§ 49 Abs. 1 BImSchG) und *Smog-Gebiete* (§§ 49 Abs. 2, 40 Abs. 1 BImSchG) genügen nicht den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL, weil insoweit keine Erstellungspflicht gegeben ist. Auch die unlängst beim Bundestag eingebrachte Novelle zum Bundes-Immissionsschutzgesetz¹⁹⁰ wird an dem für das geltende Recht ermittelten Ergebnis, daß keine Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL besteht, nichts ändern. Voraussetzung ist freilich, daß es während des Gesetzgebungsverfahrens nicht noch zu einschlägigen rechtlichen Umgestaltungen kommt.

¹⁸⁷ Vgl. oben Zweiter Teil, A VII 4 b.

¹⁸⁸ Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsgesetzes (BT-Drucks. 14/8450).

¹⁸⁹ *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 30 f., verneinen ebenfalls die Umweltprüfungspflichtigkeit von Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen, stellen dabei allerdings auf den fehlenden Projektbezug ab.

¹⁹⁰ Vgl. oben Fn. 188.

IX. Wasserrechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

Im geltenden Wasserrecht des Bundes sind *wasserwirtschaftliche Rahmenpläne* (§ 36 WHG), *Bewirtschaftungspläne* (§ 36 b WHG), *Reinhalteordnungen* (§ 27 WHG) und *Abwasserbeseitigungspläne* (§ 18 a Abs. 3 WHG) vorgesehen. Hinzu kommt die Festsetzung von *Wasserschutzgebieten* (§ 19 WHG) und *Überschwemmungsgebieten* (§ 32 WHG). Weitere Pläne und Programme sind im Landesrecht geregelt, wie z. B. *wasserwirtschaftliche Sonderpläne*,¹⁹¹ *Wasserversorgungspläne*¹⁹² sowie die *Festsetzung von (Heil-)Quellenschutzgebieten*¹⁹³. Darauf wird hier allerdings nicht gesondert eingegangen. Denn die entscheidende Frage der Umweltprüfungspflichtigkeit ist nach den Gesichtspunkten zu beurteilen, die im folgenden anhand der bundesrechtlich vorgesehenen Pläne und Programme dargestellt werden.

Wasserwirtschaftliche Rahmenpläne sollen für Flußgebiete oder Wirtschaftsräume bzw. Teile davon aufgestellt werden, um die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen wasserwirtschaftlichen Voraussetzungen zu sichern. Sie haben den nutzbaren Wasserschatz, die Erfordernisse des Hochwasserschutzes sowie die Reinhaltung der Gewässer zu berücksichtigen. Soweit die Ordnung des Wasserhaushalts es erfordert, sind zudem Bewirtschaftungspläne aufzustellen, die dem Schutz der Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts, der Schonung der Grundwasservorräte, dem Abflußverhalten und den Nutzungserfordernissen Rechnung tragen. Ihre Aussagen betreffen u. a. Nutzungsfestlegungen von oberirdischen Gewässern und Gewässerteilen sowie wasserwirtschaftliche Maßnahmen.

Reinhalteordnungen können aufgrund bundesrechtlicher Regelung von der zuständigen obersten Landesbehörde oder den nach Landesrecht bestimmten Behörden für oberirdische Gewässer oder Gewässerteile durch Rechtsverordnung erlassen werden. In den Reinhalteordnungen kann insbesondere geregelt werden, welche die Wasserbeschaffenheit nachtei-

¹⁹¹ § 119 HessWG, § 131 MeVoLWG, § 40 Abs. 2 SaarlWG, § 126 ThürWG.

¹⁹² § 63 BbgWG, § 50 RhPflWG.

¹⁹³ Vgl. z. B. Art. 40 BayWG, § 142 NdsWG, § 16 Abs. 3 NWLWG, § 18 RhPflWG, § 45 SaarlWG, § 52 ThürWG.

lig beeinflussenden Einwirkungen auf die betreffenden Gewässer(teile) abzuwehren sind. *Abwasserbeseitigungspläne* sind von den Ländern nach überörtlichen Gesichtspunkten aufzustellen und enthalten vor allem Festlegungen zu den Standorten für bedeutsame Anlagen zur Abwasserbehandlung, zum Einzugsbereich dieser Anlagen, zu den Grundzügen für die Abwasserbehandlung sowie zu den Maßnahmenträgern, wobei die Festlegungen für verbindlich erklärt werden können. Durch die Ausweisung von *Wasserschutz- und Überschwemmungsgebieten* werden bestimmte Flächen speziellen Schutzvorschriften unterworfen, die der Sicherung, Erhaltung und Verbesserung der Gewässer bzw. der Abwehr von Hochwassergefahren dienen.

Im Zuge der anstehenden Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie¹⁹⁴ ist mit einer erheblichen Umgestaltung der wasserwirtschaftlichen Planungslandschaft zu rechnen, wie der Regierungsentwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes¹⁹⁵ belegt. Nach § 36 WHGE wird durch Landesrecht bestimmt, daß für jede Flußgebietseinheit (§ 1 b Abs. 1 WHGE) ein *Maßnahmenprogramm* aufzustellen ist, um gesetzlich näher festgelegte wasserwirtschaftliche Ziel zu erreichen. Das Programm enthält einmal grundlegende Maßnahmen, worunter alle durch oder aufgrund von Rechtsvorschriften getroffenen Maßnahmen¹⁹⁶ zu verstehen sind, die der Erreichung der betreffenden Ziele dienen oder zur Zielerreichung beitragen. Zusätzlich werden in das Programm ergänzende Maßnahmen aufgenommen, soweit dies zur Zielerreichung notwendig ist. Die Aufnahme ergänzender Maßnahmen kann darüber hinaus erfolgen, um einen weitergehenden Gewässerschutz zu verwirklichen.

Zudem ist – wie aus § 36 b WHGE hervorgeht – durch Landesrecht zu bestimmen, daß für jede Flußgebietseinheit ein *Bewirtschaftungsplan* aufgestellt wird. Dieser Plan ist wesentlich umfassender angelegt als der von ihm ersetzte herkömmliche Bewirtschaftungsplan. Er enthält u. a. eine Beschreibung der Merkmale der Gewässer in der Flußgebietseinheit, die Zusammenfassung der Maßnahmenprogramme sowie der signifikanten Aus- und Ein-

¹⁹⁴ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik vom 23.10.2000 (ABl. EG Nr. L 327, S.1).

¹⁹⁵ BT-Drucks. 14/7755.

¹⁹⁶ Angemerkt sei, daß diese Formulierung aufgrund der Stellungnahme des Bundesrates im Sinne einer konkreten Bezugnahme auf Art. 11 Abs. 3 WR-RL geändert worden ist, vgl. BT-Drucks. 14/7755, S. 26 (Nr. 16), S. 30 (zu Nr. 16).

wirkungen auf den Gewässerzustand und einer wirtschaftlichen Analyse des Wassergebrauchs, die von den Gewässern direkt abhängenden Schutzgebiete, die Überwachungsnetze und Überwachungsergebnisse sowie die Bewirtschaftungsziele. Ferner kann der Plan durch detailliertere Programme und Bewirtschaftungspläne für Teileinzugsgebiete und für bestimmte Sektoren und Aspekte der Gewässerbewirtschaftung sowie Gewässertypen ergänzt werden. Diese Programme und Pläne sind zusammenfaßt in den Bewirtschaftungsplan für die Flußgebietseinheit aufzunehmen.

Reinhalteordnungen und Abwasserbeseitigungspläne sind im novellierten Wasserhaushaltsgesetz nicht mehr vorgesehen.

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Die *Bewirtschaftungspläne* (§ 36 b WHG) sowie die *Festsetzung von Überschwemmungsgebieten* (§ 32 WHG) genügen den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a SUP-RL, insbesondere liegt die erforderliche Erstellungspflicht vor.¹⁹⁷ Gleiches gilt für die *wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne*, deren Aufstellung in einer Soll-Vorschrift geregelt ist (§ 36 Abs. 1 Satz 1 WHG),¹⁹⁸ sowie für die *Abwasserbeseitigungspläne* (§ 18 a Abs. 3 WHG). Zwar wird im Schrifttum geltend gemacht, daß die zuständigen Landesbehörden bei den Abwasserbeseitigungsplänen über Entscheidungsspielräume in der Frage verfügen, zu welchem Zeitpunkt und für welchen Raum die Planaufstellung erfolgt.¹⁹⁹ Doch ist im Hinblick auf Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL entscheidend, daß die Landesbehörden mit der Planaufstellung der in § 18 a Abs. 3 Satz 1 WHG normierten Rechtspflicht nachkommen.²⁰⁰ Zudem gilt es zu beachten, daß sie landesrechtlich zur Planaufstellung verpflichtet sein können.²⁰¹ Hinsichtlich der *Reinhalteordnungen* (§ 27 WHG) besteht eine Erstellungspflicht zwar nicht kraft Bundesrechts, aber – soweit es zur Erfüllung der wasserwirtschaft-

¹⁹⁷ Die Kann - Vorschrift des § 100 Abs. 1 Satz 1 SächsWG zur Festsetzung von Überschwemmungsgebieten ist bundesrechtskonform auszulegen.

¹⁹⁸ Zur Würdigung von Soll - Vorschriften vor dem Hintergrund des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL vgl. oben Erster Teil, A IV.

¹⁹⁹ *Manfred Czychowski*, Wasserhaushaltsgesetz, 7. Aufl. 1998, § 18 a Rn. 35 m. w. N. zur unterschiedlichen Beurteilung der Thematik.

²⁰⁰ Vgl. dazu oben Erster Teil, A IV (am Ende).

²⁰¹ Vgl. z. B. § 29 e Abs. 3 BlnWG, § 60 RhPflWG, § 153 SaAnWG.

lichen Aufgaben erforderlich ist – nach dem Gesetzesrecht einiger Länder.²⁰² An einer rechtlichen Pflicht fehlt es dagegen bei der *Festsetzung von Wasserschutzgebieten* (§ 19 Abs. 1 WHG), so daß hier die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL nicht erfüllt sind.

Was die bevorstehende Novellierung des Wasserhaushaltsgesetzes anbelangt²⁰³, so ist festzustellen, daß sowohl die *Maßnahmenprogramme* (§ 36 WHGE) als auch die *Bewirtschaftungspläne* (§ 36 b WHGE) die nach Art. 2 lit. a SUP-RL erforderlichen Begriffsmerkmale aufweisen. Ausnahmefälle können sich allerdings bei Flußgebietseinheiten ergeben, welche die nationalen Grenzen überschreiten. Falls hier eine organisatorische Lösung verwirklicht wird, die über die bloße Koordination hinausgeht und dazu führt, daß die Maßnahmenprogramme oder Bewirtschaftungspläne auch insoweit, als sie das nationale Territorium betreffen, von einer innerstaatlichen Behörde weder ausgearbeitet noch angenommen werden, sind die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL nicht gegeben. Für die Verneinung dieser Voraussetzungen reicht indes – wie klarstellend betont sei – allein der Umstand, daß eine internationale Flußgebietseinheit auf dem Hoheitsgebiet mehrerer Staaten „beplant“ wird, nicht aus. Vielmehr kommt es darauf an, ob der das eigene Hoheitsgebiet betreffende Plananteil von einer Behörde des jeweiligen Staates ausgearbeitet oder angenommen wird. Mit dem pauschalen Argument, der Plan oder das Programm sei internationaler Natur, läßt sich hier nichts ausrichten.²⁰⁴

3. Sachbereich im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

Maßnahmenprogramme (§ 36 WHGE), Bewirtschaftungspläne (§ 36 b WHGE, § 36 WHG), wasserwirtschaftliche Rahmenpläne (§ 36 WHG), Abwasserbeseitigungspläne (§ 18 a Abs. 3 WHG) und Reinhalteordnungen (§ 27 WHG) sowie Festsetzungen von Überschwemmungsgebieten (§ 32 WHG) sind dem Sachbereich der *Wasserwirtschaft* oder – sofern die entsprechende Konkretisierungsstufe²⁰⁵ erreicht wird, was namentlich bei Über-

²⁰² Vgl. § 119 Abs. 1 HessWG, § 131 Abs. 1 MeVoLWG, § 126 Abs. 1 ThürWG.

²⁰³ Vgl. dazu den vorhergehenden Gliederungsabschnitt 1 mit Fn. 195.

²⁰⁴ Zu undifferenziert daher *Günther-Michael Knopp*, Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im deutschen Wasserrecht, ZUR 2001, 368 (379).

²⁰⁵ Vgl. dazu oben Erster Teil, C II 1a.

schwemmungsgebieten in Betracht kommt – dem Sachbereich der *Bodennutzung* zuzuordnen. Beide Sachbereiche sind in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführt.

4. Rahmensetzung für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte

Soweit die *wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne* über eine deskriptive Bestandsaufnahme hinausgehen und z. B. auch Maßnahmen zur Beseitigung wasserwirtschaftlicher Mängel oder den Flächenbedarf für Zwecke der Wasserwirtschaft festlegen, erfüllen sie die Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL. Dies ergibt sich daraus, daß sie bei Projektzulassungsentscheidungen (etwa nach § 35 BauGB) zu berücksichtigen sind,²⁰⁶ wobei es auch um Projekte der Anhänge I und II UVP-RL geht. Teilweise ist landesrechtlich sogar vorgesehen, daß sie für verbindlich erklärt werden können.²⁰⁷

Hinsichtlich der *Abwasserbeseitigungspläne* ist vor allem bedeutsam, daß sie nach § 18 a Abs. 3 Satz 2 WHG Standortfestlegungen für Projekte enthalten, die in Nr. 13 des Anhangs I sowie in Nr. 11 lit. c des Anhangs II UVP-RL aufgeführt sind. Den Behörden obliegt bei ihren Projektzulassungsentscheidungen²⁰⁸ die Pflicht, die Pläne zu beachten, soweit sie für verbindlich erklärt worden sind.²⁰⁹ Ist eine Verbindlicherklärung nicht erfolgt, haben die Behörden die Planinhalte zu berücksichtigen. Damit kommt auch den Abwasserbeseitigungsplänen unabhängig davon, ob sie für verbindlich erklärt worden sind oder nicht, eine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL zu. Bei den *Bewirtschaftungsplänen des geltenden Rechts* liegt diese Wirkung ebenfalls vor, sie ergibt sich hier aus § 36 b WHG.

²⁰⁶ Czychowski (Fn. 199), § 36 Rn. 3b, 3e m. w. N.

²⁰⁷ Vgl. z. B. § 131 in Verb. mit § 130 Abs. 3 MeVoLWG.

²⁰⁸ Vgl. z. B. § 45e BaWüWG, Art. 41i BayWG, § 54 RhPflWG, § 67 SächsWG.

²⁰⁹ § 18 a Abs. 3 Satz 3 in Verb. mit den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften.

Überschwemmungsgebiete werden im allgemeinen²¹⁰ durch Rechtsverordnung festgesetzt.²¹¹ Die Festsetzung bedeutet u. a., daß die Errichtung von Anlagen, zu denen nicht zuletzt Projekte der Anhänge I und II UVP-RL gehören, rechtlichen Beschränkungen und Verboten unterliegt. Hieraus folgt, daß auch Überschwemmungsgebiete das Rahmensetzungsmerkmal des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL aufweisen. Gleiches gilt für die als Rechtsverordnung ergehenden *Reinhalteordnungen*.

Die Beurteilung der Frage, ob das Rahmensetzungsmerkmal zudem bei den im Novellierungsentwurf zum Wasserhaushaltsgesetz²¹² vorgesehenen *Maßnahmenprogrammen* und *Bewirtschaftungsplänen* vorliegt, setzt eine nähere Betrachtung der entsprechenden Regelungen voraus. Was die Maßnahmenprogramme (§ 36 WHGE) betrifft, so enthalten diese einmal eine Art Verzeichnis anderweitig bereits getroffener Maßnahmen, z. B. erlassener gewässerschutzrechtlicher Vorschriften.²¹³ Doch kommt ihnen keineswegs nur eine deskriptive Funktion zu. Denn zu ihren Inhalten gehören insbesondere auch solche Maßnahmen, die zur Erreichung der gesetzlichen Bewirtschaftungsziele zu ergreifen sind. Dies können zwar Gesetzesvorhaben oder andere Hoheitsakte sein, die mit der Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL nichts zu tun haben. Doch kann es sich dabei z. B. auch um Bewirtschaftungsgrundsätze handeln, die bei der künftigen Genehmigung der in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte zu berücksichtigen sind. Insofern ist das Rahmensetzungsmerkmal bei den Maßnahmenprogrammen grundsätzlich gegeben.²¹⁴

Der Bewirtschaftungsplan (§ 36 WHGE) besteht zwar in weitem Umfang aus einer Bestandsaufnahme bzw. Informationssammlung, so daß er größtenteils den Charakter einer

²¹⁰ Zu den Ausnahmen vgl. z. B. § 52 Abs. 1 lit. a HbgWG, § 69 Abs. 2 HessWG, § 80 Satz 4 ThürWG.

²¹¹ Vgl. z. B. § 110 Abs. 1 Satz 1 BaWüWG, Art. 61 Abs. 1 Satz 1 BayWG, § 52 Abs. 1 lit. b HbgWG, § 69 Abs. 1 Satz 1 HessWG, § 92 Abs. 2 NdsWG, § 112 Abs. 1 Satz 1 NWLWG, § 100 Abs. 1 Satz 1 SächsWG, § 80 Satz 1 ThürWG.

²¹² Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, BT-Drucks. 14/7755.

²¹³ Anhang VI Teil A WR-RL. Vgl. dazu auch die Begründung zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, BT-Drucks. 14/7755, S. 20 (zu Nr. 21).

²¹⁴ Ebenso Knopp (Fn. 204), ZUR 2001, 379.

wasserwirtschaftlichen Datenbank besitzt. Doch darf nicht übersehen werden, daß er auch andere Inhalte umfaßt. Insoweit ist namentlich auf die Bewirtschaftungsziele zu verweisen (§ 36 b Abs. 2 WHGE). Überdies sind bei bestimmten Fallgestaltungen nach § 36 b Abs. 3 Nr. 2 WHGE auch Maßnahmen zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele in den Plan aufzunehmen. Und die Vorschrift des § 36 b Abs. 3 Nr. 4 WHGE sieht für den Fall, daß Verschlechterungen des Gewässerzustands eingetreten sind, die Aufnahme von Maßnahmen zur Wiederherstellung des vorherigen Zustands vor. Die Beispiele verdeutlichen, daß es im Bewirtschaftungsplan auch um Aussagen geht, die sich auf Projektzulassungsentscheidungen rechtlich unmittelbar auswirken, etwa wenn bei der Abwägung, Ermessensausübung oder der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (Wohl der Allgemeinheit etc.) wasserwirtschaftliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.²¹⁵ Dies betrifft auch Zulassungsentscheidungen über die in den Anhängen I und II UVP-RL aufgeführten Projekte. Hieraus geht hervor, daß den Bewirtschaftungsplänen grundsätzlich eine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL attestiert werden kann.²¹⁶

Eine derartige Wirkung kann im übrigen auch bei den in § 36 b Abs. 4 WHGE geregelten *detaillierteren Programmen und Bewirtschaftungsplänen* für Teileinzugsgebiete und für bestimmte Sektoren und Aspekte der Gewässerbewirtschaftung sowie Gewässertypen gegeben sein. Denn hier geht es u. a. darum, für einzelne Teile einer Flußgebietseinheit, bei denen eine besondere Belastung der Gewässer durch bestimmte Schadstoffe besteht, eigene Maßnahmenprogramme zu erarbeiten.²¹⁷

Abschließend sei darauf hingewiesen, daß eine präzisere Einschätzung der Maßnahmenprogramme sowie der Bewirtschaftungspläne einschließlich der detaillierteren Programme und Bewirtschaftungspläne erst dann möglich sein wird, wenn die landesrechtlichen Ausgestaltungsnormen vorliegen.

²¹⁵ Zur Berücksichtigung der Bewirtschaftungsziele bei der wasserbehördlichen Ausübung des Bewirtschaftungsermessens vgl. *Guy Beaucamp*, Aus vier mach eins – das wasserwirtschaftliche Planungsinstrumentarium nach dem Entwurf des 7. Gesetzes zur Änderung des WHG, UPR 2001, 423 (425 m. w. N.).

²¹⁶ Anders *Knopp* (Fn. 204), ZUR 2001, 379, der jedoch nicht hinreichend in Rechnung stellt, daß der Bewirtschaftungsplan jedenfalls in der rechtlichen Ausgestaltung des § 36 b WHGE mehr ist als „ein ‚Transparenzinstrument‘, um die wasserwirtschaftlichen Arbeiten und Maßnahmen gegenüber der Öffentlichkeit und der Kommission zu kommunizieren“.

²¹⁷ Vgl. dazu die Begründung zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, BT-Drucks. 14/7755, S. 21 (zu Nr. 23).

5. Ergebnis

Der obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL unterliegen die im geltenden Bundeswasserrecht vorgesehenen *wasserwirtschaftlichen Rahmenpläne* (§ 36 WHG), *Bewirtschaftungspläne* (§ 36 b WHG) und *Abwasserbeseitigungspläne* (§ 18 a Abs. 3 WHG). Gleiches gilt für die *Reinhalteordnungen* (§ 27 WHG), soweit eine landesrechtliche Erstellungspflicht besteht, und für die *Festsetzung von Überschwemmungsgebieten* (§ 32 WHG). Demgegenüber scheidet eine obligatorische Umweltprüfung bei den *Wasserschutzgebieten* (§ 19 WHG) aus, da es insoweit an einer Festsetzungspflicht fehlt.²¹⁸

Was die derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche Novelle zum Wasserhaushaltsgesetz²¹⁹ angeht, so sind die dort geregelten *Maßnahmenprogramme* (§ 36 WHGE) und *Bewirtschaftungspläne* (§ 36 b WHGE) grundsätzlich umweltprüfungspflichtig. Die bundesrechtlichen Regelungen bedürfen indes der Ausgestaltung durch die Länder. Sobald die betreffenden Ausgestaltungsnormen vorliegen, wird eine detailliertere Beurteilung erfolgen können.

X. Bodenschutzrechtliche Pläne und Programme

1. Charakterisierung und Arten

Bei Altlasten soll die zuständige Behörde in bestimmten Fällen – wie aus § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG hervorgeht – die Vorlage eines *Sanierungsplans* verlangen. Adressat des behördlichen Vorlageverlangens ist einer der nach § 4 Abs. 3, 4, 5 BBodSchG zur Sanierung Verpflichteten. Unter bestimmter Voraussetzung kann die zuständige Behörde den Sanierungsplan selbst erstellen (§ 14 BBodSchG). Zu den Planinhalten gehören insbesondere eine Zusammenfassung der Gefährdungsabschätzung und der Sanierungsuntersuchungen, Angaben über die bisherige und künftige Nutzung der zu sanierenden Grundstücke sowie die Darstellung des Sanierungsziels und der hierzu erforderlichen Dekontaminations-, Si-

²¹⁸ Nach *Kraetzschmer/Ginzky* (Fn. 6), S. 31, fallen Wasserschutzgebiete – sofern sie bestimmte Inhalte aufweisen – in den Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, doch gehen die beiden Autoren hierbei nicht auf die besonderen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL ein. Ähnlich verhält es sich mit den Ausführungen von *Ginzky* (Fn. 5) UPR 2002, 49.

²¹⁹ Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes, BT-Drucks. 14/7755.

cherungs-, Schutz-, Beschränkungs- und Eigenkontrollmaßnahmen einschließlich der zeitlichen Durchführung dieser Maßnahmen.

Der Sanierungsplan kann von der zuständigen Behörde für verbindlich erklärt werden (§ 13 Abs. 6 BBodSchG). In diesem Fall schließt er andere die Sanierung betreffende behördliche Entscheidungen mit ein, soweit sie im Plan aufgeführt sind und das Einvernehmen der jeweils zuständigen Behörde vorliegt. Eine Ausnahme gilt allerdings für Zulassungsentscheidungen über Vorhaben, die nach bundes- oder landesrechtlichen Vorschriften einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen.

Einige Länder haben auf der Grundlage des § 21 Abs. 3 BBodSchG Regelungen erlassen, wonach bestimmte Flächen als *Bodenbelastungsgebiete*²²⁰ bzw. *Bodenplanungsgebiete*²²¹ oder *Bodenschutzgebiete*²²² festgesetzt werden können. Die Festsetzung erfolgt durch Rechtsverordnung, in der insbesondere auch vorgeschrieben werden kann, daß der Boden in den betreffenden Gebieten auf Dauer oder für einen näher bezeichneten Zeitraum nicht oder nur eingeschränkt genutzt werden darf.²²³

2. Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL

Die *Sanierungspläne nach § 14 BBodSchG* genügen insofern nicht den begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL, als sie aufgrund behördlicher Ermessensausübung erstellt werden. Anders verhält es sich demgegenüber mit den *in § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG vorgesehenen Sanierungsplänen*. Da es sich hierbei um eine Soll-Vorschrift handelt, liegt die gemeinschaftsrechtlich verlangte Planerstellungspflicht vor.²²⁴

Zur Sanierung verpflichtet im Sinne des § 4 Abs. 3, 5, 6 BBodSchG und damit planerstellungspflichtig sind zwar vielfach private Rechtssubjekte. Doch kommen hier durchaus

²²⁰ §§ 13, 14 BaWüBodSchG, § 22 BlnBodSchG.

²²¹ §§ 9, 10 HbgBodSchG, §§ 4, 5 NdsBodSchG, § 9 SächsABG.

²²² § 12 NWLBodSchG.

²²³ So ausdrücklich § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BaWüBodSchG, § 22 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BlnBodSchG, § 9 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 HbgBodSchG, § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 NdsBodSchG, § 12 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 NWLBodSchG.

²²⁴ Die Bedeutung von Soll-Vorschriften vor dem Hintergrund des Art. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL ist oben (Erster Teil, A IV) näher behandelt worden.

auch Hoheitsträger in Betracht. Soweit Behörden die Sanierungspläne ausarbeiten, sind die Voraussetzungen des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL erfüllt. Gleiches gilt für diejenigen von privater Seite ausgearbeiteten Pläne, die von der zuständigen Behörde nach § 13 Abs. 6 Satz 1 BBodSchG für verbindlich erklärt werden. Denn die Verbindlicherklärung erweist sich als Annahme im Sinne des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL.

Anders zu beurteilen sind dagegen die von Privaten ausgearbeiteten Sanierungspläne, bei denen keine hoheitliche Verbindlicherklärung erfolgt. Insoweit gilt es zu beachten, daß diese Pläne – wie sich der Begründung zum Regierungsentwurf des Bundes-Bodenschutzgesetzes²²⁵ entnehmen läßt – lediglich als fachliche Grundlage für Maßnahmen von Behörden dienen, etwa für die Anordnung der Altlastensanierung oder für die immissionsschutzrechtliche Zulassung der zur Sanierungsdurchführung erforderlichen Bodenbehandlungsanlage. Es handelt sich bei den hier in Rede stehenden Plänen demnach um Materialien, namentlich auch Bestandteile von Antragsunterlagen, die von privater Seite für behördliche Entscheidungen zusammengetragen worden sind. Diese Entscheidungen stellen jedoch keine Planannahme im Sinne des Art. 2 lit. a 1. Querstr. SUP-RL dar.

Die Festsetzung von *Bodenbelastungsgebieten* bzw. *Bodenplanungsgebieten* oder *Bodenschutzgebieten* ist in landesrechtlichen Kann - Vorschriften geregelt.²²⁶ Sie liegt daher im behördlichen Ermessen, so daß es hier nicht um Pläne oder Programme im Sinne der Begriffsbestimmungsnorm des Art. 2 lit. a SUP-RL geht.

3. Sachbereichszuordnung und Rahmensetzung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL

Da sich die *Sanierungspläne* auf die konkrete Inanspruchnahme des Bodens beziehen, sind sie dem in Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 1 SUP-RL aufgeführten Sachbereich der *Bodennutzung* zuzuordnen.

Fraglich ist, ob die Sanierungspläne eine rahmensetzende Wirkung im Sinne des Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL ausüben. Wie bereits erwähnt,²²⁷ dienen sie als fachliche (nicht als rechtliche) Grundlage für Maßnahmen von Behörden. Im näheren wird mit ihnen

²²⁵ BT-Drucks. 13/6701, S. 41 (zu § 13).

²²⁶ Vgl. die Nachweise oben in den Fn. 220 – 222.

²²⁷ Vgl. den vorhergehenden Gliederungsabschnitt 2 mit Fn. 225.

der Zweck verfolgt, das zu realisierende Sanierungskonzept prüffähig darzustellen und die erforderlichen Angaben und Unterlagen für behördliche Entscheidungen zu liefern.²²⁸ Dies bedeutet, daß Sanierungspläne der Behörde keinen rechtlichen Rahmen für Projektzulassungsentscheidungen vorgeben, sondern ihr zusätzliche Informationen für die Beurteilung der Frage vermitteln, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, die aufgrund des vorhandenen rechtlichen Rahmens für die Zulassung von Projekten bestehen. Sanierungspläne sind dem zufolge nicht Maßstab der Projektzulassungsentscheidung, sondern gehören mit zum Gegenstand dieser Entscheidung.

Auch durch die Verbindlicherklärung der Pläne soll kein rechtlicher Maßstab bzw. Rahmen für die behördliche Zulassung von Projekten geschaffen werden. Vielmehr dient sie dem Ziel, die in § 13 Abs. 6 BBodSchG vorgesehene Konzentrationswirkung und die damit verbundene Beschleunigung des Sanierungsverfahrens herbeizuführen. Soweit die Konzentrationswirkung reicht, stellt der Sanierungsplan selbst (ähnlich wie der Planfeststellungsbeschluß) die Projektzulassungsentscheidung dar.

Wie hiernach abschließend festgehalten werden kann, unterliegen die Sanierungspläne wegen fehlender rahmensetzender Wirkung nicht der obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL. Dies gilt unabhängig davon, ob sie für verbindlich erklärt worden sind oder nicht.

4. Ergebnis

Die in einigen Ländern vorgesehene *Festsetzung von Bodenbelastungs-, Bodenplanungs- bzw. Bodenschutzgebieten*²²⁹ bedarf keiner Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL, weil hier die begrifflichen Anforderungen des Art. 2 lit. a 2. Querstr. SUP-RL nicht erfüllt sind. Auch die *Sanierungspläne* (§§ 13, 14 BBodSchG) sind nicht umweltprüfungspflichtig. Bei ihnen liegt zumindest die rahmensetzende Wirkung (Art. 3 Abs. 2 lit. a Halbs. 2 SUP-RL) nicht vor, teils fehlt es bereits an den erforderlichen begrifflichen Merkmalen (Art. 2 lit. a SUP-RL).

²²⁸ Vgl. dazu die Begründung zum Regierungsentwurf des Bundes-Bodenschutzgesetzes, BT-Drucks. 13/6701, S. 41 (zu § 13).

²²⁹ §§ 13, 14 BaWüBodSchG, § 22 BlnBodSchG, §§ 9, 10 HbgBodSchG, §§ 4, 5 NdsBodSchG, § 12 NWLBodSchG, § 9 SächsABG.

B. Erfassung durch Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL

Der zweite Fall einer obligatorischen Umweltprüfung ist in Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL geregelt. Auch diese gemeinschaftsrechtliche Vorschrift, deren rechtsdogmatische Strukturen oben²³⁰ bereits näher vorgestellt worden sind, erfaßt ausschließlich Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL. Im Gegensatz zu Art. 3 Abs. 2 lit. a SUP-RL ist sie nicht projekt-, sondern gebietsbezogen. Sie bezieht sich auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) sowie auf Europäische Vogelschutzgebiete.

Zur Beantwortung der Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Umweltprüfungspflicht besteht, verweist Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL auf die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie. Einschlägig ist insoweit die Vorschrift des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 bzw. des Art. 7 in Verb. mit Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL. Hiernach ist maßgeblich, ob von Plänen oder Programmen im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Programmen bzw. mit Projekten erhebliche Beeinträchtigungen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder der Europäischen Vogelschutzgebiete ausgehen könnten. Welche Anforderungen hinsichtlich der Annahme gelten, daß derartige Beeinträchtigungen möglich sind, stellt eine noch nicht abschließend geklärte Auslegungsfrage des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL dar. Auszugehen ist davon, daß es nicht darauf ankommt, ob der räumliche Geltungsbereich der Pläne und Programme die Grenzen des Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. des Europäischen Vogelschutzgebiets berührt oder überschreitet. Ausschlaggebend ist vielmehr, ob die Auswirkungen der Pläne und Programme möglicherweise in erheblichem Maße gebietsbeeinträchtigend sind.²³¹ Als erheblich erweist sich eine Beeinträchtigung nach verbreiteter Auffassung dann, wenn der Schutzzweck des Gebiets insgesamt erheblich oder dauerhaft leiden würde.²³² Diese Voraussetzung ist – wie

²³⁰ Erster Teil, C II 2.

²³¹ Vgl. BVerwGE 107, 1 (17), sowie aus dem Schrifttum neben anderen *Martin Gellermann*, *Natura* 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 2001, S. 81, *Dirk Kues*, *Lebensraumschutz nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie*, 2001, S. 117; *Thorsten Leist*, *Lebensraumschutz nach Europäischem Gemeinschaftsrecht und seine Verwirklichung im deutschen Rechtskreis*, 1998, S. 97; *Klaus Iven*, *Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht*, NuR 1996, 373 (378).

²³² Vgl. z. B. *Alexander Schink*, *Die Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EG*, DÖV 2002, 45 (53), sowie *NdsOVG*, ZfBR 2001, 208 (210), jeweils m. w. N.

teilweise präzisierend hinzugefügt wird²³³ – um so eher erfüllt, je schutzwürdiger das Habitat oder die Art ist, um derentwillen das besondere Schutzgebiet eingerichtet wurde. Die abweichenden Auffassungen sind im allgemeinen dadurch gekennzeichnet, daß sie – häufig auf der Grundlage feingliederiger Differenzierungen – insgesamt geringere Anforderungen an die Auslösung der Prüfungspflicht des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL stellen.²³⁴

Für den hier behandelten Zusammenhang ist entscheidend, welche Pläne und Programme einer obligatorischen Umweltprüfung nach Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL unterliegen. Diese Frage läßt sich jedoch kaum abstrakt, sondern im wesentlichen nur einzelfallbezogen beantworten. Denn umweltprüfungspflichtig sind alle Pläne und Programme, welche die in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL bezeichneten beeinträchtigenden Auswirkungen haben. Unbeachtlich ist, ob sie – von den Ausnahmefällen des Art. 3 Abs. 3, 8, 9 SUP-RL abgesehen – zu bestimmten Arten oder Gattungen von Plänen oder Programmen gehören oder bestimmte normative Merkmale aufweisen. Namentlich ist ohne Bedeutung, ob sie sich bestimmten Sachbereichen zuordnen lassen. Insofern können z. B. auch Pläne und Programme nach Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL umweltprüfungspflichtig sein, die in den Bereichen des Gesundheits- oder Bildungswesens ausgearbeitet werden. Dies betrifft etwa Fachplanungen mit Standortfestlegungen für Krankenhäuser, Kliniken, Sanatorien, Universitäten und Fachhochschulen.

Letztlich dürfte es nur wenige Plan- oder Programmarten geben, bei denen die in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL vorausgesetzten Gebietsbeeinträchtigungen von vornherein ausscheiden. Zu denken ist hier etwa an Luftreinhaltepläne. Es ist aber kaum hilfreich, dem auf abstrakter rechtlicher Ebene im einzelnen nachzugehen. Denn in der Praxis sollte der Grundsatz gelten, daß bei allen Plänen und Programmen, deren räumlicher Geltungsbereich an Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder an Europäische Vogelschutzgebiete heranreicht oder sich sogar damit überschneidet, die Frage gestellt wird, ob Gebietsbeeinträchtigungen in Betracht kommen. Sofern diese Frage nicht von vornherein verneint werden kann – was relativ leicht zu entscheiden ist –, sind weitere Untersuchungen erforderlich, die sich gegebenenfalls auch darauf erstrecken, ob die in Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL vorgesehene Erheblichkeitsschwelle überschritten werden könnte. Ist dies der Fall,

²³³ Schink (Fn. 232), DÖV 2002, 53.

²³⁴ Vgl. z. B. Gellermann (Fn. 231), S. 79 ff.; Kues (Fn. 231), S. 119 ff.; Leist (Fn. 231), S. 101 ff.

greift bei dem betreffenden Plan oder Programm die Umweltprüfungspflicht nach Art. 3 Abs. 2 lit. b SUP-RL ein.

C. Erfassung durch Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL

I. Plan- und Programmarten

In Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL geht es um Pläne und Programme (einschließlich deren Änderungen), bei denen eine *konditionale Umweltprüfung* vorgesehen ist. Dies bedeutet, daß die Umweltprüfung hier von einer mitgliedstaatlichen Entscheidung darüber abhängt, ob die betreffenden Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Vorschrift des Art. 3 Abs. 2 SUP-RL, die eine derartige mitgliedstaatliche Entscheidung nicht voraussetzt. Insofern ist die in dieser Vorschrift normierte Umweltprüfung nicht konditional, sondern obligatorisch. Gemeinsam ist den Vorschriften des Art. 3 Abs. 2 – 4 SUP-RL, daß sie sich alle auf Pläne und Programme im Sinne des Art. 2 lit. a SUP-RL beziehen.

Die sich aus Art. 3 Abs. 2 SUP-RL ergebende Liste der umweltprüfungspflichtigen Pläne und Programme²³⁵ wird durch die Regelungen zur konditionalen Umweltprüfung teils verkürzt und teils erweitert. Eine Verkürzung erfolgt durch die Bagatellklausel des Art. 3 Abs. 3 SUP-RL. Obwohl die in dieser Klausel aufgeführten Pläne und Programme unter Art. 3 Abs. 2 SUP-RL fallen, unterliegen sie keiner obligatorischen Umweltprüfung. Vielmehr sind sie nur dann umweltprüfungspflichtig, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, daß sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Dies gilt einmal für Pläne und Programme, welche die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, sowie zum anderen für geringfügige Plan- und Programmänderungen. Darauf ist bereits näher eingegangen worden.²³⁶

Durch Art. 3 Abs. 4 SUP-RL werden zusätzliche Pläne und Programme einer Umweltprüfung unterworfen. Denn hier geht es um Pläne und Programme, die von Art. 3 Abs. 2 SUP-RL *nicht* erfaßt werden, obgleich sie den Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten setzen.²³⁷ Auch sie sind allerdings nur dann umweltprüfungspflichtig, wenn die

²³⁵ Vgl. dazu oben Zweiter Teil, A und B.

²³⁶ Vgl. oben Erster Teil, C III 1a.

²³⁷ Vgl. dazu oben Erster Teil, C III 1b.

Mitgliedstaaten entschieden haben, daß von ihnen voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen.

II. Zum Begriff der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen

Wie sich dem soeben Dargelegten entnehmen läßt, kommt dem Begriff der voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen bei der konditionalen Umweltprüfung nach § 3 Abs. 3, 4 SUP-RL maßgebliche Bedeutung zu. Dies ergibt sich daraus, daß die Mitgliedstaaten eigens festzustellen haben, ob die betreffenden Pläne und Programme derartige Auswirkungen entfalten. Bei systematischer Betrachtung sind hier drei Fragen zu klären. Die erste lautet, was unter Umweltauswirkungen zu verstehen ist. Die zweite geht dahin, unter welchen Voraussetzungen Umweltauswirkungen erheblich sind. Und die dritte betrifft die Anforderungen, die erfüllt sein müssen, um davon ausgehen zu können, daß die als erheblich eingestuften Umweltauswirkungen voraussichtlich eintreten werden.

1. Das Merkmal der Umweltauswirkungen

Beim Merkmal der Umweltauswirkungen geht es um die positive oder negative Beeinflussung der Schutzgüter der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung. Zu den Schutzgütern gehören die bei lit. f des Anhangs I SUP-RL zusammengestellten Faktoren, wie z. B. die menschliche Gesundheit, die biologische Vielfalt sowie Fauna, Flora, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, architektonisch wertvolle Bauten etc. Erfasst werden auch die zwischen den verschiedenen Faktoren bestehenden Wechselbeziehungen. Die Faktoren entsprechen im übrigen denen, die in Art. 3 UVP-RL sowie bei Nr. 3 des Anhangs IV UVP-RL aufgeführt sind.

2. Das Merkmal der Erheblichkeit

Im nationalen und supranationalen Recht ist auf das Merkmal der Erheblichkeit bei der Einwirkung auf Umweltgüter bereits des öfteren abgestellt worden. Beispiele hierfür bilden § 8 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG (= § 18 Abs. 1 BNatSchG n.F.), Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 UVP-RL sowie Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL. Das Erheblichkeitsmerkmal deutet jeweils auf Einwirkungen von erhöhter Tragweite oder Schwere hin. Ökologische Bagatellfälle sollen ausgeschlossen sein.²³⁸ Soweit die betreffende Norm den Gesichtspunkt der Einwir-

²³⁸ Vgl. z. B. *Heinz-Joachim Peters*, Die UVP-Richtlinie der EG und die Umsetzung in das deutsche Recht, 1994, S. 27 (zu Art. 1 Abs. 1 UVP-RL).

kungsdauer nicht gesondert aufgreift (wie z. B. mit dem Hinweis auf die Nachhaltigkeit der Beeinträchtigung in § 8 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG²³⁹), wird er in die Würdigung der Erheblichkeit mit einbezogen.²⁴⁰ Unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge ist davon auszugehen, daß die in Art. 3 Abs. 3, 4 SUP-RL angesprochenen Umweltauswirkungen dann erheblich sind, wenn die von ihnen ausgehende (positive oder negative) Beeinflussung der geschützten Umweltgüter nicht nur marginaler Art, sondern von einigem Gewicht oder einiger Dauer ist. Angesichts des mit einer strategischen Umweltprüfung verbundenen Aufwands sind an Gewicht und Dauer durchaus substantielle Anforderungen zu stellen.

3. Das Merkmal der Voraussichtlichkeit

Das Merkmal der Voraussichtlichkeit bezieht sich auf die Eintrittswahrscheinlichkeit erheblicher Umweltauswirkungen. Hier geht es darum, mit welchem Grad an Wahrscheinlichkeit derartige Auswirkungen zu erwarten sind. Dabei sind an die Eintrittswahrscheinlichkeit um so geringere Anforderungen zu stellen, je weitreichender und dauerhafter die in Rede stehenden Umweltauswirkungen sind. Die Herstellung einer derartigen Relation ist bei ähnlichen Fallgestaltungen des öfteren anzutreffen.²⁴¹ Es kann davon ausgegangen werden, daß sie allgemeinen Rechtsgrundsätzen entspricht.

4. Die Berücksichtigung der Kriterien des Anhangs II SUP-RL sowie die daraus zu ziehenden Schlußfolgerungen

Bei der Beurteilung, ob Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, sind nach Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL die Kriterien des Anhangs II SUP-RL zu berücksichtigen. Es handelt sich hierbei um einen detaillierten, nur sehr grob systematisierten Kriterienkatalog, der nicht näher zwischen Erheblichkeit und Eintrittswahrscheinlichkeit differenziert. Dies erschwert die abstrakte Festlegung der Erheblichkeitsschwelle oder des erforderlichen Grades der Eintrittswahrscheinlichkeit zusätzlich. Die Eigenart des Kriterienkatalogs wirkt sich namentlich auf den *Ansatz* aus, der bei der Bestim-

²³⁹ In § 18 Abs. 1 BNatSchG n. F. ist der Hinweis nicht mehr enthalten.

²⁴⁰ Vgl. z. B. *Schink* (Fn. 232), DÖV 2002, 53, sowie NdsOVG, ZfBR 2001, 208 (210), jeweils zu Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL.

²⁴¹ Vgl. beispielsweise *Schink* (Fn. 232), DÖV 2002 S. 53 (zum Parallellfall des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL), sowie *Wolf-Rüdiger Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2002, Rn. 77 m. w. N. (zur Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens im Rahmen der polizeilichen Gefahr).

mung der Pläne und Programme, die einer konditionalen Umweltprüfung unterliegen, zweckmäßigerweise zugrunde gelegt werden sollte. Art. 3 Abs. 5 Satz 1 SUP-RL stellt es den Mitgliedstaaten frei, die Bestimmung durch Einzelfallprüfung, durch Festlegung von Plan- bzw. Programmarten oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze zu treffen.

Die *Festlegung von Plan- bzw. Programmarten* kann dabei in einer Negativ- oder Positivliste erfolgen. Eine *Negativliste* enthält Pläne und Programme, für die allgemein, d. h. ohne Rücksicht auf die konkreten Umstände des Einzelfalles, festgelegt wird, daß sie keiner Umweltprüfung bedürfen. Die Zusammenstellung einer derartigen Liste birgt jedoch wegen der Kriterienvielfalt des Anhangs II SUP-RL sowie wegen des Formenreichtums und der häufigen Änderung des föderal gestalteten deutschen Planungsrechts ein hohes Risiko der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit. Besondere Aufmerksamkeit verdient hierbei die Vorschrift des Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL. Danach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, daß Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, einer Umweltprüfung unterzogen werden. Dieser Sicherstellungsauftrag setzt Typisierungen und Generalisierungen bei Negativlisten enge Grenzen.

Eine *Positivliste* ist dadurch gekennzeichnet, daß die in ihr enthaltenen Pläne und Programme ohne Rücksicht auf die konkreten Umstände des Einzelfalles stets umweltprüfungspflichtig sind. Bei einer derartigen Liste kommt zwar ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht nicht in Betracht, weil es sich als unschädlich erweist, wenn auch dort eine Umweltprüfung durchgeführt wird, wo sie gemeinschaftsrechtlich nicht geboten ist. Doch ist hier das Risiko eines verschwenderischen Umgangs mit administrativen Ressourcen zu beachten. Im näheren besteht das Risiko einer Positivliste darin, daß der für eine Umweltprüfung erforderliche Verwaltungsaufwand erbracht wird, obwohl die Prüfung wegen der in concreto nur marginalen Umweltauswirkungen des betreffenden Plans oder Programms sachlich nicht gerechtfertigt ist und zudem vom Gemeinschaftsrecht auch nicht verlangt wird.

Für den *Ansatz der Einzelfallprüfung* ist charakteristisch, daß bei jeder Erstellung eines Plans oder Programms untersucht wird, ob erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind und damit eine Umweltprüfungspflicht besteht. Dieser Ansatz liegt schon insofern nahe, als die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle nicht ohne einzelfallbezogene Wertungen auskommt. Auf den ersten Blick scheint er allerdings einen hohen Verwaltungsaufwand zu verursachen. Eine nähere Betrachtung ergibt jedoch, daß Pläne und Programme, bei denen es sich als zweifelhaft erweist, ob sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, ohnehin einer Einzelfallprüfung unterzogen werden müssen (sofern nicht

von vornherein eine komplette Umweltprüfung durchgeführt werden soll). Ist es aber mehr oder minder eindeutig, daß von einem Plan oder Programm voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen ausgehen, verursacht auch die Einzelfallprüfung keinen nennenswerten zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Zwar sind – wie aus Art. 3 Abs. 6 SUP-RL – hervorgeht, bei jeder Einzelfallprüfung die betroffenen Behörden im Sinne des Art. 6 Abs. 3 SUP-RL zu konsultieren. Doch ist davon auszugehen, daß diese Behörde ohnehin in die Planung einbezogen werden. Dann aber stellt es kaum einen administrativen Mehraufwand dar, wenn sie bei der Gelegenheit aufgefordert werden, zugleich zu der Entscheidung Stellung zu nehmen, keine Umweltprüfung durchzuführen. Auch der Aufwand für die in Art. 3 Abs. 7 SUP-RL vorgeschriebene Unterrichtung der Öffentlichkeit kann hier vernachlässigt werden.

Es mag eingewandt werden, daß die mehr oder minder eindeutigen Fälle der Entbehrlichkeit einer Umweltprüfung in einer Negativliste verzeichnet werden könnten. Dies hätte den Vorteil, daß die Behördenkonsultation (Art. 3 Abs. 6 in Verb. mit Art. 6 Abs. 3 SUP-RL) und die Unterrichtung der Öffentlichkeit (Art. 3 Abs. 7 SUP-RL) nur einmal bei der Listenerstellung und nicht bei jeder Plan- oder Programmerstellung zu erfolgen brauchten. Doch darf nicht übersehen werden, daß es im Hinblick auf den komplexen Kriterienkatalog des Anhangs II SUP-RL beträchtliche Schwierigkeiten bereitet, die Pläne und Programme, die keiner Umweltprüfung bedürfen, abstrakt festzulegen, ohne gegen den Sicherstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL zu verstoßen.

Die Gründe, die gegen die Festlegung von Plan- und Programmarten in Positiv- oder Negativlisten sprechen, gelten – obschon in abgeschwächter Form – auch dann, wenn von der Möglichkeit des Art. 3 Abs. 5 Satz 1 SUP-RL Gebrauch gemacht wird, die Ansätze der Listenbildung und der Einzelfallprüfung zu kombinieren. Insofern empfiehlt es sich, die bei der konditionalen Umweltprüfung klärungsbedürftige Frage, ob die betreffenden Pläne und Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, ausschließlich im Rahmen von Einzelfallprüfungen zu entscheiden. Zu beachten ist hierbei, daß sich der mit dem Ansatz der Einzelfallprüfung verbundene Verwaltungsmehraufwand in engen Grenzen hält. Und vor dem Hintergrund des in Art. 3 Abs. 5 Satz 2 SUP-RL normierten Sicherstellungsauftrags liegt man mit diesem Ansatz gleichsam auf der sicheren Seite.

Wie klarstellend hinzugefügt sei, ist nichts gegen solche Positiv- oder Negativlisten einzuwenden, die eine Aufzählung von Plänen und Programmen enthalten, bei denen lediglich die widerlegbare Vermutung einer vorhandenen bzw. fehlenden Umweltprüfungspflicht besteht. Derartige Listen können die verantwortlichen Verwaltungsträger dazu veranlassen,

sich bei ihren Planungen mit der Frage der Umweltprüfungspflicht näher zu befassen, und hierfür Beurteilungshilfen liefern. Sie nehmen jedoch nicht die Entscheidung vorweg, ob der Plan oder das Programm in concreto umweltprüfungspflichtig ist oder nicht. Insoweit bedarf es vielmehr nach wie vor einer Einzelfallprüfung, es sei denn, daß von vornherein eine komplette Umweltprüfung durchgeführt wird.

(Professor Dr. Reinhard Hendler)