

VI.

Was leistet das Städtebaurecht für den Umweltschutz?

Die Bedeutung des Umweltschutzes ist heute allgemein anerkannt. Neben den besonderen Umweltgesetzen, wie z.B. dem Bundes-Immissionsschutzgesetz sowie den Bundes- und Landesnaturschutzgesetzen, trägt auch das Städtebaurecht zur Lösung von Umweltproblemen wesentlich bei. Mit jeder Neuausweisung einer baulichen Nutzung in bislang freier Landschaft wird eine Veränderung des Naturhaushalts und häufig auch des Landschaftsbildes eingeleitet. Die Bauleitplanung muss daher gerade auch unter Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege eine mit den übrigen Belangen gerecht abgewogene Raumnutzung und Gestaltung sichern. Mit der Städtebaurechtsnovelle zum 1. 1. 1998 hat der Bundesgesetzgeber entschieden, dass die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege abschließend auf der Ebene der Bauleitplanung geprüft werden sollen. Damit ist eine weitere Harmonisierung von Naturschutz- und Baurecht herbeigeführt worden. Aber auch in anderen Bereichen des Umweltschutzes ist die Bauleitplanung von wesentlicher Bedeutung, so z.B. bei der räumlichen Zuordnung von Wohngebieten zu Gewerbe- und Industriegebieten oder von emittierenden Verkehrsanlagen zu Freizeit- und Erholungsflächen. Insgesamt hat sich die städtebauliche Planung daher an der Planungsleitlinie des § 1 Abs. 5 Satz 1 zu orientieren, wonach die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten, und zu einer menschenwürdigen, die natür-

lichen Lebensgrundlagen schützenden und entwickelnden Umwelt beitragen sollen.

Auf der Ebene der Baugenehmigung werden auch die dem Umweltschutz dienenden Festsetzungen des Bebauungsplans einzelfallbezogen umgesetzt. Typische Beispiele hierfür sind Auflagen zur Begrünung von Freiflächen oder Gebäudeteilen sowie Anforderungen an den Schallschutz von Fenstern und anderen Bauteilen.

1. Umweltschutz durch Bauleitplanung

1.1 Verpflichtungen zur Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Bauleitplanung

Die Beschreibung der Aufgaben der Bauleitpläne legt fest, dass diese auch einen Beitrag zum Schutz einer menschenwürdigen Umwelt und zur Sicherung und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen leisten sollen.

In den Katalog der bei der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange ist auch der Umweltschutz aufgenommen. Dazu gehören „die Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushalts, des Wassers, der Luft und des Bodens, einschließlich seiner Rohstoffvorkommen, sowie das Klima“.

Das Baugesetzbuch enthält in § 1a Abs. 1 die ausdrückliche gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, dass *mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll*. Bodenversiegelungen

sind auf das notwendige Maß zu beschränken. Die Regelung findet ihren Ausdruck vor allem darin, dass je nach den örtlichen Verhältnissen anstelle der Neuausweisung von Bauflächen die Möglichkeiten der innerörtlichen Entwicklung genutzt und bei Inanspruchnahme unbebauter Flächen flächensparende Bauweisen bevorzugt werden sollen. Dieser Planungsgrundsatz, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Auge hat, hat einen ähnlichen Stellenwert wie der des § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz, nach dem sich einander beeinträchtigende Nutzungen räumlich so zugeordnet werden sollen, dass schädliche Umwelteinwirkungen möglichst vermieden werden.

Insgesamt verpflichten die Grundsätze der Bauleitplanung (§ 1 BauGB), die Auswirkungen auf die Umwelt zu berücksichtigen und im Rahmen der Abwägung der verschiedenen von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange sachgerecht zu behandeln.

Die *Umweltverträglichkeitsprüfung* ist Bestandteil des Verfahrens zur Aufstellung von Bebauungsplänen für bestimmte Einzelprojekte wie z.B. große Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“. Sie ist ein Verfahren zur Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt unter Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit, bevor die maßgebliche Entscheidung getroffen wird. Mit den Vorschriften des BauGB wird indes auch für andere Projekte gewährleistet, dass Entscheidungen über die Bauleitpläne erst getroffen werden, wenn auch die umweltrelevanten Auswirkungen der Planung bekannt sind. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die sachgerechte Behandlung des Umweltschutzes.

1.2 Umweltschutzrelevante Inhalte von Flächennutzungs- und Bebauungsplan

Die Regelungen des BauGB enthalten sowohl für den Flächennutzungsplan als auch für den Bebauungsplan eine Vielzahl von Möglichkeiten, umweltbezogene Regelungen im Plan zu treffen. Entsprechend der allgemeinen Struktur des Flächennutzungsplans enthält er mehr generelle Aussagen; demgegenüber sind die umweltbezogenen Festsetzungsmöglichkeiten des Bebauungsplans detaillierter und auch unmittelbar für jedermann verbindlich. Man kann in diesem Zusammenhang zwei Arten von Planinhalten unterscheiden: Solche, die unmittelbar umweltschützerischen Bezug haben, und solche, bei denen die Umweltbedeutung nur mittelbar ist. Unmittelbar umweltrelevante Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan sind vor allem:

- Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft;
- Flächen für Landwirtschaft und Wald;
- öffentliche und private Grünflächen sowie Wasserflächen;
- das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen (z.B. Rasen) sowie Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von vorhandenen Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern;
- die Freihaltung von Flächen von der Bebauung;
- Flächen für besondere Anlagen des Immissionsschutzes auf den Grundstücken sowie von baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen zur Vermeidung oder Minderung

Maßnahmenfächer Umweltschutz durch Detailmaßnahmen



Abb. 22

bestimmter schädlicher Umwelteinwirkungen;

- Flächen für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung sowie für Ablagerungen;
- Gebiete, in denen zum Schutz vor bestimmten schädlichen Umwelteinwirkungen bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen.

Neben diesen in §§ 5 Abs. 2 und 9 Abs. 1 des BauGB enthaltenen Regelungen stehen weitere unmittelbar umweltbezogene Vorschriften in der *Baunutzungsverordnung*.

Vor allem sind dort die Baugebietstypen so aufgebaut, dass sie Nutzungsarten zusammenfassen, die einander nicht stören, sondern miteinander verträglich sind. Dabei sind die Baugebiete auch nach ihrem Störgrad unterschieden.

Von erheblicher Bedeutung für den Umweltschutz sind auch die Festsetzungen des Bebauungsplans, die scheinbar nicht direkt mit diesem Thema zu tun haben. Hierzu gehören alle Festsetzungen, die die Grundordnung eines Gebiets und damit seine „relative Unschädlichkeit“ bestimmen. Dies sind insbesondere:

- die Abgrenzung des Plangebiets selbst;
- seine Zuordnung zu anderen Nutzungen;
- die Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung;
- die Festsetzung der überbaubaren und der nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie der Bauweise und der Stellung der baulichen Anlagen;
- die Struktur und Ausgestaltung der Erschließungsanlagen.

Weiter sieht das BauGB neben den Festsetzungen und Darstellungen als dem eigentlichen Planinhalt vor, dass bestimmte „*Kennzeichnungen*“ in den Plan aufgenommen werden. Solche Kennzeichnungen sollen vorgenommen werden, z.B. für Flächen, deren Böden mit umweltgefährdenden Stoffen erheblich belastet sind (sogenannte *Altlasten*); für Flächennutzungspläne gilt dies jedoch nur in Bezug auf die für eine bauliche Nutzung vorgesehenen Flächen. In den meisten Bundesländern – im Einzelnen unterschiedlich geregelt – können schließlich in die Bauleitpläne planerische Festlegungen der Landschaftsplanung nach den Naturschutzgesetzen der Länder aufgenommen werden, so dass der Bauleitplan einen gebündelten Einblick in die maßgeblichen umweltbezogenen Darstellungen und Festsetzungen liefert.

1.3 Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zum Baurecht

Jede Form des Bauens in bislang freier Landschaft, seien es z.B. Wohnhäuser, Fabriken, Straßen oder Freizeitanlagen, greift zwangsläufig verändernd in die Natur und Landschaft ein. Die Inanspruchnahme ist nur dann gerechtfertigt, wenn dies zur Befriedigung aktueller Bedürfnisse und aus Gründen der Daseinsvorsorge erfolgt. Ist dies der Fall, muss der Eingriff möglichst sparsam und schonend erfolgen, d.h. es gilt die mit ihm einhergehenden Nachteile so gering wie möglich zu halten. Eine wichtige Aufgabe fällt dabei der städtebaulichen Planung zu.

Die im Zusammenhang mit der späteren Durchführung von Bauleitplänen zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft werden auf der Ebene der Bauleitplanung

Ausgleich von Eingriffen

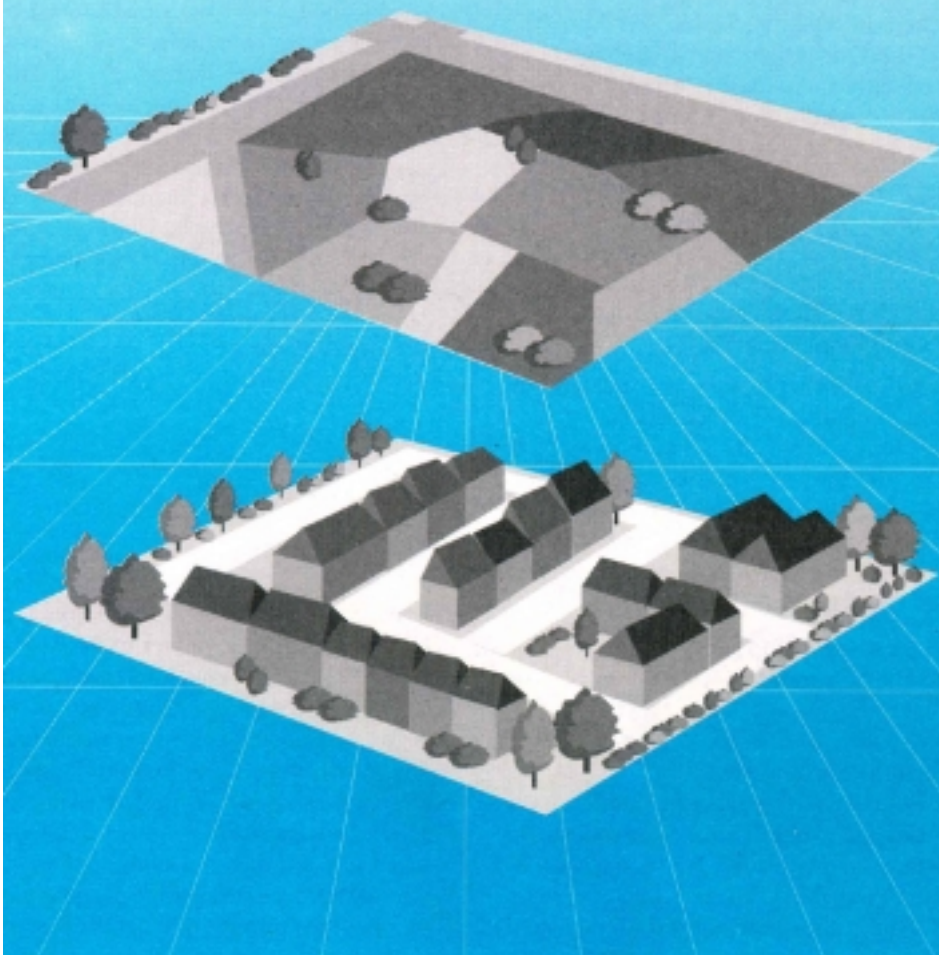


Abb. 23

geprüft. Nach § 1 a Abs. 2 und 3 wird über die Vermeidung und den Ausgleich solcher Eingriffe in Natur und Landschaft im Rahmen der Abwägung mit den anderen berührten Belangen (§ 1 Abs. 6) durch entsprechende Darstellungen (auf Flächen-nutzungsplanebene) und Festsetzungen (auf Bebauungsplanebene) abschließend entschieden. In den nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren wird die Eingriffsfrage nicht erneut aufgeworfen, sondern die entsprechenden Festsetzungen des Bebauungsplans umgesetzt. Differenzierte Möglichkeiten hierzu bestehen insbesondere im Bebauungsplan. In Betracht kommen z.B. die Festsetzung von Wasserflächen, von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen, von Wand- und Dachbegrünungen sowie die Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser. Diese Festsetzungen auf den Baugrundstücken muss der Bauherr einhalten; sie können als Nebenbestimmung Bestandteil der Baugenehmigung werden.

Im Rahmen des Möglichen können im Geltungsbereich des Bebauungsplans selbst, eines weiteren Bebauungsplans an anderer Stelle (Ausgleichsbauungsplan) oder auf gemeindeeigenen Flächen, d.h. außerhalb der Flächen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen werden. In Betracht können z.B. Grünflächen, Wasserflächen, Streuobstwiesen, Feldgehölze und dergleichen kommen. Diese Festsetzungen und Maßnahmen zum Ausgleich können den Grundstücken, auf denen der Bebauungsplan Eingriffe vorsieht, zugeordnet werden (§ 9 Abs. 1 a). Diese zugeordneten Festsetzungen sollen die Gemeinden anstelle und auf Kosten der Eigentümer oder Vorhabenträger durchführen, sofern die Durchführung nicht auf andere Weise, z.B. durch öffentlich-recht-

lichen Vertrag, gesichert ist. Da sich die Bebauung eines Gebiets oft über einen längeren Zeitraum hinzieht, können diese Maßnahmen schon durchgeführt und die Kosten hierfür geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke baulich genutzt werden dürfen. Die entstehenden Kosten werden auf die zugeordneten Grundstücke verteilt. Den Verteilungsmaßstab bestimmt die Gemeinde durch Satzung.

2. Umweltschutz in der Baugenehmigung

Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn ein Vorhaben den einschlägigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht widerspricht. Das können im Einzelfall auch Vorschriften sein, die dem Umweltschutz dienen. Zunächst enthalten die Vorschriften des *Bauordnungsrechts* der Länder zahlreiche Regelungen, mit denen Ziele des Umweltschutzes verfolgt werden (z.B. Begrüpfungspflicht unbebauter Grundstücksteile). Die zweite Quelle für die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Baugenehmigung kann sich aus den Vorschriften des BauGB selbst ergeben. Dies ist der Fall, wenn sich die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Bauvorhabens nach den Festsetzungen eines Bebauungsplans beurteilt. Was dieser Plan an umweltbezogenen Festsetzungen enthält, ist bei der Baugenehmigung zu beachten.

Damit werden insbesondere auch die im Hinblick auf die späteren Bauvorhaben im Bebauungsplan getroffenen ausgleichenden Festsetzungen umgesetzt. Über die Beachtung der Festsetzungen des Bebauungsplans hinaus werden an das beantragte Bauvorhaben keine weitergehenden naturschutzrechtlichen Ausgleichsforderungen gestellt. Geht es um ein Bauvorhaben in

einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil ohne Bebauungsplan, so kommt es darauf an, ob dieses Vorhaben sich in die Eigenart der näheren Umgebung „einfügt“. Dieses *Einfügen* muss auch im Hinblick auf die städtebaulich relevante Umweltsituation geprüft werden.

Naturschutzrechtlich gelten Vorhaben nach § 34 BauGB nicht als Eingriff, so dass sich insoweit keine Forderungen ergeben. Im Gebiet so genannter Ergänzungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 sind – wie beim Bebauungsplan – die entsprechenden Festsetzungen zu beachten. Bei baulichen Vorhaben im so genannten Außenbereich kommt es für die Durchsetzbarkeit von Umweltschutzbelangen darauf an, ob es sich im Einzelfall um ein „privilegiertes“ oder ein sonstiges Vorhaben handelt.

Bei privilegierten Vorhaben können Umweltbelange nur begrenzt geltend gemacht werden. Anders sieht es bei den sonstigen Vorhaben aus, wo entweder entsprechende Nebenbestimmungen angeordnet werden

können oder das Vorhaben insgesamt unterbunden werden muss. Die Vorhaben im Außenbereich müssen in einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß begrenzenden und den Außenbereich schonenden Weise ausgeführt werden. Bei Vorhaben im Außenbereich findet die Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG im Rahmen der Baugenehmigung voll Anwendung. Danach ist bei einer Zulassung des Vorhabens der mit ihm verbundene Eingriff auszugleichen oder wenn dies nicht möglich ist, Ersatz zu leisten.

Unter Umweltgesichtspunkten können auch über das zur Eingriffsregelung Gesagte hinausgehende Vorschriften des *Naturschutzrechts*, des Wasserrechts, des Bodenschutzes und des *Immissionsschutzrechts* von Bedeutung sein. Es können z. B. so genannte Nebenbestimmungen zu der Baugenehmigung angeordnet werden, um den Anforderungen dieser Rechtsbereiche gerecht zu werden.