

Die Implementation des Staatsziels Umweltschutz
(Art. 20 a GG) in das Bauplanungsrecht
und seine Auswirkungen auf das
bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot

Von
Dr. Erik Christoph Olaf Birkedal



RICHARD BOORBERG VERLAG
Stuttgart · München · Hannover · Berlin · Weimar · Dresden

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	11
B. Staatsziel Umweltschutz	14
§ 1 Art. 20 a GG – Kompromißformel im Grundgesetz	14
§ 2 Inhalt des Staatsziels	19
I. Die „natürlichen Lebensgrundlagen“	19
1. Schwierigkeit einer Definition und begriffliche Annäherung	19
2. Abgrenzung	28
II. „Verantwortung für die künftigen Generationen“	31
III. Anthropozentrik oder Ökozentrik?	32
IV. Umfang des Schutzauftrags	37
1. Begriff des Schutzes	38
2. Aspekte und Maßnahmen des Schutzes	39
3. Schutzniveau	42
§ 3 Adressaten des Staatsziels und Umfang ihrer Verpflichtung	48
I. Definition, grundsätzliche Bedeutung, Rechtscharakter und Justitiabilität des Staatsziels	48
II. Adressaten und ihr Verpflichtungsumfang	55
1. „Der Staat“	55
2. Legislative	56
a) Art und Weise der Verpflichtung des primären Adressaten	56
b) „Im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“	62
3. Exekutive und Judikative	64
a) Art und Weise der Verpflichtung	64
b) „Nach Maßgabe von Gesetz und Recht“	70
§ 4 Bedeutung des Art. 20 a GG für das Bauplanungsrecht	74
I. Übertragung der allgemeinen Grundsätze	74
II. Planungsbehörde als wichtigster Adressat des Staatsziels im Bauplanungsrecht	75
III. <i>BVerwG</i> , NJW 1995, S. 2648 ff. und Art. 20 a GG	77
§ 5 Zwischenergebnis	78
C. Implementation des Staatsziels Umweltschutz im Bauplanungsrecht	80
§ 1 Begriff des Bauplanungsrechts und seine Rechtsquellen	80
I. Begriff	80
II. Rechtsquellen	81
§ 2 Sprachliche Formulierung des Umweltschutzes im Bauplanungsrecht	83
I. Ausgangspunkt der begrifflichen Annäherung	83
II. Schutzgüter des Art. 20 a GG und deren begriffliche Erweiterung	84
III. Umweltschutz durch allgemeine Formulierungen und durch den Regelungszweck	86
§ 3 Implementation des Art. 20 a GG im Bauplanungsrecht und die Folgen	89

I.	Implementation des Art. 20 a GG im BauGB	92
1.	Umweltschutz in den Grundsatznormen der Bauleitplanung	92
a)	Planungsziele und -leitlinien	92
(1)	Planungsziele	92
(2)	Planungsleitlinien	99
(a)	Bevölkerungsentwicklung	100
(b)	Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung vorhandener Ortsteile	103
(c)	Umweltschutz, Naturschutz, Landschaftspflege	104
(3)	„Umwidmungssperrklausel“	109
b)	Planung und städtebauliche Erforderlichkeit	111
c)	Ziele der Raumordnung	114
d)	„Umweltschützende Belange in der Abwägung“	115
(1)	„Bodenschutzklausel“	116
(2)	Belangkatalog des § 1 a Abs. 2 BauGB	120
(a)	Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz	121
(b)	Darstellungen von Landschaftsplänen und sonstigen Plänen	124
(c)	Problem der Gewichtung der Belange des § 1 a Abs. 2 BauGB	125
(3)	Möglichkeiten des Ausgleichs	130
e)	Zwischenergebnis	136
2.	Umweltschutz im vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplan	136
a)	Umweltschutz durch den Inhalt des Flächennutzungsplans	137
(1)	Kennzeichnungspflicht für Bauflächen ohne zentrale Abwasserbeseitigung	138
(2)	Flächen für Maßnahmen zugunsten von Boden, Natur und Landschaft	138
(3)	Möglichkeit der Zuordnung von Ausgleichsflächen	139
(4)	Kennzeichnung von Altlasten	141
b)	Umweltschutz durch den Inhalt des Bebauungsplans	143
(1)	Art und Maß der baulichen Nutzung	144
(2)	Höchstmaße für Größe, Breite und Tiefe von Wohnbaugrundstücken	145
(3)	Verkehrsflächen	147
(4)	Flächen für Landwirtschaft und Wald	148
(5)	Flächen oder Maßnahmen zugunsten von Boden, Natur und Landschaft	152
(6)	Begründungspflicht	154
c)	Bedeutung der §§ 5 und 9 BauGB in Verbindung mit Art. 20 a GG	157
3.	Umweltschutz in den Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben	161
a)	Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans	161
b)	Vorhaben im Innenbereich	167
c)	Vorhaben im Außenbereich	170
(1)	Privilegierte Vorhaben	172
(2)	Zulassung von sonstigen Vorhaben im Einzelfall	174
(3)	Belangkatalog des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB	174
(a)	Darstellungen des Flächennutzungsplans	175

(b) Natürliche Eigenart der Landschaft, Orts- und Landschaftsbild	178
(4) „Bodenschutzklausel“ für den Außenbereich	180
(5) Zwischenergebnis	181
4. Umweltschutz in den sonstigen Vorschriften des BauGB	181
II. Implementation des Art. 20 a GG in der BauNVO	184
§ 4 Zwischenergebnis	188
D. Auswirkungen des Staatsziels Umweltschutz auf das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot	190
§ 1 „Neues“ Gesicht der Abwägung	191
I. Umweltschutz im System der Abwägung des § 1 Abs. 6 BauGB	191
II. „Neuer“ Umgang mit den Belangen der Umwelt in der Abwägung	194
1. Neubewertung des Umweltschutzes in der Bauleitplanung	194
a) Transformation der Prinzipien und Gebote des Staatsziels in die Bauleitplanung	194
b) Hinweis- und Präsenzfunktion, Qualitätssteigerung der Planung	197
2. Konsequenzen für die Abwägung	200
a) Stellungnahmen aus der Literatur	200
b) Steigende Verantwortung setzt Qualitätsmaßstäbe	200
c) Anforderungen an die Abwägung	202
(1) Konsequente Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben	202
(2) Beachtung der Prinzipien und Gebote des Staatsziels	202
(a) Anreicherung der vorhandenen Prinzipien und Gebote	203
(b) Etablierung neuer Prinzipien und Gebote	204
(3) Sonstige Auswirkungen	206
(a) Umsetzung der Zukunftsverantwortung	206
(b) Ausdehnung der Räden der Abwägung	207
(c) Einbindung von alten Konflikten	208
d) Konfliktlösung nach neuer Rechtslage am Beispiel von Art. 14 GG	208
(1) Ausgangslage	208
(2) Neue Stellung des Umweltschutzes durch Art. 20 a GG	209
(3) Konsequenzen für den Kollisionsfall	211
(a) Grundsätzliches Verhältnis von Umweltschutz und Baufreiheit	211
(b) Hervorhebung des Umweltschutzes durch das Gesetz, das <i>BVwG</i> oder im Einzelfall	211
(4) Neues Gemeinwohlverständnis	213
e) Korrekturen der Rechtsprechung zur Abwägung	213
(1) Vermeidbarkeit von Eingriffen	213
(2) Anforderungen an die Konfliktbewältigung	215
f) Abwägung als Denk- und Entscheidungsweise	216
§ 2 Abwägung der Gemeinde im Rahmen der Bauleitplanung	217
I. Sichtweisen und Verständnis der Abwägung	217
II. Phasen der Abwägung	220
1. Grundsätzliche Überlegungen	220

2. Zusammenstellung des Abwägungsmaterials	222
a) Umweltschutzbelaenge als fester Bestandteil des Abwägungsmaterials	223
b) Anspruch auf Vollständigkeit der Umweltbelange	224
c) Berücksichtigung von Planungsalternativen	224
d) Abwägungsbeachtlichkeit	225
e) Räumliche Ausdehnung des Aktionsfeldes	227
f) Prognoseentscheidung	228
g) Prinzip der Offenheit der Informationsgewinnung	232
3. Einstellung der Belange in die Abwägung	233
4. Bewertung der Belange nach ihrem Gewicht	236
a) Prinzip der Gleichrangigkeit als Ausgangspunkt	236
b) Problem der Berücksichtigung der Optimierung	237
c) Problem der Berücksichtigung des Staatsziels Umweltschutz	239
d) Notwendigkeit der Reform	244
e) Einführung eines Gewichtungsmodells	246
(1) Grundsätzliches	246
(2) Einzelne Schritte der Gewichtung	248
f) Gewichtung und Berücksichtigung von Planungsgrundsätzen, -geboten und -zielen	254
5. Abwägungsentscheidung	255
a) Einfluß des Staatsziels Umweltschutz auf den Ausgleich der Belange	256
b) Funktion der Optimierung im Rahmen der Abwägungsentscheidung	259
6. Zwischenergebnis	263
III. Besonderheiten bei der Abwägung	264
1. Gemengelagen und Vorbelastungen	265
2. Gegenläufige Umweltinteressen	267
3. Vorentscheidungsfälle	269
4. Ausgleichsflächen und -maßnahmen	270
§ 3 Überprüfung der Abwägung	273
I. Bedeutung und Verständnis der Abwägungskontrolle	273
II. „Neue“ Abwägungskontrolle	277
1. Grundsätzliches	277
2. Abwägungsausfall	280
3. Abwägungsdefizit	280
4. Abwägungsfehleinschätzung	286
5. Abwägungsdisproportionalität	287
6. Zwischenergebnis	290
§ 4 (Weitere) Zukunft der Abwägung	291
I. Sorgen und Kritik	291
1. Probleme der Gemeinden	292
2. Kritik an der Gesetzgebung	293
3. Probleme der Rechtsprechung	295
II. Reformvorschläge	296
1. Reformvorschläge für die Gemeindefläche	297

2. Reformvorschläge für die Gesetzgebung	301
a) Änderung des Grundgesetzes	302
b) Änderung des Baugesetzbuches	303
E. Zusammenfassung und Ausblick	312
§ 1 Zusammenfassung	312
§ 2 Ausblick	314
Anhang 1: Regelungen im BauGB mit Umweltschutzbezug im Sinne des Art. 20 a GG	318
I. Nach der systematischen Zusammengehörigkeit	318
1. Umweltschutz in den Grundsatznormen der Bauleitplanung	318
2. Umweltschutz durch den Inhalt des Flächennutzungsplans	319
3. Umweltschutz durch den Inhalt des Bebauungsplans	320
4. Umweltschutz in den Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben	321
5. Umweltschutz in den sonstigen Vorschriften des BauGB	322
II. Nach den Ansätzen der sprachlichen Formulierung	327
1. Regelungen mit ausdrücklicher Benennung von Umweltschutzgütern i.S.d. Art. 20 a GG und deren begriffliche Erweiterungen	327
a) Vorschriften mit Wort- und Sinnverwandtschaft zu den „natürlichen Lebensgrundlagen“	327
b) Regelungen mit sonstigen ausdrücklichen Benennungen von Umweltgütern i.S.d. Art. 20 a GG	328
c) Begriffliche Erweiterungen der Umweltgüter i.S.d. Art. 20 a GG	328
2. Regelungen ohne ausdrückliche Benennung von Umweltschutzgütern i.S.d. Art. 20 a GG	329
a) Die „öffentlichen Belange“ und das „Wohl der Allgemeinheit“	329
b) Regelungen deren Zweck auf den Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ zielt	330
Anhang 2: Gewichtungsmodell	334
Abkürzungsverzeichnis	336
Literaturverzeichnis	342
I. Aufsätze/Abhandlungen	342
II. Lehrbücher	349
III. Fest- und Gedächtnisschriften	351
IV. Kommentare	352
V. Sonstiges	353
Entscheidungsregister – zeitlich geordnet	355
I. Verfassungsgerichte	355
1. Bundesverfassungsgericht	355
2. Verfassungsgerichte der Länder	356
II. Ordentliche Gerichte (Bundesgerichtshof)	356
III. Verwaltungsgerichte	356
1. Bundesverwaltungsgericht	356
2. Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe	359
3. Verwaltungsgerichte 1. Instanz	360