

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 13 126
UBA-FB 000389



**Umsetzung der SUP-RL
2001/42/EG
Machbarkeitsstudie für ein
Behördenhandbuch
„Umweltschutzziele in
Deutschland“**

Band 1 Rechtsgutachten

**zur Definition des Begriffes „auf der Ebene der Mitgliedstaaten
festgelegte Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das
Programm von Bedeutung sind“**

(Auszug aus dem vollständigen Forschungsbericht vom August
2002)

von

Karsten Sommer

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

Prof. Dr. Alexander Schmidt

Fachhochschule Anhalt, Bernburg

unter Mitarbeit von

Jan Ceyssens

wissenschaftlicher Mitarbeiter, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.4
Marianne Richter

Berlin, Dezember 2002

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 000389	2.	3.
4. Titel des Berichts Umsetzung der Plan/Programm-UVP-Richtlinie der EG (SUP-Richtlinie 2001/42) – Teilvorhaben 3: Machbarkeitsstudie für ein Behördenhandbuch „Umweltschutzziele in Deutschland“		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Sommer, Karsten, Prof. Dr. Schmidt, Alexander; Meyhöfer, Thomas; Ceyssens, Jan; Kleemann, Hans-Peter	8. Abschlussdatum August 2002	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Rechtsanwalt Karsten Sommer, Rechtsanwälte Kemper & Sommer, Grolmanstr.39, 10623 Berlin	10. UFOPLAN-Nr. 201 13 126	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin	12. Literaturangaben	
15. Zusätzliche Angaben Unterauftragnehmer: Prof. Dr. Alexander Schmidt, Friedrichstr.15, 06406 Bernburg; Dipl.-Ing. (FH) Thomas Meyhöfer, Lindenplatz 1, 06406 Bernburg; Dipl.-Ing. (FH) Hans-Peter Kleemann, Büro für angewandten Umweltschutz GmbH, Steinäcker 18, 70619 Stuttgart	13. Tabellen und Diagramme	
	14. Abbildungen	
16. Kurzfassung Das F+E-Vorhaben besteht aus drei Teilen: 1. Teil: Rechtsgutachten zur Definition des Terminus „auf der Ebene der Mitgliedsstaaten festgesetzte Ziele des Umweltschutzes“, 2. Teil: „Exemplarische Anwendung der Definition/Darstellung der Umweltschutzziele an einem praktischen Beispiel“ und 3. Teil: „Vorschlag für Struktur und Inhalt eines Behördenhandbuches „Umweltschutzziele in Deutschland“. Im Rahmen des <u>Rechtsgutachtens</u> (1. Teil) wurde eine Definitionsvorschlag für den in Anhang I lit. e) der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (im folgenden: SUP-RL) enthaltenen Terminus „auf der Ebene der Mitgliedsstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes“ (im folgenden: Umweltschutzziele) erarbeitet. Dies erfolgte unter Anwendung der juristischen Auslegungsmethoden sowie auf der Grundlage der juristischen und umweltfachlichen Literatur. Im 2. Teil – „ <u>Exemplarische Anwendung</u> “ wurde geprüft und dargestellt, welche unter die erarbeitete Definition fallenden Ziele (Internationale, Gemeinschaftliche und in Deutschland festgelegte Ziele) bei der Erarbeitung des Regionalplans Oder-Spree (Brandenburg) potentiell zu berücksichtigen wären. Im 3. Teil wurde geprüft, ob bestehende <u>Informationssysteme und regelmäßig erscheinende Publikationen</u> des Umweltbundesamtes oder anderer Institutionen für eine regelmäßige Darstellung der auf der Ebene Deutschlands festgelegten Ziele geeignet sind.		
17. Schlagwörter Umweltschutzziele, Umweltziele, Ziele des Umweltschutzes, SUP-Richtlinie, Strategische Umweltprüfung, Plan-UVP, Programm-UVP		
18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report UBA-FB 000389	No. 2.	3.
4. Report Title Implementation of the Strategic Environmental Assessment Directive of the EC (SEA-Directive 2001/42), Part 3: Feasibility study for an authority-handbook "Environmental Protection Objectives"		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Sommer, Karsten, Prof. Dr. Schmidt, Alexander; Meyhöfer, Thomas; Ceyssens, Jan; Kleemann, Hans-Peter		8. Report Date August 2002
6. Performing Organisation (Name, Address) Rechtsanwalt Karsten Sommer, Rechtsanwälte Kemper & Sommer, Grolmanstr.39, 10623 Berlin		10. UFOPLAN-Ref. No. 201 13 126
7. Sponsoring Agency (Name, Address) Federal Environmental Agency (Umweltbundesamt) Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin		12. No. of Reference /
15. Supplementary Notes Sub-contractor: Prof. Dr. Alexander Schmidt, Friedrichstr.15, 06406 Bernburg; Dipl.-Ing. (FH) Thomas Meyhöfer, Lindenplatz 1, 06406 Bernburg; Dipl.-Ing. (FH) Hans-Peter Kleemann, Büro für angewandten Umweltschutz GmbH, Steinäcker 18, 70619 Stuttgart		
16. Abstract The study consists of three parts : 1 st part: Legal expertise for defining the term „the environmental protection objectives, established at Member State level”, 2 nd part: "Practical Application of the definition on an individual plan" and 3 rd Part: "Proposal for the structure and content of an authority-handbook "Environmental Protection Objectives in Germany". In the frame of a <u>legal expertise</u> (1 nd part) a proposal for the definition of the term „the environmental protection objectives, established at Member State level" used by annex I lit. e) of the Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment was elaborated. The expertise used traditional methods of legal interpretation and took into account legal and scientific literature. In the 2 nd part (<u>practical application</u>) it was investigated, which environmental protection objectives (international, Community and German level) falling under the above-mentioned definition would have to be potentially taken into account during a SEA of the spatial plan for the region Oder-Spree (Brandenburg, Germany). The 3 rd Part screened existing <u>information systems</u> and periodically issued publications of the Federal Environmental Agency and of other institutions in order to investigate whether these are appropriate for a permanent documentation of environmental protection objectives established in Germany.		
17. Keywords Environmental Protection Objectives, Environmental Objectives, SEA-Directive, Strategic Environmental Assessment,		
18. Price	19.	20.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung	7
Abstract.....	11
1. Einleitung	15
2. Kriterien für die Auslegung von Rechtsnormen	16
3. Auslegung von Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie.....	19
3.1 Auslegung nach dem Wortlaut.....	19
3.1.1 Der Begriff „Umweltschutzziele“.....	20
3.1.2 Auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Umweltschutzziele.....	24
3.1.3 Umweltschutzziele, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind....	27
3.1.4 Zwischenergebnis	27
3.2 Vergleich der Formulierungen der SUP-Richtlinie in den Amtssprachen.....	28
3.3 Gang des Normsetzungsverfahrens	30
3.4 Auslegung nach Sinn und Zweck	32
3.5 Systematische Auslegung.....	34
3.5.1 Der Zusammenhang von Anhang I und Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie	34
3.5.2 Beschränkung der Berichtspflicht auf Informationen, die vernünftigerweise verlangt werden können.....	35
3.5.3 Gegenwärtiger Wissensstand und aktuelle Prüfmethode.....	37
3.5.4 Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms, dessen Stellung im Entscheidungsprozeß und die Vermeidung von Mehrfachprüfungen.....	37
3.5.5 Zwischenergebnis	40
4. Quellen von Umweltschutzzielen	41
4.1 Völkerrechtliche Verträge.....	41
4.2 Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse der EG	42
4.3 Politische Erklärungen und Programme auf internationaler Ebene.....	42

4.4	Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien	43
4.5	Pläne, Programme und sonstige Vorgaben anderer Planungsebenen	44
4.6	Erklärungen und Beschlüsse der Bundes- und Landesregierungen	44
4.7	Beschlüsse und Berichte von Ministerkonferenzen und Länderarbeitsgemeinschaften	45
4.8	Vereinbarungen und sonstige Verpflichtungen	46
5.	Verhältnis der Umweltschutzziele zueinander	47
5.1	Verhältnis von Festlegungen auf der gleichen Kompetenzebene	48
5.2	Verhältnis von Festlegungen auf unterschiedlichen Kompetenzebenen	49
5.3	Verhältnis von gemeinschaftlichen und bundesdeutschen Festlegungen	49
5.4	Verhältnis von deutschen und internationalen Festlegungen	50
6.	Beispiele für nicht zu berücksichtigende Umweltschutzziele	51
7.	Formulierungsvorschlag	52
	Literaturverzeichnis	54

Zusammenfassung

Ziel dieses Rechtsgutachtens ist es, unter Anwendung der juristischen Auslegungsmethoden sowie der juristischen und umweltfachlichen Literatur einen Vorschlag für die Definition des in Anhang I lit. e) der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (im folgenden: SUP-RL) enthaltenen Terminus „**auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes**“ (im folgenden: Umweltschutzziele) zu erarbeiten. Weder das bundesdeutsche, noch das Gemeinschaftsrecht nutzen bisher den Begriff der Umweltschutzziele, so dass die Definition anhand hergebrachter Auslegungsmethoden zu entwickeln ist. Auch in der Literatur findet sich bisher keine vertiefte Auseinandersetzung mit diesem Begriff.

Die bundesdeutsche Rechtsprechung hat allgemeine **Kriterien für die Auslegung** von Normen entwickelt: danach hat die Auslegung nach dem Wortlaut, nach dem Normzusammenhang (systematische Auslegung), nach dem Sinn und Zweck, nach Entstehungsgeschichte unter Heranziehung der Gesetzesmaterialien zu erfolgen, wobei der Wortsinn stets die Grenze der Auslegung ist. Bei Auslegung europäischen Rechts werden gleiche Kriterien verwandt, wobei der Wortlaut in allen Amtssprachen zu berücksichtigen ist und dem Sinn und Zweck eine besondere Bedeutung beigemessen wird.

Nach dem **Wortsinn** ist der Begriff der Umweltschutzziele weit zu verstehen. Danach fallen darunter alle Zielvorgaben, die eine zu erhaltende oder zu erreichende Umweltqualität sowie die dafür erforderlichen Maßnahmen bestimmen. Die Heranziehung umweltrechtlicher und umweltfachlicher Literatur bestätigt dieses Ergebnis. Eingrenzungen ergeben sich bei Einbeziehung der gesamten Formulierung einerseits durch den Zusatz „auf der Ebene der Mitgliedstaaten“, andererseits durch den Zusatz „festgelegt“. Der erstgenannte Zusatz erfordert eine Eingrenzung auf von staatlicher Seite formulierte Ziele, schließt etwa Ziele privater Institutionen (DIN, VDI etc.) aus, wobei nicht ausgeschlossen erscheint, dass eine staatliche Stelle ihre „Zielformulierungskompetenz“ an Private im Rahmen von Vereinbarungen delegiert. Der zweite Zusatz schließt Entwürfe, Vorschläge etc. aus, verlangt also einen mit einer Entscheidung abgeschlossenen Prozess der Festlegung und bringt zum Ausdruck, dass eine gewisse Verbindlichkeit gefordert wird, die allerdings nicht im Sinne einer strikten Rechtsverbindlichkeit verstanden werden kann.

Der **Sprachvergleich**, für den hier auf drei Amtssprachen abgestellt wird, erbringt keine zusätzlichen Hinweise für eine Definition. Auch die Auswertung des Normsetzungsverfahrens hat zum Ergebnis, dass die wenigen Änderungen im Zusammenhang mit der hier zu betrachtenden Formulierung keine Auswirkungen auf deren Bedeutung haben.

Besondere Bedeutung kommt stets der Auslegung nach **Sinn und Zweck** der Vorschrift zu. Unter diesem Aspekt spricht insbesondere die weite Auslegung von Sinn und Zweck der UVP-Richtlinie durch den EuGH und die aus der Rechtsprechung des EuGH bekannte Erwägung der praktischen Wirksamkeit einer Vorschrift – der sog. „*effet utile*“ – für eine Auslegung des Beg-

riffs der Umweltschutzziele, der eine möglichst große Bandbreite von Zielen erfasst, an denen die Umweltauswirkungen einer Planung/ eines Programms gemessen werden können.

Im Rahmen der **systematischen Auslegung** war insbesondere der Zusammenhang zu den Anforderungen an die Umweltberichtspflicht nach Art.5 Abs. 2 SUP-RL näher zu betrachten. So kann etwa die Beschränkung der Berichtspflicht auf Informationen, die im Sinne von Art. 5 Abs. 2 SUP-RL vernünftigerweise verlangt werden können, einen Verzicht auf die Aufnahme von Umweltschutzzielen rechtfertigen, die nicht ohne weiteres öffentlich zugänglich sind. Die Berücksichtigung der Gesichtspunkte „Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms, dessen Stellung im Entscheidungsprozess“ sowie das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses am besten geprüft werden können“, werden in unterschiedlichem Maße eine Einschränkung der in einen Umweltbericht aufzunehmenden Umweltschutzziele zulassen. So können manche Umweltschutzziele auf jeder Stufe der Planung in unterschiedlicher Weise berücksichtigt werden. Beispielsweise kann ein bestimmtes Umwelthandlungsziel wie die Reduzierung der klimaschädlichen Emissionen auf Raumordnungsebene bei der Gestaltung der Siedlungsstruktur berücksichtigt werden, während auf der Ebene der Vorhabenzulassung das gleiche Schutzziel Auswirkungen auf die technische Gestaltung von Anlagen haben kann. In diesen Fällen würde die Einbeziehung auf nur einer Planungsstufe das in Art. 1 SUP-Richtlinie genannte grundlegende Ziel, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, verfehlen. Andere Umweltschutzziele, deren Aufnahme in den Umweltbericht etwa bei einer noch sehr allgemeinen Planung nicht zielführend ist, können dagegen möglicherweise unter dem Aspekt von Inhalt und Detaillierungsgrad der betreffenden Planung außer acht gelassen werden, ohne dass die praktische Wirksamkeit der RL beeinträchtigt wird.

Die systematische Auslegung macht insgesamt deutlich, dass die Auswahl von Umweltschutzzielen nach den unter Artikel 5 Absatz 2 SUP-RL genannten Kriterien erst bei der Anwendung im Einzelfall erfolgen kann, nicht aber bereits bei der Auslegung des Terminus „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes“.

Auf Grundlage der vorgenannten Erwägungen wurde der folgende **Vorschlag** entwickelt:

Der Terminus „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“ (Anhang I lit. e SUP-RL) ist wie folgt auszulegen:

„Ziele des Umweltschutzes“: sämtliche Zielvorgaben, die auf eine Sicherung oder Verbesserung des Zustandes der Umwelt gerichtet sind; dies sind insbesondere Aussagen, die für ein Schutzgut das zu erhaltende oder zu erreichende Schutzniveau angeben und/oder Aussagen zu den hierfür erforderlichen Maßnahmen.

„**Auf der Ebene der Mitgliedstaaten**“: Festlegungen, die von staatlichen Stellen auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene – oder in deren Auftrag von nicht-staatlichen Stellen im Rahmen von Vereinbarungen o.ä. – getroffen wurden.

„**festgelegt**“: Festgelegt sind Ziele des Umweltschutzes, wenn durch das dafür zuständige Organ nach einem Prozess der Willensbildung eine Entscheidung getroffen wurde, der eine gewisse Verbindlichkeit zukommt. Die Verbindlichkeit ist dabei nicht als Rechtsverbindlichkeit im engeren Sinne zu verstehen. Vielmehr reicht es aus, dass eine fachliche Vorgabe für die eigene oder andere Behörden Geltung beanspruchen soll.

„**von Bedeutung**“: Von Bedeutung sind Ziele des Umweltschutzes, wenn ihnen im Einzelfall eine sachliche Relevanz zukommt, sie also für die Inhalte des Plans oder Programms eine Rolle spielen können. Eine Auswahl von Zielen des Umweltschutzes kann insoweit erst bei der Anwendung im Einzelfall und nicht bereits bei der Auslegung des Begriffs „von Bedeutung sein“ erfolgen.

Im Zusammenhang mit Artikel 5 Abs. 2 SUP-RL ergibt sich Folgendes:

- Ob einem Ziel des Umweltschutzes aufgrund des **Inhalts und Detaillierungsgrads** des Plans oder Programms sowie dessen **Stellung im Entscheidungsprozesses** eine sachliche Relevanz zukommt, – es also „von Bedeutung“ und damit zu berücksichtigen ist –, kann ebenfalls nur im Einzelfall geprüft werden und ist nicht aus dem Wortlaut des o.a. Terminus herzuleiten. Dies gilt auch für die Möglichkeit, **Mehrfachprüfungen** zu vermeiden.
- Der Beschränkung der im Umweltbericht erforderlichen Informationen, - hier in Bezug auf die Ziele des Umweltschutzes - , auf solche Angaben, die **vernünftigerweise verlangt werden können**, kann ebenfalls erst bei der Anwendung im Einzelfall Rechnung getragen werden.

Aus der Auslegung ergibt sich die folgende **Definition**:

Unter „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Zielen des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“ sind sämtliche Zielvorgaben zu verstehen, die auf eine Sicherung oder Verbesserung des Zustandes der Umwelt gerichtet sind, und die von den dafür zuständigen Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden – sowie in deren Auftrag – durch Rechtsnormen sowie durch andere Arten von Entscheidungen festgelegt werden, und die im Einzelfall für einen bestimmten Plan oder ein Programm von sachlicher Relevanz sein können und mindestens zu berücksichtigen sind.

Hinsichtlich der **Quellen, die Ziele des Umweltschutzes enthalten können**, gilt:

- In völkerrechtlichen Verträgen können auch dann Umweltschutzziele im Sinne der SUP-RL enthalten sein, wenn sie noch nicht ratifiziert sind.

- Auf EU-Ebene können Verordnungen und Richtlinien Umweltschutzziele beinhalten, auch wenn Richtlinien noch nicht in nationales Recht umgesetzt sind. Entscheidungen können in dem Rahmen, in dem sie ergehen, Ziele darstellen. Beschlüsse, etwa der Umweltministerkonferenz haben hingegen mangels Festlegungswillens regelmässig keinen Zielcharakter.
- Internationale Programme und Erklärungen können Umweltschutzziele beinhalten, wenn die nationale Regierung sich durch Zustimmung gebunden hat.
- Gesetze, Verordnungen, kommunales Satzungsrecht und Verwaltungsvorschriften können Quelle von Umweltschutzzielen sein. Verwaltungsvorschriften, die sich nur an einen begrenzten Kreis von Behörden wenden, können allerdings auch nur für diese ein Umweltschutzziel darstellen.
- Pläne, Programme und sonstige Vorgaben anderer Planungsebenen können Umweltschutzziele beinhalten. Dabei kommt es weder auf die Rechtsqualität noch auf die Rechtsverbindlichkeit der Festlegung an.
- Erklärungen und Beschlüsse der Bundesregierung oder von Landesregierungen können Umweltschutzziele enthalten, regelmäßig aber nicht Programme oder Erklärungen einzelner Ressorts.
- Beschlüsse der Ministerkonferenzen können Umweltschutzziele enthalten, wenn ihnen zu entnehmen ist, dass eine Festlegung erfolgen sollte. In anderen Fällen stellen die Beschlüsse lediglich Empfehlungen dar, ebenso wie die Arbeitsergebnisse der Länderausschüsse, Länderarbeitsgemeinschaften etc..
- Vereinbarungen können Umweltschutzziele beinhalten, wenn eine staatliche Stelle damit eine Bindung für ihren Kompetenzbereich vereinbaren will. So kann ein „Umweltpakt“ zwischen staatlichen Institutionen und Privaten auch Umweltschutzziele enthalten, wenn damit ein verbindlicher Rahmen für beide Seiten gewollt ist (Festlegungscharakter).

Nicht Umweltschutzziele im Sinne der SUP-RL gemäß der oben angeführten Definition – möglicherweise aber aus anderem Grunde bei der Plan/Programmaufstellung zu berücksichtigende Ziele – stellen beispielsweise dar:

- Vorgaben privater Institutionen, wie dem deutschen Institut für Normung (DIN)
- Vorgaben von Beratungsgremien, wie etwa dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) oder anderen beratenden Institutionen, wie dem Umweltbundesamt oder Länderausschüssen etc
- Gesetzesziele, die zwar das Ziel des Gesetzes umschreiben, nicht aber Umweltschutzziele „nach außen“ darstellen (die sind vielmehr dem Gesetz im einzelnen zu entnehmen)
- Vorgaben, die lediglich in Entwurfsform vorliegen
- Vorgaben, denen nach Inhalt, Detaillierungsgrad und Stellung im Entscheidungsprozeß keine sachliche Relevanz zukommt (vgl. Art.5 Abs.2 SUP-RL)

Abstract

The **legal expertise** aims, inter alia, at making a proposal for defining the term „the environmental protection objectives, established at Member State level“ used in annex I lit. e) of the Directive 2001/42/EC of the European Parliament and the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. German and Community law does not use this term so far, neither does the scientific literature give a definition. A definition is thereby to be found by using traditional methods of interpretation.

German jurisdiction has developed standard **criteria for the interpretation** of legal rules: the interpretation has to be carried through by regarding the wording, the interrelation of the rules (*noscitur a sociis*), the spirit of the law and the historic development of the provision in question; however, the meaning of the words used cannot be overruled. Interpretation of European law follows the same criteria, but will have to regard the wording in all languages of the EC and gives a special significance to the spirit of the law.

Having regard, first, to the **wording**, the term “environmental protection objectives” is to be understood widely. It contains all objectives aiming at conserving or gaining a specific state of the environment and the measures necessary for this aim. Looking at the juridical and environmental literature, this first impression is confirmed. By considering the terms „at Member State level“ and „established“, environmental protection objectives might be specified. „At Member State level“ requires a restriction on such objectives established by government institutions, leaving aside objectives established by private institutions. However, government institutions might authorize private institutions to establish objectives, and such objectives would be covered by the wording. The term „established“ makes clear, that drafts, frameworks e.g. are not included. It requires a process resulting in a decision, which needs not be binding legally, but at least politically.

The interpretation considering the **spirit of the law** is of great importance. The European Court of Justice holds – having regard to the spirit of the law – that the EIA Council Directive (85/337/EEC) is to be interpreted in a wide sense. Considering this and the fact that the European Court of Justice emphasizes in its decisions the practical use of Council Directives – the „*effet utile*“ –, the definition has to allow for a wide variety of objectives that could be used for assessing the environmental impact of a plan or programme.

In regard to the **interrelation** of the rules in the SEA Council Directive, the **relationship to Article 5** (preparation of an environmental report) has to be considered. The restrictive clause “the information that may reasonably be required” in paragraph 2 allows to restrict the complete range of environmental objectives from a “practical” point of view, e.g. to leave aside those environmental objectives that are not easily accessible by the public. The term „the contents and level of detail in the plan or programme, its stage in the decision-making process and the extent to which certain matters are more appropriately assessed at different levels in that process in order to avoid duplication of the assessment“ may also justify to narrow down the range of environmental protection objectives which will have to be inserted in the environmental report for a specific plan

or programme. This is possible, however, only to a limited extent. Thus, some environmental protection objectives might be of different relevance at different levels of a planning process. For instance, the objective "reduction of emissions hazardous to climate conditions" might be assessed (1) in the context with the general structure of settlements at the level of a development plan and (2) in the context with the technical layout of groups of houses in a more detailed plan. The „effet utile“ of the Directive – securing a high standard of environmental protection – could not be realized in such a case, if the aim to avoid duplication of work would result in applying the environmental protection objective in question only on one tier in a tiered process. However, other environmental protection objectives which may not be required for the assessment on a very general level of planning might be dropped in these specific cases according to the criteria „contents and level of detail in the plan or programme“, without reducing the practical effectiveness of the Directive.

The relationship to Article 5 shows that the complete range of environmental objectives may be restricted somewhat due to the circumstances of each particular case. However, such a restriction cannot be deduced from the term "environmental protection objectives, established at Member State level" itself.

Based on these considerations the following **proposal** has been made:

The term "the environmental protection objectives, established at Member State level"(Annex I lit. e SEA-Directive) is to be interpreted as follows:

“Environmental protection objectives”: all protection objectives aiming at maintaining or improving the state of the environment; these are statements, in which an objective is set regarding the level of protection and/or the necessary measures of protection for a specific environmental asset.

„At Member State level“: decisions established by a federal, state or local governmental institution – or by private (non-governmental) institutions which have been authorized by a governmental institution.

„Established“: Environmental protection objectives are established, if the responsible institution has decided, after concluding a decision-making-process, that they should no longer be proposals but of a binding nature. The term "binding nature" does not only mean "strictly applicable", but also "to be considered" in the preparation of plans and programmes.

„Relevant“: Environmental protection objectives are relevant to the plan or programme if they have a bearing on the content of the plan or programme. The range of potentially applicable environmental protection objectives can only be reduced for each individual plan or programme, not by interpreting the term „relevant“.

In regard to Article 5 paragraph 2 of the SEA Directive it has to be determined whether an environmental protection objective may “**reasonably be required**”, taking into account „the contents and the level of detail of the plan or programme“ and the aim „**to avoid duplication**“. This question has to be decided for each individual plan or programme. The overall definition of the term „environmental protection objective“ cannot include any criteria to this end.

Based on this interpretation, the following **definition** is proposed:

„The environmental protection objectives, established at Member State level, which are relevant to the plan or programme“ (Annex I lit. e of the SEA-Directive) are all environmental protection objectives aiming at maintaining or improving the state of the environment and established by a federal, state or local governmental institution – or in authorization of a governmental institution – by legal provisions or other decisions, which have a bearing on the content of the individual plan or programme in question and which have to be taken into account in the planning or programme-making process.“

The following **sources** may include environmental protection objectives to be regarded according to the SEA Directive and the elaborated definition:

- Contracts under international law (even if they are not ratified yet).
- EC-Directives (even if they are not transformed into national law). Decisions. Resolution (e.g. of the council of the ministers of the environment) do not contain objectives to be regarded under the SEA Directive.
- International programmes and resolutions if they have been approved by a national government.
- National acts, regulations, municipal law, administrative orders.
- Plans and programmes of other planning levels.
- Resolutions and decisions of a federal or state government (but not decisions and resolutions of a ministry).
- Resolutions of the conference of the ministers for the environment (if the wording states, that they should be binding; if not such a resolutions has the character of a recommendation and has thus not be regarded under the SEA Directive)
- Contracts between authorities and private individuals, if an authority wants to create binding standards within its competence.

Environmental protection **objectives which do not fall under the Directive** according to the elaborated definition but which represent nevertheless important facts to be regarded in the planning process are:

- Standards of private institutions, like the German Institute for Standardization (DIN).
- Standards of consultative committees and institutions, like the German Council of Environmental Advisors (SRU) or the Federal Environmental Agency (UBA).
- Drafts.
- Standards that are not relevant (see Art.5 para.2 SEA Directive).

1. Einleitung

Nach 12-jähriger Vorbereitungszeit wurde dem Entwurf einer Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme am 31. Mai 2001 durch das Europäische Parlament und am 05. Juni 2001 durch den Europäischen Rat zugestimmt. Die Richtlinie 2001/42/EG ist mit ihrer Veröffentlichung in Kraft getreten (ABl. L 197/30 vom 21.07.2001). Die Mitgliedsstaaten haben drei Jahre Zeit, sie in nationales Recht umzusetzen.

Die in dieser Richtlinie vorgesehene plan- und programmbezogene Prüfung von Umweltauswirkungen wird in Anlehnung an den – im englischsprachigen Raum etablierten – Begriff „Strategic Environmental Assessment“ zunehmend als „Strategische Umweltprüfung“ (SUP) bezeichnet. Da sich dieser Begriff besser von der schon eingeführten (projektbezogenen) Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterscheiden lässt als der Begriff „Plan-UVP“, werden im folgenden die Begriffe „SUP“ und „SUP-Richtlinie“ verwendet.

- Vgl. zur Begriffsbildung näher Jacoby (2000), Die Strategische Umweltprüfung in der Raumplanung, S. 32 und S. 49 f.; vgl. aber z.B. auch Spannowsky, UPR 2000, S. 201 ff., der (noch) den Begriff „Plan-UVP“ verwendet -

Ziel dieses Gutachtens ist es, unter Anwendung der juristischen Auslegungsmethoden sowie der juristischen und umweltfachlichen Literatur einen Vorschlag für die Definition des in Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie enthaltenen Terminus „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte *Ziele des Umweltschutzes*“ (im folgenden: Umweltschutzziele) zu erarbeiten. Dieser Terminus steht im Zusammenhang mit der in Art. 3 SUP-Richtlinie verankerten Pflicht, alle von staatlichen Stellen aufgestellten Pläne und Programme, die in Art. 2 SUP-Richtlinie näher bezeichnet sind, einer *Umweltprüfung* zu unterziehen. Ein wesentlicher Bestandteil dieser Umweltprüfung ist nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 SUP-Richtlinie der sog. *Umweltbericht*, in dem „die voraussichtlich erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Plans oder Programms auf die Umwelt hat, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden. Welche Informationen der Umweltbericht zu diesem Zweck enthalten muss, ergibt sich nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 SUP-Richtlinie aus Anhang I, der unter lit. e) auch die Berücksichtigung von „Umweltschutzzielen“ verlangt.

In Rechtsvorschriften findet sich der Begriff der Umweltschutzziele bisher nur vereinzelt und im Zusammenhang mit dem betrieblichen Umweltschutzmanagement.

- Vgl. Art.2 lit. d) der Verordnung (EWG) Nr.1836/93 des Rates vom 29.06.1993 – EG-Umweltauditverordnung ; vgl zur Diskussion im bundesdeutschen Recht auch Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) – Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998, S.760, 761 –

Der Begriff ist dort jedoch nicht definiert und aufgrund des anderen Sachzusammenhangs auch nicht auf den Bereich der hoheitlichen Planung übertragbar.

In der Fachliteratur und der Praxis werden eine Vielzahl von Begriffen offenbar in ähnlichem Sinne verwandt.

- Vgl. etwa die Begriffsdefinitionen in „Ziele für die Umweltqualität, Umweltbundesamt, Berlin 2000 oder den Umweltplan Baden-Württemberg, Ministerium für Umwelt, Planung und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.), Umweltplan Baden-Württemberg, S. 16 ff. ; siehe auch www.umweltplan.baden-wuerttemberg.de -

Es ist jedoch festzustellen, dass keine für die Auslegung der SUP-Richtlinie geeignete Definition vorliegt.

Für die Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ kann daher nur auf die Auslegung der SUP-Richtlinie zurückgegriffen werden. Die methodische Grundlage dafür bilden die Auslegungskriterien, die von der Rechtsprechung für das deutsche Recht und für die Auslegung von EG-Richtlinien entwickelt worden sind. Daher werden diese zuerst dargestellt (siehe 2.). Nach den geltenden Auslegungskriterien muss zunächst der Wortlaut von Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie näher betrachtet werden. Dabei können sich Anhaltspunkte für die Bedeutung des Begriffs „Umweltschutzziele“ auch aus der juristischen und umweltfachlichen Literatur ergeben, in der sinnverwandte Begriffe insbesondere zur Beschreibung von Anforderungen an die Umweltqualität verwendet werden (siehe 3.1). Weitere Anhaltspunkte für die Auslegung ergeben sich aus einem Vergleich der deutschen Fassung der SUP-Richtlinie mit anderen amtssprachlichen Fassungen (siehe 3.2) sowie aus der Betrachtung ihrer Entstehungsgeschichte (siehe 3.3). Am bedeutsamsten für die Auslegung ist die danach vorzunehmende Untersuchung von Sinn und Zweck der Richtlinie (siehe 3.4) sowie die Betrachtung des systematischen Zusammenhangs der darin enthaltenen Regelungen (siehe 3.5). Auf der Grundlage dieser Untersuchungen wird dann eine Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ vorgeschlagen (siehe 3.6).

2. Kriterien für die Auslegung von Rechtsnormen

Grundlage für eine Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ müssen die anerkannten juristischen Methoden der Normauslegung sein. Im folgenden werden zunächst die dazu für das deutsche Recht und danach die für das Gemeinschaftsrecht entwickelten Kriterien dargestellt.

Maßgebliches Ziel jeder Gesetzesauslegung im deutschen Recht ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, den im Gesetz zum Ausdruck kommenden objektivierten Willen des Gesetzgebers zu ermitteln. Dies kann mit Hilfe der Auslegung aus dem Wortlaut der Norm (grammatische Auslegung), aus ihrem Zusammenhang (systematische Auslegung), aus ihrem

Zweck (teleologische Auslegung) sowie aus den Gesetzesmaterialien und der Entstehungsgeschichte (historische Auslegung) geschehen.

- BVerfGE 11, S.126, 130; BVerwG NVwZ-RR 1996, S. 429f.; siehe allgemein zur Normauslegung auch BVerfGE 1, S.299, 312; BVerfGE 79, S.106, 121 -

Diese Auslegungskriterien können gleichzeitig und nebeneinander angewandt werden und sich gegenseitig ergänzen. Die Interpretation wird allerdings grundsätzlich durch den formalen Wortlaut der Norm begrenzt. Ausschlaggebend ist zwar in erster Linie der objektive Wille des Gesetzgebers, dieser muss aber "wenigstens andeutungsweise im Gesetzestext einen Niederschlag gefunden" haben.

- BVerfGE 88, S. 145 und 166 f.; BVerfGE 86, S. 59 und 64 -

Die Auslegung von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts orientiert sich an im wesentlichen vergleichbaren Kriterien. Der EuGH, der nach Art. 220 und 234 EGV allein für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts zuständig ist

- EuGH Rs 146/73, Slg 1974, I-139, Tz 2; Rs 283/81, Slg 1982, I-3415, Tz 6f -

hat die Auslegungskriterien jedoch in seiner Rechtsprechungspraxis entsprechend den Besonderheiten der Gemeinschaftsrechtsordnung gewichtet und zu einer gemeinschaftsrechtsspezifischen Auslegungsmethodik ausgebildet, die etwas von der im deutschen Recht üblichen Methodik abweicht.

- Nettesheim, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, Art. 4, Rn 43ff mwN; Borchardt, in: Lenz, EG-Vertrag, 2.Auflage 1999, Art. 220 Rn 14 -

Der Unterschied besteht vor allem darin, dass der Wortlaut im Gemeinschaftsrecht zwar ebenso wie im bundesdeutschen Recht den Ausgangspunkt der Auslegung bildet, aber nicht zwangsläufig eine (absolute) Grenze setzt. Dabei sind die Begriffe des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich autonom und ohne Rückgriff auf Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten auszulegen. Allerdings kann der Wortsinn in den verschiedenen Sprachen der Mitgliedstaaten Ausgangspunkt für die Herleitung einer gemeinschaftsweiten Wortbedeutung sein.

- EuGH Rs C-296/95, Slg 1998, I-1605, Tz 30; Rs 283/81, Slg 1982, I-3415ff, 3430 -

Der Wortlaut ist also unter Berücksichtigung aller elf amtssprachlichen Fassungen zu ermitteln. Auch ein in einer Sprache klarer und eindeutiger Wortlaut kann somit bei abweichender Bedeutung anderer Fassungen auslegungsbedürftig sein. Ergeben sich unter Berücksichtigung aller Amtssprachen Unklarheiten bei der Auslegung eines Begriffs, so müssen andere Auslegungskriterien hinzugezogen werden.

- EuGH Rs C-219/95P, Slg 1997, I-4411; Rs C-149/97, Tz 13ff; Rs C-149/97 Slg 1998, I-7053, Tz 16ff -

Diese Vorgehensweise führt dazu, dass der Wortlaut von Vorschriften des Gemeinschaftsrechts häufig unklar und damit interpretationsbedürftig bleibt, so dass die Auslegung nach dem Wortlaut an gewisse Grenzen stößt und nur selten eindeutige Ergebnisse hervorbringt.

- Borchardt, in Lenz: a.a.O., Art. 220 Rn 12 -

Gleiches gilt für die historische Auslegung. Während bei der Auslegung des EGV die Entstehungsgeschichte keine Rolle spielt, kann bei der Auslegung von Sekundärrecht durchaus auf die Gesetzesmaterialien zurückgegriffen werden, soweit diese allgemein der Öffentlichkeit zugänglich sind. Allerdings lässt sich daraus keine strikte Bindung an den subjektiven Willen des Normgebers ableiten. Vielmehr werden die Materialien eher als Hilfe zur objektiven Bestimmung der Bedeutung von Begriffen oder des Normzwecks genutzt.

- EuGH Rs 260/78, Slg 1979, I-2090; I-2701; Rs C-171/87, Slg 1992, I-1237, 1293, Tz 37; Rs C-346/88, Slg 1989 I-4582, 4596, Tz 10 -

Der wichtigste Ansatzpunkt für die Auslegung von Begriffen und Normen ist im Gemeinschaftsrecht – wie im deutschen Recht – die Ermittlung von Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung.

- EuGH Rs C-72/95, Slg 1996, I-5403; Rs C-235/94, Slg 1995, I-3933, 3952; vgl. auch Nettesheim, in: Grabitz/Hilf a.a.O. Rn 55; Borchardt in: Lenz a.a.O., Rn 16 -

Als Beispiel dafür mögen die folgenden Ausführungen des EuGH zum Projektbegriff der UVP-Richtlinie dienen:

„Dem Wortlaut der Richtlinie lässt sich entnehmen, dass ihr Anwendungsbereich ausgedehnt ist und ihr Zweck sehr weit reicht. Allein diese Feststellung müsste genügen, um (...) unter „Flusskanalisierungs- und Stromkorrekturarbeiten“ auch Arbeiten zur Eindämmung von Wasser und zur Verhinderung von Überschwemmungen - und somit Arbeiten an Deichen - zu verstehen, selbst wenn dies nicht aus allen Sprachfassungen klar hervorgeht. (...) (Diese können) erhebliche Auswirkung auf die Umwelt im Sinne der Richtlinie haben. (...) Folglich ist diese Art von Arbeiten in den Anwendungsbereich der Richtlinie einzubeziehen.“

- EuGH Rs C-22/95, Slg 1996, I-5403, Tz 31f -

Zur Bestimmung von Sinn und Zweck einer Richtlinie oder Regelung muss allerdings wiederum auf ihren Wortlaut, auf die Erwägungsgründe, die Begründung sowie die öffentlich zugänglichen Entstehungsmaterialien zurückgegriffen werden. Darüber hinaus sind auch die allgemeinen Ziele des Gemeinschaftsrechts heranzuziehen, die vor allem in der Präambel, in Art. 2 und 3 EGV sowie für den Umweltschutz in Art. 6 EGV niedergelegt sind.

- EuGH Rs 299/86, Slg 1988, I-1213, 1285; Rs 12/82, Slg 1982, I-4089, 4100; Rs 73/79, Slg 1980, I-1533, 1544ff; vgl. auch Bleckmann, NJW 1982, S. 1177f; Lutter, JZ 1992, S.594, 600; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf a.a.O. Rn 56 -

Stehen mehrere Vertragsziele untereinander in Widerspruch, so sind diese miteinander in Einklang zu bringen.

- EuGH Rs 85/79, Slg 1980, I-907, 1002, Tz 54 -

Teil der Auslegung nach Sinn und Zweck ist auch der Grundsatz, dass das Gemeinschaftsrecht so auszulegen ist, dass es seine praktische Wirksamkeit (sog. Effet utile) entfalten kann.

- EuGH Rs C-381/93, Slg 1994, I-5145, 5169f Tz 20 -

In engem Zusammenhang mit der teleologischen sieht der EuGH die systematische Auslegung. Zu berücksichtigen sind dabei die Vorschrift selber, die vor ihrem Inkrafttreten geltenden Vorschriften, das Normgefüge sowie die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

- EuGH Rs 155/89, Slg 1990, I-3225, 3306, Tz 20; Rs 351/89, Slg 1991, I-3317, 3348, Tz 16; Rs 24/86, Slg 1988, I-379, 402, Tz 14ff; Rs C-177/90, Slg 1992, I-35, 62, Tz 62-

Auch der EGV sowie eventuelle Normen des Völkerrechts sind im Wege der primärrechtskonformen bzw. völkerrechtskonformen Auslegung des Sekundärrechts zu berücksichtigen.

- EuGH Rs C-2/90, Slg 1992, I-4431, Tz 34; Rs C-314/89, Slg 1991, I-1647, 1672; Rs36/75, Slg 1975, I-1219, 1231 -

Zusammenfassend ist hervorzuheben, dass bei der Auslegung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften der Sinn und Zweck der jeweiligen Regelung sowie systematische Gesichtspunkte eine wichtige Rolle spielen, während der Wortlaut und Entstehungsgeschichte eine vergleichsweise geringere Bedeutung als im bundesdeutschen Recht haben.

3. Auslegung von Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie

3.1 Auslegung nach dem Wortlaut

Den Ausgangspunkt für eine Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ muss die Auslegung des Wortlauts von Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie bilden. Dabei ist auch der Zusammenhang zu berücksichtigen, in dem dieser Begriff verwendet wird („die ... auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten *Ziele des Umweltschutzes*, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung

sind“). Zuerst ist jedoch zu untersuchen, was nach dem allgemeinen Sprachgebrauch unter „Umweltschutzziele“ verstanden werden kann. Einen Anhaltspunkt dafür bietet die Verwendung ähnlicher Begriffe in der umweltrechtlichen und -fachlichen Diskussion. Ein Vergleich mit der Terminologie anderer Regelungen des Gemeinschaftsrechts oder des nationalen Rechts lässt sich hingegen nicht herstellen (siehe schon unter 1.).

3.1.1 Der Begriff „Umweltschutzziele“

Von seiner inhaltlichen Bedeutung her umfasst der Begriff „Umweltschutzziele“ zwei Aspekte, nämlich zum einen den Umweltschutz und zum anderen die Vorgabe eines Ziels. Ein „Umweltschutzziel“ liegt daher nur vor, wenn eine Aussage über das – zu schützenden – Umweltgut mit einer Zielvorgabe über das gebotene Schutzniveau oder die erforderlichen Schutzmaßnahmen verbunden wird, so dass sich insgesamt ergibt, inwieweit oder in welcher Weise die Umweltqualität gesichert oder verbessert werden soll. Genauere Anforderungen lassen sich aus dem Wortsinn allerdings nicht ableiten. Der Begriff „Umweltschutzziel“ ist also weit gefasst. Nach dem allgemeinen Wortsinn fallen darunter alle Zielvorgaben, die eine zu erhaltende oder zu erreichende Umweltqualität sowie die dafür erforderlichen Maßnahmen bestimmen.

Aus diesem weiten Begriffsverständnis ergibt sich zunächst, dass ein „Umweltschutzziel“ sowohl konkret z.B. durch quantitative Anforderungen an die Umweltqualität (z.B. durch Grenzwerte für Verkehrslärm in der 16. BImSchV) als auch abstrakt durch eher unbestimmte Vorgaben vorgegeben werden kann (wie z.B. in § 50 BImSchG: „Bei raumbedeutsamen Planungen ... sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen ... soweit wie möglich vermieden werden“). Zwar sind solche abstrakten Vorgaben einfacher praktisch umsetzbar, wenn sie durch ergänzende Zielfestlegungen z.B. in technischen Regelwerken konkretisiert werden. Es handelt es sich aber auch bei abstrakten Vorgaben um „Umweltschutzziele“, wenn sie auf die Sicherung oder Verbesserung der Umweltqualität gerichtet sind und insofern die einzuschlagende „Richtung“ vorgeben. Das gilt auch dann, wenn sich eine Zielvorgabe auf mehrere (Umwelt-)Schutzgüter wie z.B. Menschen und Klima bezieht oder noch anderen Interessen dienen, was z.B. der Schaffung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur (siehe dazu die Grundsätze in § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG). Darüber hinaus erfasst der weite Begriff alle Vorgaben, die inhaltlich als Umweltschutzziel einzuordnen sind, unabhängig davon, ob sie durch allgemein verbindliche Rechtsnormen (Gesetze, Rechtsverordnungen und Satzungen) oder durch verwaltungsinterne oder politische Vorgaben, die nur beschränkt oder gar nicht verbindlich sind, bestimmt werden.

Ergänzend zu diesen auf den Wortsinn gestützten Überlegungen ist weiter zu untersuchen, welche Hinweise auf die Bedeutung des Begriffs „Umweltschutzziele“ aus der Literatur zu entnehmen sind. Dabei ergibt sich zunächst, dass auf diesen Begriff im Zusammenhang mit Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie bisher kaum eingegangen wird. Aus den verfügbaren Quellen der englisch-

und französischsprachigen Literatur¹ lässt sich keine nähere Bestimmung oder Systematisierung für „environmental protection objectives“ oder „les objectifs de la protection de l'environnement“ entnehmen. In der bundesdeutschen Literatur findet sich – soweit ersichtlich – nur der Hinweis, dass noch offen sei, ob mit dem Begriff „Ziele des Umweltschutzes“ lediglich gesetzlich verbindliche Ziele und Standards angesprochen sind oder auch fachliche Ziele. Es spreche aber viel dafür, dass bei der SUP – anders als bei der UVP – auch unverbindliche umweltbezogene Zielvorstellungen im Sinne einer Planungsoptimierungsfunktion berücksichtigt werden sollten.

- siehe Jacoby (2000), S. 200; ohne inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Begriff hingegen Steinberg, in: Erbguth/Oebbeke/Rengeling/Schulte (Hrsg.), Festschrift für Werner Hoppe, 2000, S. 500 -

Der Bericht zu dem von der UVP-Gesellschaft betreuten EU-Projekt zum Aufbau einer Datenbank für (internationale) Umweltschutzziele im Sinne von Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie enthält keine nähere Auseinandersetzung mit dem Begriff, sondern verweist vor allem auf die Vorschläge zur Definition der Begriffe „Umweltqualitätsziele und -standards“ (environmental quality objectives and standards), die in einem vom Umweltbundesamt herausgegebenes Glossar enthalten sind.

- siehe UVP-Gesellschaft, SEA-Manual „Environmental Protection Objectives“, 2001, S. 23, unter Hinweis auf Umweltbundesamt (ed.): Glossary of Environmental Terms for Urban and Regional Planners, 1995, S. 29

Diese Begriffe sind zwar mit dem Begriff „Umweltschutzziele“ in Anhang I lit.e) der SUP-Richtlinie vom Wortsinn her verwandt, sie werden aber bisher in der Literatur ebenso wie z.B. der Begriff „Umwelthandlungsziele“ in einem anderen Zusammenhang verwendet. So werden Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele zur Zeit vor allem als notwendige Instrumente zur Umsetzung des seit der Rio-Konferenz 1992 anerkannten Leitbildes der „nachhaltigen Entwicklung“ angesehen. Sie sollen im Rahmen dieser Umsetzung eine nachvollziehbare Grundlage für die Beurtei-

¹ International, regional, and national environmental law / edited by Fred L. Morrison and Rüdiger Wolfrum Beteiligt: Fred L. Morrison ; Rüdiger Wolfrum The Hague [u.a.] : Kluwer Law International, 2000 1 A 427536
EC environmental law / by Ludwig Krämer, Ludwig Krämer , Ausgabe: 4. ed. London : Sweet & Maxwell, 2000 1 B 70298
EC environmental law / Joanne Scott Joanne Scott London [u.a.] : Longman, 1998 1 A 343670
Environmental law / Justine Thornton and Silas Beckwith Justine Thornton ; Silas Beckwith London : Sweet & Maxwell, 1997 1 A 317600
Environmental law David Hughes London [u.a.] : Butterworth, 1997 1 A 327402
Ball & Bell on environmental law : the law and policy relating to the protection of the environment Stuart Bell. - 5th ed. - London : Blackstone Press, 2000
International environmental policy Wolfgang Rüdig. - Cheltenham, UK [u.a.] : Edward Elgar, 1999
National environmental policy Wolfgang Rüdig. - Cheltenham, UK [u.a.] : Edward Elgar, 1999
Droit international de l'environnement Jean-Marc Lavieille *1946-* ??? Paris : Ellipses, 1998 1 A 368766
Droit de l'environnement Jacqueline Morand-Deville Paris : Éd. ESTEM, 1996 1 A 292737

lung bieten, ob die angestrebte Schonung der Umwelt und der natürlichen Ressourcen in ausreichendem Umfang sichergestellt wird.

- UBA (1997), Nachhaltiges Deutschland, S. 32 f.; UBA (2000), S. 14 ff.; Reh binder, NuR 1997, S. 313 f. – m.w.N.; Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“, Konzept Nachhaltigkeit - Vom Leitbild zur Umsetzung, Abschlussbericht, Bundestags-Drucks. 13/11200 (1998), S. 18 ff.; siehe auch SRU, Umweltgutachten 1994; ders., Umweltgutachten 1998

Teilweise wird sowohl für die Begriffe Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele als auch für den Begriff Umweltstandards und weitere Begriffe wie Leitbilder und Zwischenziele der Oberbegriff „Umweltziele“ verwendet.

- Vgl. UBA (1997), Nachhaltiges Deutschland, S. 31 f.; Reh binder, NuR 1997, S. 314 ff.; Enquete-Kommission, Bundestags-Drucks. 13/11200 (1998), S. 19 f., dort wird synonym auch der Begriff „ökologische Ziele“ verwendet -

Vom Wortsinn her ist der Begriff „Umweltziele“ mit dem im Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie verwendeten Begriff „Umweltschutzziele“ identisch. Beide Begriffe sind sehr allgemein und enthalten keine Einschränkung auf eine bestimmte Art der Zielsetzung. Es handelt sich um Sammelbegriffe für alle Arten von umweltschutzbezogenen Zielfestlegungen. Dieses weite Begriffsverständnis wird insbesondere dadurch bestätigt, dass die Literatur ausdrücklich darauf hinweist, dass „Umweltziele“ sowie „Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele“ sowohl in rechtsverbindlichen Regelungen als auch in verwaltungsinternen oder politischen Vorgaben, die lediglich beschränkt verbindlich sind oder nur empfehlenden Charakter haben, enthalten sein können.

- Vgl. Reh binder, NuR 1997, S. 317 ff.; UBA (2000), S. 10 ff. und S. 20 ff.; vgl. auch Jacoby (2000), S. 491 f., zur Erfassung und Analyse solcher Ziele im Rahmen einer SUP; vgl. ferner Hain u.a., Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Bergspezifische Umweltqualitätsziele“ der Alpenkonvention, 2000, S. 4 ff. und S. 48 ff. (Liste vorliegender Umweltqualitätsziele und -standards); siehe zum Begriffsverständnis im Umweltplan Baden-Württemberg schon oben 1.; anders – jedoch ohne nähere Auseinandersetzung mit dem Begriff – Mönnecke, Garten + Landschaft 2001, S. 16, 18 -

Auch ein Blick auf die vorgeschlagenen Definitionen für die Begriffe „Umweltqualitäts- und Umwelthandlungsziele“ zeigt, dass diese sich inhaltlich unter den – weit gefassten – Begriff „Umweltschutzziele“ einordnen lassen. Als Umweltqualitätsziele werden Vorgaben angesehen, die die zu erreichende oder zu erhaltende Qualität der Umwelt für ein bestimmtes Schutzgut angeben. Daraus sollen Umwelthandlungsziele abgeleitet werden, die dann die notwendigen Schritte zur Erhaltung der angestrebten Umweltqualität vorgeben. Als Beispiel für ein Umweltqualitätsziel wird häufig Art. 2 der Klimarahmenkonvention genannt („... die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre <ist> auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“). Ein aus dieser abstrakten Festelegung abge-

leitetes Handlungsziel der deutschen Umweltpolitik ist die von der Bundesregierung beschlossene Reduzierung der CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 – bezogen auf das Basisjahr 1990 – um 25%.

- Vgl. die Definitionsvorschläge in UBA (2000), S. 8; sie auch schon UBA (1997), Nachhaltiges Deutschland, S. 33; Reh binder, NuR 1997, S. 314 – m.w.N.

Der wesentliche Inhalt von Umweltqualitäts- und Umwelthandlungszielen ist somit die Festlegung eines angestrebten Zustandes der Umwelt und der für das Erreichen dieses Zustandes notwendigen Schritte. Ein Umweltqualitätsziel muss aber nicht eine (bereits) quantifizierte Form haben. Auch eine noch nicht quantifizierte Zielvorgabe, die lediglich die „Richtung“ vorgibt und einer weiteren Konkretisierung bedarf, ist – wie insbesondere das genannte Beispiel aus dem Bereich des Klimaschutzes verdeutlicht – als Umweltschutzziel anzusehen.

Die Vielzahl der Begriffe, die sich unter den Oberbegriff „Umwelt(schutz)ziele“ einordnen lassen, hat dazu geführt, dass in der Literatur nach Ansätzen für eine Systematisierung gesucht wird. In Betracht gezogen werden u.a. eine Unterscheidung nach dem Rechtscharakter und der Verbindlichkeit, nach den verschiedenen Schutzgütern (Klima, Luft, Boden, Wasser usw.) oder Schutzniveaus (Vorsorge, Schutz, Sanierung) sowie auch eine Unterteilung nach dem Konkretisierungsgrad der jeweiligen Zielvorgabe (z.B. abstrakte „Leitbilder“ und „Leitlinien“ sowie konkrete Qualitäts- und Handlungsziele).

- Vgl. Reh binder, NuR 1997, S. 317 f.; SRU, Umweltgutachten 1998, Abb. 1.1-1; UBA (2000), S. 20 ff. -

Für das Verständnis des Begriffs „Umweltschutzziele“ in Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie spielen diese Ansätze einer Systematisierung allerdings keine wesentliche Rolle, so dass hier nicht weiter darauf einzugehen ist.

Ohne Bedeutung für das Begriffsverständnis ist ferner die Frage, ob ein Ziel bereits erreicht worden ist. Auch ein erreichtes Ziel – z.B. ein Grenzwert für die Immissionen von SO₂ – bleibt vom Begriff her ein Ziel. Nach dem Erreichen einer bestimmten Umweltqualität wird dieses Ziel zwar unter Umständen insofern praktisch bedeutungslos, als dafür keine neuen Maßnahmen mehr ergriffen werden müssen. Zumindest für die Sicherung der erreichten Umweltqualität ist aber die zu Grunde liegende Zielvorgabe regelmäßig weiter von Bedeutung und daher unter Umständen auch bei der Aufstellung von Plänen oder Programmen zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere für rechtsverbindliche Ziele, denn diese treten erst dann außer Kraft, wenn die zu Grunde liegende Rechtsnorm entsprechend geändert oder aufgehoben wird.

Als Ergebnis festzuhalten ist demnach, dass der Begriff „Umweltschutzziele“ nach seinem Wort-sinn sowie unter Berücksichtigung der Diskussion über sinnverwandte Begriff in der Literatur als Sammelbegriff zu verstehen ist, der alle Zielfestlegungen erfasst, die auf eine Sicherung oder

Verbesserung der Umweltqualität gerichtet sind. Das gilt unabhängig davon, ob es sich um rechtlich verbindliche oder unverbindliche (politische) Zielvorgaben handelt.

3.1.2 Auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Umweltschutzziele

Ergänzend ist nun zu prüfen, ob sich aus dem weiteren Wortlaut von Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie, insbesondere aus der im direkten Zusammenhang stehenden Formulierung „*auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes*“, zusätzlich Anhaltspunkte für eine Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ ergeben.

Die zitierte Formulierung kann nach dem Wortsinn zunächst dahingehend ausgelegt werden, dass sie sich nur auf von *staatlichen Stellen* festgelegte Umweltschutzziele bezieht. Dafür spricht zum einen, dass Art. 2 SUP-Richtlinie nur Pläne und Programme erfasst, die von staatlichen Stellen aufgestellt werden. Zum anderen entfalten die von privaten Institutionen aufgestellten Zielvorgaben im Bereich des Umweltschutzes (z.B. DIN-Normen und VDI-Richtlinien) grundsätzlich keine Bindungswirkung für staatliche Planungsträger, weil bei ihrer Aufstellung die Interessen der jeweiligen Institutionen (z.B. an einer Produkt- und Materialnormierung) im Vordergrund stehen, so dass eine ausreichende Berücksichtigung von öffentlichen Interessen nicht sichergestellt ist.

- Siehe z.B. zur Heranziehung solcher Regelwerke bei der Beurteilung von Lärm BVerwGE 77, S. 285 ff, = NJW 1987, S. 2886, 2888, für die Fernstraßenplanung; BVerwG, Urteil vom 18.12.1990, NVwZ 1991, S. 881, 883, für die Bauleitplanung

Weitere Konkretisierungen hinsichtlich der *Art und Weise* der Festlegung eines Ziels (z.B. Rechtsnorm, interne Richtlinie oder auch nur politisches Programm) sowie hinsichtlich der *Entscheidungs Ebenen* lassen sich aus dem Terminus „auf der Ebene der Mitgliedstaaten“ jedoch nicht ableiten. Deswegen ist davon auszugehen, dass die Formulierung ohne Einschränkung alle staatlichen Stellen und somit auch alle Entscheidungsebenen in der Bundesrepublik (d.h. Bund, Länder und Kommunen) erfasst. Das Gemeinschaftsrecht unterscheidet nämlich auf Grund des unterschiedlichen Staatsaufbaus der einzelnen Mitgliedstaaten nur allgemein zwischen diesen und der EG, während eventuelle Untergliederungen in den Mitgliedstaaten keine Rolle spielen.

- Kaufmann-Bühler, in: Lenz (a.a.O.) Art. 263 Rn. 3 -

Demnach sind im Umweltbericht also auch Umweltschutzziele zu berücksichtigen, die auf der Landesebene und der kommunalen Ebene festgelegt worden sind. Das gilt insbesondere auch für Zielvorgaben, die in den von staatlichen Stellen – auf verschiedenen Ebenen (Land, Region und kommunale Ebene) – aufzustellenden Plänen oder Programmen enthalten sind. Insoweit überschneidet sich die Darstellung der Umweltschutzziele nach Anhang I lit. e) teilweise mit der Kurzdarstellung der Beziehung zu anderen relevanten Plänen und Programmen nach Anhang I lit. a).

Darüber hinaus ist auch an Festlegungen zu denken, an denen sowohl staatliche Stellen als auch Private beteiligt sind, wie z.B. an (informelle) Absprachen über die Umsetzung von Maßnahmen zwischen einer Landesregierung und der Industrie in einem „Umweltpakt Bayern“. Sofern staatliche Stellen ihre Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes durch private Unternehmen erfüllen lassen, was vor allem im Bereich der Abfallwirtschaft und der Wasserwirtschaft in Betracht kommt, könnten auch von den dafür eingesetzten privaten Aufgabenträgern vorgegebene Umweltschutzziele als staatliche Festlegungen einzuordnen sein. Hier kann im Einzelfall die staatliche Festlegungsbefugnis auf die Beauftragten delegiert sein.

Eine Einschränkung hinsichtlich der *Art und Weise*, in der ein Umweltschutzziel bestimmt wird, könnte sich allerdings aus dem Begriff „festgelegt(e)“ ergeben. Die Verwendung dieses Begriffes deutet darauf hin, dass nicht jede in irgendeiner Weise von staatlichen Stellen geäußerte Vorstellung über den Umweltschutz bereits als „Umweltschutzziel“ im Sinne von Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie angesehen werden kann. Vielmehr ist mit einer „Festlegung“ nach dem üblichen Sprachgebrauch eine *Entscheidung* verbunden, so dass alle bisher lediglich diskutierten oder in Form eines Entwurfs vorliegenden Zielvorgaben nicht als Umweltschutzziele in dem hier relevanten Sinne anzusehen sind. Hinzu kommt, dass bei staatlichen Stellen eine formelle Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung ist, dass die jeweilige Stelle die dafür erforderliche Zuständigkeit besitzt und auch im Rahmen dieser Kompetenz handelt. Deswegen muss grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass Umweltschutzziele nur von den staatlichen Stellen „festgelegt“ werden können, die für die Festlegung von Umweltschutzzielen in dem jeweils relevanten Bereich zuständig sind.

Fraglich ist, ob sich aus der Verwendung des Begriffs „festgelegt“ in Anhang I lit e) der SUP-Richtlinie darüber hinaus auch ableiten lässt, dass davon nur „Umweltschutzziele“ erfasst werden, die (verbindlich) durch Rechtsnormen bestimmt worden sind. Zwar verwendet die bundesdeutsche Rechtsprechung den Begriff „Festlegung“ bzw. „festgelegt“ – soweit ersichtlich – in einem förmlichen Sinne bei der Bezugnahme auf rechtlich verbindliche Regelungen (Rechtsnormen).

- vgl. etwa BVerwG vom 27.02.2001 – 3 B 155.00 – BVerwG vom 16.02.2001 – 4 BN 55.00 – BVerwG vom 30.01.2001 – 4 BN 72.00 –; BVerwG vom 29.01.2001 – 11 C 3.00 –; BVerwG vom 29.01.2001 – 4 B 87.00 –; BVerfG vom 24.01.2001 – 1 BvR 2623/95 und 1 BvR 622/99 –; BVerwG vom 08.01.2001 – 6 P 6.00 –

Die angegebenen Entscheidungen boten dem Bundesverwaltungsgericht allerdings keine Veranlassung, sich mit dem Begriff der Festlegung im Sinne einer allgemeingültigen Definition zu beschäftigen und es gibt auch keine Hinweise auf eine solche Definition. Der Rechtsprechung lässt sich also nur entnehmen, dass der Inhalt von Rechtsnormen als „festgelegt“ beschrieben worden ist. Damit wird der Begriff zwar in dem jeweiligen Zusammenhang im Sinne von „verbindlich festgelegt“ verstanden, es kann aber nicht angenommen werden, dass dadurch die Verwendung des nach dem allgemeinen Sprachgebrauch weiter gefassten Begriffs „festgelegt“ oder „Festlegung“ auf andere Fälle einer Entscheidung durch staatliche Stellen ausgeschlossen wird. Nach dem

allgemeinen Sprachgebrauch sind z.B. auch politische Entscheidungen, die keine rechtliche Bindungswirkung haben, als „Festlegungen“ zu verstehen.

Der Begriff „festgelegt“ als solcher kann demnach nicht als Einschränkung dahingehend verstanden werden, dass in einem Umweltbericht nur die in Rechtsnormen enthaltenen „Umweltschutzziele“ berücksichtigt werden sollen. Sofern bei der Rechtssetzung ein nach dem allgemeinen Sprachgebrauch weit gefasster Begriff in einen Zusammenhang gestellt wird, in dem er nur eine eingeschränkte Bedeutung haben soll, wird dies regelmässig durch Einschränkungen im Wortlaut zum Ausdruck gebracht. Eine solche Einschränkung, die sich z.B. aus Formulierungen wie „normative Festlegungen“ oder „normativ festgelegte Umweltschutzziele“ ergeben könnte, sieht Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie aber nicht vor. Hingegen wird z.B. in Anhang I lit. f) eine Einschränkung bei den für den Umweltbericht vorzulegenden Informationen auf „erhebliche Umweltauswirkungen“ vorgenommen und somit klar gestellt, dass nicht über jede auftretende Umweltauswirkung berichtet werden muss. .

Ein Beispiel für eine klare Einschränkung auf die Berücksichtigung von Rechtsnormen findet sich im Wortlaut von Anhang III der Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der UVP-Richtlinie (ABl. L 73/5), der insoweit in Anhang 2 Nr. 2.3.7 des UVPG übernommen worden ist. Dort werden als ein Maßstab bei der Vorprüfung einer UVP-Pflicht im Einzelfall die „in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegten Umweltqualitätsnormen“ genannt. Diese Formulierung bringt durch die Begriffe „Vorschriften“ und „Normen“ deutlich zum Ausdruck, dass es um normative Festlegungen mit rechtlicher Bindungswirkung geht.

- vgl. Creifelds, Rechtswörterbuch, zu „Norm“ und „Normativbestimmungen“ -

Durch die Verwendung dieser Begriffe unterscheidet sich die zitierte Formulierung in der UVP-Änderungsrichtlinie jedoch eindeutig von der Wortwahl in Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie, was ein gewichtiges Argument dafür ist, dass sich der hier auszulegende Begriff „festgelegt“ entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht nur auf rechtlich verbindliche Normen, sondern auch auf politische Zielvorgaben bezieht.

Eine ähnliche Bedeutung kommt bereits beschlossenen und festgelegten Zielen in Normen zu, die eine Rechtsverbindlichkeit jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt entfalten. Dazu gehören Normen, die etwa bestimmte Grenzwerte stufenweise über einen längeren Zeitraum einführen ebenso wie etwa Richtlinien der EU, die eine direkte innerstaatliche Verbindlichkeit noch nicht entfalten, da ihre Umsetzungsfrist noch nicht abgelaufen ist.

Aus der in Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie verwendeten Formulierung „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegt(e)“ ergibt sich somit, dass für den Umweltbericht (nur) die Umweltschutzziele relevant sind, die auf Entscheidungen der dafür zuständigen staatlichen Stellen beruhen. Der Begriff „festgelegt“ ist jedoch mangels näherer Konkretisierungen im Wortlaut weit zu verstehen und erfasst somit alle Arten von Entscheidungen, die von staatlichen Stellen getroffen werden können. Demnach kann ein Umweltschutzziel sowohl durch allgemein verbindliche Rechts-

normen als auch durch verwaltungsintern verbindliche Richtlinien oder Erlasse sowie z.B. in Raum- oder Fachplänen oder durch politische Entscheidungen mit lediglich empfehlendem Charakter „festgelegt“ werden. Eine Eingrenzung ergibt sich aus dem Erfordernis der „Festlegung“ also nur insoweit, als damit eine Entscheidung der zuständigen Stellen darüber vorausgesetzt wird, dass in Zukunft bestimmte Umweltschutzziele gelten und umgesetzt werden sollen.

3.1.3 Umweltschutzziele, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind

Schließlich ist noch zu untersuchen, was sich aus der ebenfalls in Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie enthaltenen Formulierung ableiten lässt, nach der in einem Umweltbericht nur die Umweltschutzziele berücksichtigt werden müssen, *„die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“*. Diese Formulierung hat zwar einschränkenden Charakter, bezieht sich aber unmittelbar nur auf die *Auswahl* der „Umweltschutzziele“, die *im Einzelfall* bei der jeweiligen Planung „von Bedeutung sind“. Deswegen lassen sich daraus für eine Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ keine Rückschlüsse ziehen. Die Formulierung stellt auf die sachliche Bedeutung von Umweltschutzzielen für den zu untersuchenden Plan/das zu untersuchende Programm ab. Sie kann insbesondere so verstanden werden, dass grundsätzlich alle Zielvorgaben, die inhaltlich für die Berücksichtigung des Umweltschutzes in Plänen und Programmen relevant sein können, als „Umweltschutzziele“ im Sinne von Anhang I lit. e) anzusehen sind. Die rechtliche Verbindlichkeit der Ziele ist nicht Gegenstand dieser Einschränkung, so dass eine Definition nicht nur Rechtsnormen, sondern auch verwaltungsinterne und politische Zielvorgaben erfassen müsste, soweit diese umweltschutzbezogen und für Pläne und Programme in sachlicher Hinsicht „von Bedeutung“ sind.

Ein systematischer Zusammenhang besteht hier zu den allgemeinen Vorgaben in Art. 5 Abs.2 der SUP-Richtlinie, dort insbesondere zu der Vorgabe, dass der Umweltbericht die Angaben enthalten soll, „die vernünftigerweise verlangt werden können“. Auf diesen Zusammenhang wird im Zuge der systematischen Auslegung (unten zu 3.5.1) noch näher einzugehen sein.

3.1.4 Zwischenergebnis

Insgesamt ergibt sich somit, dass nach dem Wortlaut von Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie unter „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Zielen des Umweltschutzes“ alle Zielvorgaben verstanden werden können, die von den dafür zuständigen staatlichen Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden durch Rechtsnormen sowie durch verwaltungsinterne oder politische Entscheidungen festgelegt werden und die für die Berücksichtigung des Umweltschutzes in Plänen oder Programmen gelten und umgesetzt werden sollen.

3.2 Vergleich der Formulierungen der SUP-Richtlinie in den Amtssprachen

Die SUP-RL beansprucht – wie sämtliche gemeinschaftsrechtliche Vorschriften – in allen elf Amtssprachen der Europäischen Union Geltung. Somit können für die Auslegung des Wortlauts neben der deutschen jedenfalls auch die englische und die französische Fassung herangezogen werden.

Im Sprachvergleich lautet Anhang I lit. e) wie folgt:

	<i>Deutsch</i>	<i>Englisch</i>	<i>Französisch</i>
<i>Anhang I</i>	<p>Die Informationen, die gemäß Artikel 5 Absatz 1 nach Maßgabe von Artikel 5 Absätze 2 und 3 vorzulegen sind, umfassen</p> <p>(...)</p> <p>e) die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind, und die Art, wie diese Ziele und alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden.</p>	<p>The information to be provided under Article 5(1), subject to Article 5(2) and (3), is the following</p> <p>(...)</p> <p>(e) The environmental protection objectives, established at international, Community or Member State level, which are relevant to the plan or programme, and the way those objectives and any environmental considerations have been taken into account during its preparation.</p>	<p>Les informations à fournir en vertu de l'Article 5, paragraphe 1, sous réserve des paragraphes 2 et 3 dudit Article sont les suivantes:</p> <p>(...)</p> <p>e) Les objectifs de la protection de l'environnement, établis au niveau international, communautaire ou à celui des États membres, qui sont pertinents pour le plan ou le programme et la manière dont ces objectifs et les considérations environnementales ont été pris en considération au cours de leur élaboration.</p>

Aus dem Vergleich der Fassungen in den drei Amtssprachen Englisch, Französisch und Deutsch ergibt sich, dass sie im Wortlaut fast vollständig überein stimmen.

Allein hinsichtlich der Formulierung „die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“ ergibt sich aus den Begriffen in englischer und französischer Sprache („relevant“ und „pertinant“) vielleicht noch stärker als aus der deutschen Fassung („von Bedeutung“), dass es darum geht, die *einschlägigen, zweck- oder sachdienlichen* Umweltschutzziele in den jeweils zu erstellenden Umweltbericht aufzunehmen.

- Vgl. etwa Langenscheidts Großwörterbuch der englischen und deutschen Sprache, 6.Auflage, Berlin, München, Wien, 1993 sowie Doucet/Fleck, Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache Französisch, 5.Auflage, Paris/München 1997; in Köbler, Rechtsenglisch, 5. Aufl. München 2001, S. 359 wird als Übersetzung von „relevant“ auch „erheblich“ genannt, allerdings zugleich mit „einschlägig“ und „relevant“, also nicht mit einer zusätzlichen qualitativen Anforderung besonderer Erheblichkeit -

Die zitierte Formulierung ist also in der englischen und französischen Fassung etwas genauer gefasst, weil noch deutlicher wird, dass für die Berücksichtigung von Umweltschutzzielen in einem Plan oder Programm vor allem die Zweck- und Sachdienlichkeit im Hinblick auf den Umweltschutz maßgeblich sein soll. Für die angestrebte Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ ergeben sich daraus aber keine neuen Erkenntnisse. Vielmehr wird dadurch die bereits entwickelte Auslegung der deutschen Fassung (siehe 3.1) bestätigt, nach der es ebenfalls auf den (umweltschutzbezogenen) Inhalt der Zielvorgaben und nicht etwa auf ihren Rechtscharakter ankommt.

Hinsichtlich des Begriffs „festgelegt“, auf den zuvor ein besonderes Augenmerk gelegt wurde, da er in einem engeren Verständnis eine Einschränkung auf normative Festlegungen erlauben könnte, ist festzuhalten, dass die englische Fassung den Begriff „established“, die französische Fassung den Begriff „établis“ benutzt. Im englischen Begriffsverständnis kennzeichnet die Normgebung nur einen Anwendungsbereich des Begriffs „established“. Der Begriff wird auch im Zusammenhang mit politischen Zielsetzungen gebraucht,

- Vgl. nur PONS, Großwörterbuch für Experten und Universität, 4.Aufl. 1999, S.1298 –

so dass ihm keine Einschränkung zu entnehmen ist. Gleiches gilt für das Begriffsverständnis von „établis“, welches ebenfalls im politischen, planerischen ebenso wie im Gesetzgebungszusammenhang gebraucht wird.

- Vgl. etwa Doucet/Fleck a.a.o.

Zwischenergebnis: Aus dem Sprachvergleich lassen sich keine von der Auslegung des Wortlauts der deutschen Fassung abweichenden Schlüsse ziehen.

3.3 Gang des Normsetzungsverfahrens

Neben dem Wortlaut der letztlich verabschiedeten Richtlinie kann für ihre Auslegung die Entstehungsgeschichte herangezogen werden. Diese ist im folgenden kurz darzustellen und auf mögliche Auslegungshinweise zu überprüfen.

Der erste Vorschlag für eine Richtlinie über die Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme wurde von der Europäischen Kommission am 25.4.1997 vorgelegt (KOM (96)511 endg., Abl. C 129/14 vom 25.4.1997). Er sah in lit. d) des Anhangs der deutschen Fassung vor, dass in den Umweltbericht unter anderem einzubeziehen sind:

Auf internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene festgelegte **Umweltschutzziele** (einschließlich der Ziele anderer Pläne und Programme der gleichen Entscheidungsebene), die für den Plan oder das Programm eine Rolle spielen; Art der Berücksichtigung dieser Ziele und anderer Umweltaspekte bei der Erstellung des Plans oder Programms.

Die englische Fassung hatte einen entsprechenden Wortlaut:

The environmental protection objectives, established at international, Community and Member State level (including objectives established in other plans and programmes in the same hierarchy), which are relevant to the plan or programme and the way these objectives and any other environmental considerations have been taken into account during its preparation;

Diese Formulierung wurde in der ersten Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 20.10.1998 (Abl. C 341/18 vom 9.11.1998) sowie im veränderten Kommissionsvorschlag vom 22.2.1999 (KOM(99)73, Abl. C 83 vom 25.3.1999) beibehalten. Der mit den Umweltministern besetzte Rat hat die Formulierung in seinem Gemeinsamen Standpunkt vom 30.3.2000 (Abl C 137/04 vom 16.5.2000) dann in Anhang I lit. e) eingeordnet und wie folgt abgeändert:

die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten **Ziele des Umweltschutzes**, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind, und die Art., wie diese Ziele und alle Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung des Plans oder Programms berücksichtigt wurden.

Weder die Kommission noch das Europäische Parlament haben dieser Abänderung in ihren Stellungnahmen (KOM(00)636 endg., ABl. C 135/155 vom 7.5.2001) widersprochen, so dass die Formulierung des Rates bereits der endgültigen Fassung der Richtlinie entspricht. Demnach besteht der einzige wesentliche Unterschied zwischen den verschiedenen Textfassungen darin, dass in der endgültigen Fassung der in den Entwürfen enthaltene Klammerzusatz „einschließlich der Ziele anderer Pläne und Programme der gleichen Entscheidungsebene“ entfallen ist.

Aus den Materialien zum Normsetzungsverfahren lässt sich nicht entnehmen, welche Bedeutung diese Änderung haben soll, weil diese dazu keine Hinweise enthalten. Deswegen kann nur versucht werden, durch einen Vergleich des Wortlauts der verschiedenen Fassungen heraus zu finden, ob sich aus der Streichung des Klammerzusatzes eine inhaltliche Änderung ergibt.

In dem ersten Entwurf von lit. d) des Anhangs der SUP-Richtlinie sollte dieser Klammerzusatz offenbar – das zeigt die Klammersetzung – eine klarstellende Funktion haben. Er diene der Erläuterung des Inhalts der Formulierung zum Begriff „Umweltschutzziele“ („auf internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene festgelegte Umweltschutzziele“). Im Entwurf wurde es scheinbar (noch) für notwendig gehalten, durch den Klammerzusatz ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass auch die „Umweltschutzziele“ zu berücksichtigen sind, die in anderen Plänen und Programmen der gleichen Entscheidungsebene festgelegt werden. Damit sollte wohl klargestellt werden, dass ein streng an der Hierarchie von Entscheidungsebenen orientiertes Verständnis der vorangehenden Formulierung zu den „Umweltschutzzielen“ zu eng wäre.

Demnach war der Klammerzusatz als Hinweis darauf gedacht, dass der Begriff „Umweltschutzziele“ weit auszulegen ist. Da dieser Begriff mit der darauf bezogenen Formulierung inhaltlich unverändert in die endgültige Fassung von Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie übernommen worden ist („die auf internationaler oder gemeinschaftlicher Ebene oder auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes“), ist davon auszugehen, dass die Streichung des Klammerzusatzes das Begriffsverständnis nicht beeinflussen oder gar einschränken soll. Denn maßgeblich für die Auslegung des Begriffs sind letztlich der Wortlaut von Anhang I lit. e) sowie der Sinn und Zweck der SUP-Richtlinie. Eine inhaltliche Änderung läge daher nur vor, wenn über die Streichung des Klammerzusatzes hinaus auch die zu untersuchende Formulierung wesentlich geändert worden wäre oder die Formulierung ohne den Klammerzusatz eine andere Bedeutung erlangen würde, was aber – wie gezeigt – nicht der Fall ist.

Darüber hinaus wurde in der deutschen Fassung die Formulierung „eine Rolle spielen“ geändert in „von Bedeutung sind“. Diese Änderung im Wortlaut lässt zunächst keinen Schluss auf eine beabsichtigte Änderung des Inhalts zu. Die beiden Formulierungen sind sinnverwandt. Eine Einengung – wie sie sich etwa aus einer Einfügung von Begriffen wie „erheblich“ oder „wesentlich“ ergeben würde – ist nicht erfolgt. Dem entspricht es, dass der Begriff in der englischen Fassung derselbe geblieben ist („... which are relevant ...“). Auch diese Änderung ist daher für die Auslegung des Anhangs I lit. e) und des Begriffs „Umweltschutzziele“ ohne Bedeutung.

Zwischenergebnis: Aus dem Normsetzungsverfahren ergeben sich keine neuen oder zusätzlichen Anhaltspunkte für die Auslegung von Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie und für die Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“.

3.4 Auslegung nach Sinn und Zweck

Grundlage für die Bestimmung des objektiven Normzwecks sind primär der Text einer Richtlinie sowie die Begründungserwägungen. Nach Art. 1 SUP-Richtlinie und nach der Begründungserwägung 6, die beide an Art. 174 Abs. 2 EG-Vertrag als Ermächtigungsgrundlage anknüpfen, ist es Ziel dieser Richtlinie, „im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung *ein hohes Umweltschutzniveau* sicherzustellen“. Außerdem wird in Begründungserwägung 1 der SUP-Richtlinie darauf hingewiesen, dass die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips unter anderem auf die Erhaltung und den Schutz der Umwelt *sowie auf eine Verbesserung ihrer Qualität* zielt. Durch die Einbeziehung von Umweltschutzzielen in den Umweltbericht nach Art. 5 und Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie lassen sich diese Ziele am besten erreichen, wenn – unabhängig von ihrem Rechtscharakter – alle staatlich festgelegten Zielvorgaben berücksichtigt werden, die aus Sicht des Umweltschutzes für einen Plan oder ein Programm bedeutsam sein können.

Für diese weite Auslegung der SUP-Richtlinie spricht auch, dass der EuGH in einer Entscheidung zur (projektbezogenen) UVP-Richtlinie deren weite Zweckbestimmung unter Hinweis auf ihren Wortlaut betont hat.

- EuGH Rs C-22/95, Slg 1996, I-5403, Tz 31f -

Die SUP-Richtlinie knüpft nach Art. 3 Abs. 2 lit. a) schon vom Anwendungsbereich her an die UVP-Richtlinie an. Außerdem sind die methodischen Ansätze der SUP- und der UVP-Richtlinie gleichartig. Beide zielen darauf, einheitliche Verfahrensanforderungen für die Prüfung von Umweltauswirkungen festzulegen (siehe dazu z.B. die Begründungserwägungen 2 und 3 der UVP-Änderungsrichtlinie vom 03.03.1997 – ABl. L 73/5 – sowie die Begründungserwägung 6 der SUP-Richtlinie). Außerdem soll der als Grundlage für die Umweltprüfung nach Art. 5 und Anhang I SUP-Richtlinie zu erstellende Umweltbericht möglichst alle erheblichen Umweltauswirkungen eines Plans oder Programms ermitteln, beschreiben und bewerten; auch dieses Vorgehen entspricht dem bei der UVP (vgl. § 1 und § 2 Abs. 1 UVPG).

Zum Erreichen des soeben genannten Zwecks, möglichst alle erheblichen Umweltauswirkungen eines Plans/Programms zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten zu können, ist eine Bewertung anhand der „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegten Ziele des Umweltschutzes“ vorgesehen, die dann in die UVP und über diese in die planerische Entscheidung einfließen soll. Die Umweltauswirkungen können jedoch nur dann an Umweltschutzzielen gemessen werden, wenn solche vorhanden sind. Das Ziel eines Vergleichs der voraussichtlichen Umweltauswirkungen mit Umweltschutzzielen kann am besten durch die Aufnahme einer möglichst großen Bandbreite von Umweltschutzzielen erreicht werden. Die praktische Wirksamkeit des Umweltberichts wird von der Bandbreite der aufzunehmenden Umweltschutzziele daher maßgeblich mitbeeinflusst. Der EUGH mißt der praktischen Wirksamkeit – bekannt geworden unter dem Stichwort „*effet utile*“ – eine wichtige Bedeutung bei der Auslegung von Gemeinschaftsrecht bei.

- EUGH, Urteil vom 5.10.1994 – Rs C-381/93 – Slg. (EUGHE) 94, 5145, 5169 f. -

Zwar setzen die Begründungserwägungen 8 und 9 der SUP-Richtlinie den weit gefassten Zwecken und dem Anwendungsbereich der Richtlinie Schranken unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie: es soll unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips nur ein Mindestrahmen für die Umweltprüfung von Plänen und Programmen geschaffen werden und es wird insbesondere die Vermeidung von Mehrfachprüfungen in nachfolgenden Planungs- oder Genehmigungsverfahren als Ziel ausdrücklich hervorgehoben. Derartige Einschränkungen sind in den Begründungserwägungen der UVP-Richtlinie (Richtlinie 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.6.1985, ABl. L 175/40 vom 5.7.1985) nicht enthalten. Die Rechtsprechung des EuGH zur weiten Auslegung der UVP-Richtlinie kann deswegen nur mit einer gewissen Zurückhaltung auf die SUP-Richtlinie übertragen werden.

Aus der Beschränkung auf einen Mindestrahmen und aus der angestrebten Vermeidung von Mehrfachprüfungen lassen sich aber keine Einschränkungen für eine Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ in Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie oder für andere inhaltliche Anforderungen an den Umweltbericht ableiten. Sie stellen lediglich klar, dass nach dem Sinn und Zweck der SUP-Richtlinie eine Differenzierung der Anforderungen an den Umweltbericht je nach dem Inhalt des einzelnen Plans oder Programms geboten ist. Die Ansatzpunkte für eine derartige Differenzierung im Einzelfall ergeben sich vor allem durch die Konkretisierung des Inhalts der notwendigen Informationen nach Anhang I bei der Erstellung des Umweltberichts anhand der dafür in Art.5 Abs.2 SUP-Richtlinie genannten Kriterien. Darauf ist im folgenden bei der Behandlung systematischer Auslegungsaspekte zurückzukommen (siehe 3.5).

Insgesamt spricht der in Art. 1 SUP-Richtlinie und in den Begründungserwägungen zum Ausdruck gebrachte Sinn und Zweck der Richtlinie somit dafür, den Rahmen für die in den Umweltbericht einzubeziehenden Umweltschutzziele weit zu stecken. Einschränkend ergibt sich nur, dass insbesondere zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen in nachfolgenden Verfahren eine Differenzierung bei der Zusammenstellung der in den Umweltbericht aufzunehmenden Informationen in jedem einzelnen Planungs- oder Programmerstellungsverfahren notwendig ist.

Zwischenergebnis: Auch die Auslegung nach dem Sinn und Zweck der SUP-Richtlinie bestätigt, dass der Begriff „Umweltschutzziele“ in Anhang I lit. e) weit auszulegen ist. Das entspricht den Ergebnissen bei der Auslegung nach dem Wortlaut, anhand des Gangs der Normsetzung und anhand des Vergleichs der Fassungen der SUP-Richtlinie in anderen Amtssprachen (siehe 3.1 bis 3.3). Eine Definition des Begriffs muss demnach alle Zielvorgaben erfassen, die von den dafür zuständigen staatlichen Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden durch Rechtsnormen sowie durch verwaltungsinterne oder politische Entscheidungen festgelegt werden und die für die Berücksichtigung des Umweltschutzes in Plänen oder Programmen von Bedeutung sind.

3.5 Systematische Auslegung

Im Rahmen der Wortlautauslegung (vgl. oben 3.1) ist bereits auf die Bedeutung der Formulierungen in Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie für das Verständnis des Begriffs „Umweltschutzziele“ eingegangen worden. Im Rahmen der systematischen Auslegung ist nunmehr ergänzend dazu insbesondere der Zusammenhang zwischen Anhang I und den in Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie enthaltenen Anforderungen an die Umweltberichtspflicht im Einzelfall näher zu untersuchen. Dabei ist wiederum zu fragen, ob sich aus diesem systematischen Zusammenhang eine Eingrenzung der Definition des Begriffs „Umweltschutzziel“ ableiten lässt oder ob sich auch daraus eher Anhaltspunkte für ein weites Begriffsverständnis ergeben.

3.5.1 Der Zusammenhang von Anhang I und Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie

Sowohl Anhang I als auch Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie beziehen sich auf den Inhalt des Umweltberichts, der nach Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie zu erstellen ist. Dieser Umweltbericht dient als Grundlage für die Konsultationen nach Art. 6 und Art. 7 SUP-Richtlinie und ist nach Art. 8 SUP-Richtlinie bei der Ausarbeitung eines Plans oder Programms zu berücksichtigen, bevor der Plan oder das Programm angenommen oder in ein Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden. Die Umweltberichtspflicht stellt mithin das zentrale Instrument der SUP-Richtlinie zur Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bei der Entscheidungsfindung dar.

Während Anhang I, auf den Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie verweist, eine lange Liste von Informationen vorgibt, die in den Umweltbericht aufgenommen werden sollen, enthält Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie *Kriterien für die Eingrenzung der im Einzelfall tatsächlich notwendigen Angaben*. Die Regelung zielt insbesondere darauf, den Aufwand für den Umweltbericht zu begrenzen. Sie dient damit unter anderem auch zur Umsetzung der in Begründungserwägung 9 der SUP-Richtlinie erwähnten Zielsetzung, nach der Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen eines Planungsprozesses vermieden werden sollen (siehe auch 3.4). Im einzelnen sieht Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie vor, dass ein Umweltbericht (nur) die Angaben enthalten muss, *die vernünftigerweise verlangt werden können*, und dass bei der Zusammenstellung der Angaben folgendes berücksichtigt wird:

- der gegenwärtige Wissensstand und aktuelle Prüfmethoden,
- Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms,
- dessen Stellung im Entscheidungsprozeß,
- das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses am besten geprüft werden können.

Demnach zielt Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie zwar auf die Beschränkung der in einen Umweltbericht aufzunehmenden Angaben. Aus dem systematischen Zusammenhang ergeben sich aber keine Anhaltspunkte dafür, dass daraus auch Einschränkungen für eine Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ in Anhang I lit. e) SUP-Richtlinie abgeleitet werden können. Der Zusammen-

hang zwischen den Regelungen deutet im Gegenteil auf eine weite Auslegung hin: Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie und Anhang I formulieren *generelle* Anforderungen an die Berichtspflicht und die – unter anderem zu den einschlägigen „Umweltschutzziele“ – vorzulegenden Informationen. Diese Anforderungen sind sehr weitreichend und könnten deshalb Probleme bei der Erstellung des Umweltberichts sowie Mehrfachprüfungen verursachen. Derartige Probleme sollen aber offenbar nicht durch generelle Einschränkungen der Berichtspflicht, sondern dadurch vermieden werden, dass nach den in Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie genannten Kriterien *im jeweiligen Einzelfall* zu entscheiden ist, welche Angaben und Informationen der Umweltbericht für einen bestimmten Plan oder ein bestimmtes Programm tatsächlich enthalten muss. Es ist also durchaus vorgesehen, dass in Anhang I vorgesehene Informationen – also unter anderem auch „Umweltschutzziele“ – als entbehrlich „aussortiert“ werden können. Die Auswahl der tatsächlich relevanten „Umweltschutzziele“ sowie anderer Angaben soll aber konkret bei der Erstellung des jeweiligen Umweltberichts stattfinden und nicht ganz allgemein auf der Grundlage einer (einschränkenden) Begriffsdefinition.

Diese allgemeine Betrachtung des Zusammenhangs zwischen den Regelungen lässt allerdings unberücksichtigt, dass Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie eine ganze Reihe verschiedener Auswahlkriterien enthält. Insbesondere ist damit noch nicht geklärt, inwieweit diese Kriterien auf „Umweltschutzziele“ anwendbar sind und ob sie überhaupt die – gerade bei einer weiten Begriffsdefinition notwendige – Auswahl aus der Vielzahl von eventuell für einen Plan oder ein Programm bedeutsamen Zielfestlegungen ermöglichen. Deswegen ist die Anwendbarkeit der Kriterien des Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie auf „Umweltschutzziele“ im folgenden näher zu untersuchen.

3.5.2 Beschränkung der Berichtspflicht auf Informationen, die vernünftigerweise verlangt werden können

Aus Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie ergibt sich zunächst, dass von den in Anhang I aufgeführten Informationen in einem Umweltbericht nur diejenigen angegeben werden müssen, die vernünftigerweise verlangt werden können. Diese Einschränkung ist Ausdruck des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der auch im Gemeinschaftsrecht anerkannt ist.

- EuGH, Rs 120/78, Slg 1979, S. 649, Tz 8; Rs 82/116, Slg 1986, S. 2519, Tz 21 -

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ein vom Gesetzgeber vorgesehenes Mittel danach zu beurteilen, ob es zur Erreichung eines angestrebten Ziele geeignet und erforderlich sowie hinsichtlich der damit verbundenen Belastungen angemessen ist.

- Vgl. etwa EuGH vom 09.09.1999 – C-102/97 – EuGHE I 1999, 5051; vom 29.04.1999 – C-293/97 – EuGHE I 1999, 2603; vom 03.12.1998 – C-368/96 – EuGHE I 1998, 7967; vom 22.10.1998 – C-184/96 – EuGHE I 1998, 6197; vom 17.10.1995 – C-450/93 – Abl EG 1995 Nr. C-315, 2; vom 23.11.1993 – C-365/92 – Abl EG 1994 Nr. C 1, 6 -

Übertragen auf die Berichtspflicht bedeutet dies, dass die verlangten Angaben geeignet und erforderlich sein müssen, um im Einzelfall die Beurteilung und Bewertung von Umweltauswirkungen eines Plans oder Programms zu ermöglichen, und dass sich durch den zu betreibenden Aufwand für den Planungsträger keine unzumutbaren Belastungen ergeben dürfen.

Zuvorderst ist demnach zu überlegen, welche Angaben jeweils für die Aufnahme in einen Umweltbericht geeignet und erforderlich sind. Dabei ist allerdings zu beachten, dass Anhang I der SUP-Richtlinie an sich festlegt, welche Informationen vorzulegen sind. Eine Abweichung von der darin enthaltenen Liste ist wohl nur dann „vernünftigerweise geboten“, wenn bestimmte Informationen im Einzelfall *aus sachlichen Gründen* nicht geeignet sind, zu einer Ermittlung und Bewertung der Umweltauswirkungen eines Plans oder Programms beizutragen. Für die Berücksichtigung von „Umweltschutzziele“ ergibt sich dies auch direkt aus Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie, denn danach müssen die Zielfestlegungen angegeben werden, „die für den Plan oder das Programm von Bedeutung“ sind (siehe schon 3.1). Die Gründe, aus denen diese sachliche Bedeutung fehlen kann, werden allerdings in Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie genannt, nämlich z.B. der Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms und nach dessen Stellung im Entscheidungsprozess; darauf ist noch näher einzugehen (siehe nachfolgend 3.5.3 und 3.5.4).

Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit könnte zwar überlegt werden, ob der mit der Vorlage einer Information im Sinne des Anhangs I angestrebte Zweck auch mit „milderen Mitteln“ erreicht werden kann. Da sich Informationen über bestimmte „Umweltschutzziele“ oder auch darüber, welche (erheblichen) Auswirkungen auf die in Anhang I lit. d) der SUP-Richtlinie genannten Schutzgüter zu erwarten sind, jedoch nicht ohne weiteres durch andere Informationen ersetzen lassen, sind insoweit „mildere“ Mittel allerdings kaum denkbar.

Unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit kann allerdings wohl auf die gesonderte Untersuchung solcher Ziele verzichtet werden, die auf anderer Ebene, besonders Gemeinschaftsebene, festgelegt und als auf Gemeinschaftsebene festgelegt in den Umweltbericht bereits aufgenommen sind. Sind solche Ziele auch als nationales Ziel übernommen worden, kann auf die erneute Prüfung unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit verzichtet werden.

Eine Einschränkung der Berichtspflicht hinsichtlich der Informationen nach Anhang I kommt im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung jedoch dann in Betracht, wenn das Erlangen der Angaben mit einem unangemessenen Aufwand verbunden ist. Bei der Zusammenstellung der für einen Plan oder ein Programm relevanten Umweltschutzziele dürfte ein solcher Fall zwar nur selten vorliegen. Soweit die möglicherweise bedeutsamen Umweltschutzziele in Datenbanken erfasst sind, ist deren Auswertung und eine für den Einzelfall vollständige Zusammenstellung der Umweltschutzziele nicht unangemessen. Bei nicht in Datenbanken erfassten Informationen ist die Suche aufwendiger, es kann aber erwartet werden, dass zumindest Angaben zu allen rechtlich verbindlichen Umweltschutzziele in einem Umweltbericht enthalten sind, weil derartige Zielfestlegungen in aller Regel zugänglich sind. Die Berücksichtigung von Umweltschutzziele stößt bei einer weit gefassten Begriffsdefinition aber möglicherweise dann an die Grenzen des Zumutba-

ren, wenn es um eine vollständige Erfassung von nicht veröffentlichten oder aus anderen Gründen nicht allgemein zugänglichen Zielfestlegungen mit unverbindlichem (politischem) Charakter geht.

3.5.3 Gegenwärtiger Wissensstand und aktuelle Prüfmethoden

Für die Zusammenstellung der Angaben in einem Umweltbericht sind nach Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie auch der *gegenwärtige Wissensstand und aktuelle Prüfmethoden* maßgeblich. Dabei geht es vorrangig um Informationen aus dem technischen und naturwissenschaftlichen Bereich, wie sie nach Anhang I, lit. b), c), d), f), g), h), i) anzugeben sind, und um Kenntnisse über deren Ermittlung. Bei den Umweltschutzziele kommt es hingegen auf einen bestimmten Wissensstand oder auf eine Prüfmethode zumindest insoweit nicht an, als es um deren Zusammenstellung z.B. durch die Auswertung von Datenbanken oder von Gesetzblättern und Literatur geht.

Aus der Ausrichtung auf den *gegenwärtigen* Wissensstand könnte allenfalls gefolgert werden, dass Umweltschutzziele, deren Festlegung diesem Wissensstand im Bereich des Umweltschutzes nicht (mehr) entsprechen, nicht in den Umweltbericht aufgenommen werden müssen. Das kann vor allem Zielfestlegungen betreffen, die nicht auf sicheren Erkenntnissen, sondern auf – nach dem gegenwärtigen Wissensstand – völlig überholten oder wissenschaftlich sehr umstrittenen Vermutungen beruhen. In diesen Fällen spricht einiges dafür, die fragliche Zielfestlegung aus sachlichen Gründen nicht im Umweltbericht zu berücksichtigen. Da jedoch die Umweltschutzziele von Organen oder Institutionen festgelegt werden, denen regelmäßig ein Beurteilungsspielraum bei der Einschätzung des Wissensstandes und vor allem auch ein sehr großer politischer Gestaltungsspielraum bei ihrer Entscheidung zuzubilligen ist, kommt das Außerachtlassen eines Umweltschutzzieles als veraltet allenfalls in Ausnahmefällen und unter sehr engen Voraussetzungen in Betracht. In Anlehnung an die im bundesdeutschen Recht anerkannte Möglichkeit, von den Vorgaben in (internen) Verwaltungsvorschriften bei besonderen Umständen des Einzelfalls oder neuen Erkenntnissen (ausnahmsweise) abzuweichen,

- Vgl. hierzu Wolff/Bachof/Stober Verwaltungsrecht Band I, 11. Auflage 1999, § 24 IV 2 Rn 25, Kunig in: Schmidt-Aßmann: Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Auflage 1999, 6.Abschnitt IV 3a aa Rn 130 -

wird eine Zielfestlegung allenfalls dann als unbeachtlich eingestuft werden können, wenn sie eindeutig rechtswidrig oder fachlich offenkundig unhaltbar ist.

3.5.4 Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms, dessen Stellung im Entscheidungsprozeß und die Vermeidung von Mehrfachprüfungen

Welche Angaben in einem Umweltbericht enthalten sein müssen, ist nach Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie außerdem noch unter Berücksichtigung der folgenden Gesichtspunkte zu beurteilen:

Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms, dessen Stellung im Entscheidungsprozess sowie das Ausmaß, in dem bestimmte Aspekte zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen auf den unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses am besten geprüft werden können. In dieser Formulierung kommen vor allem die in der Begründungserwägung 9 genannten verfahrensökonomischen Ziele der SUP-Richtlinie zum Ausdruck (siehe dazu schon 3.4), nach denen Mehrfachprüfungen auf verschiedenen Planungsebenen vermieden werden sollen. Deswegen handelt es sich um Kriterien, die bei der Zusammenstellung von Angaben ein erhöhtes Gewicht haben und daher besonders zu beachten sind.

Die Problematik, dass bei der Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen in mehrstufigen Planungs- und Genehmigungsverfahren versucht werden muss, Mehrfachprüfungen zu vermeiden, tritt auch schon bei der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung in bestimmten Fällen auf und ist deshalb bereits Gegenstand der dazu im bundesdeutschen Recht erlassenen Regelungen. Die Lösungsansätze für diese Problematik finden sich in den §§ 15 bis 17 UVPG und betreffen die gestufte UVP bei Raumordnungsverfahren und bei Linienbestimmungen nach dem FStrG oder WaStrG, bei vorgelagerten Verfahren nach dem LuftVG sowie bei der Aufstellung von Bebauungsplänen.

- Vgl. dazu etwa Hoppe, a.a.O. Kommentierung zu §§ 15-17 UVPG; Erbguth/Schink a.a.O. Kommentierung zu §§ 15-17 UVPG; Schink, ZfBR 1998, S. 284, 292f; Wulfhorst, UPR 2001, S.249, 250 -

Da der Gedanke der Vermeidung von Mehrfachprüfungen im bundesdeutschen Recht mithin bereits verankert ist, wird im folgenden auch der Frage nachgegangen, ob die dafür geltenden Regelungen auch im Hinblick auf die künftig umzusetzenden Anforderungen der SUP-Richtlinie brauchbare Lösungsansätze bieten. Eine Betrachtung dieser Regelungen zeigt, dass darin allgemeine Aussagen dazu getroffen werden, welche Inhalte Gegenstand einer bestimmten Prüfungsstufe in mehrstufigen Verfahren sein sollen. So heißt es in § 15 Abs.1 Satz 1 UVPG für die Linienbestimmung bei Fernstraßen und Wasserstraßen des Bundes, dass „die Umweltverträglichkeit nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens geprüft“ wird. Nach § 16 Abs.1 UVPG wird die UVP in Raumordnungsverfahren ebenfalls „entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens“ durchgeführt. Diese Formulierungen sind allerdings noch allgemeiner als die in Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie genannten Auswahlkriterien und geben daher für sich genommen für deren Umsetzung wenig her.

Wie die nach Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie erforderliche Eingrenzung der Angaben zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen bei einer SUP vorgenommen werden kann, ist also noch konkreter zu überlegen. Für die dort vorgesehene Berücksichtigung von Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans oder Programms gilt, dass nach diesem Kriterium nur die Umweltschutzziele darzustellen sind, die nach der jeweiligen Regelungsmaterie des Plans oder Programms für die darin zu treffenden Aussagen und Festsetzungen inhaltlich relevant sein können. Im bundesdeutschen Recht ist eine vergleichbare Einschränkung etwa in § 16 Abs. 1 UVPG normiert, der bei der UVP im Raumordnungsverfahren eine Beschränkung auf *raumbedeutsame Umweltauswirkungen* fordert.

Parallel dazu soll die UVP für Bebauungspläne auf *städtebaulich bedeutsame Umweltauswirkungen* begrenzt sein.

- Schink a.a.O.; Hoppe § 17 Rn 80ff –

Bei der UVP wird davon ausgegangen, dass in einem vorgelagerten Verfahren zumindest die Belange zu untersuchen sind, deren Berücksichtigung bei der Planabwägung das jeweilige Planungsgesetz ausdrücklich fordert.

- So zur UVP bei der Genehmigung von Flughäfen: Erbguth/Schink § 15 Rn 18 -

Dieser Grundsatz lässt sich ohne weiteres auf die SUP übertragen, denn sofern bestimmte Belange oder auch Umweltschutzziele aus rechtlichen Gründen auf einer bestimmten Planungs- oder Programmebene berücksichtigt werden müssen, ist es unzulässig, die Behandlung auf andere Ebenen oder in andere Verfahren zu „verlagern“. So muss etwa der Umweltbericht für einen Raumordnungsplan jedenfalls alle Grundsätze der Raumordnung berücksichtigen, die umweltschutzrelevant sind, wie z.B. die in § 7 Abs. 7 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 6, 8, 10 und 14 ROG genannten Umweltbelange, die zumindest teilweise auch als Umweltschutzziele verstanden werden können.

Die Berücksichtigung des Detaillierungsgrades des betroffenen Plans oder Programms ist bei der UVP aufgrund der bereits oben angeführten Formulierung möglich, die eine Prüfung „entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens“ vorsieht. Je detaillierter also der Plan oder das Programm entweder aufgrund seiner Stellung im gesamten Planungsverfahren oder aufgrund der konkreten Ausarbeitung ist, desto konkreter wird auch die Prüfung der Umweltauswirkungen sowie die Berücksichtigung von Umweltzielen sein können und müssen.

- Vgl. dazu im Hinblick auf die Regelung in § 15 Abs.1 UVPG etwa Erbguth/Schink, UVPG, § 15 Rn.17 –

Was dies für die UVP bei bestimmten Vorhaben bedeutet, lässt sich nur anhand des Einzelfalls klären. So kann es sein, dass eine straßenrechtliche Linienbestimmung nach bundesdeutschem Recht in einem Fall möglicherweise nicht einmal eine genaue Bestimmung der Lärm-Emissionspegel zulässt, da die Verkehrszahlen noch nicht mit hinreichender Sicherheit prognostiziert sind, so dass allenfalls eine Prüfung anhand des allgemeinen Trennungsgrundsatzes in § 50 BImSchG möglich erscheint. In einem anderen Fall kann es hingegen möglich sein, die Frage näher zu untersuchen, ob die Lärm-Grenzwerte der 16.BImSchV an der anliegenden Wohnbebauung eingehalten werden, da die Trasse aufgrund von Zwangspunkten, topographischen Gegebenheiten oder aus anderen Gründen bereits mit der Linie genau bestimmt wird.

Die SUP wird allerdings vor allem bei Plänen und Programmen durchzuführen sein, in denen die allgemeinen Rahmenbedingungen für eine (spätere) Verwirklichung konkreter Vorhaben nach

einem späteren Zulassungsverfahren festgelegt werden. Sofern aufgrund der fehlenden Detailschärfe solcher Pläne oder Programme ein Teil der Umweltauswirkungen dieser Vorhaben zum Zeitpunkt der Plan-/Programmaufstellung noch nicht absehbar ist, können somit in der SUP schon aus sachlichen Gründen die Umweltschutzziele vernachlässigt werden, die von ihrem Regelungsgehalt her erst auf einer konkreten Planungsebene umsetzbar sind. Je allgemeiner die Regelungsinhalte eines Plans oder Programms sind, desto enger kann demzufolge regelmäßig der Kreis der tatsächlich zu berücksichtigenden Umweltschutzziele gezogen werden. So werden zwar in Landes- und Regionalplänen auch Verkehrsachsen und (mögliche) Trassen für konkrete Verkehrswege dargestellt. Die konkrete Betrachtung der von diesen Verkehrswegen ausgehenden Lärmbelastigungen anhand von Lärmgrenzwerten ist jedoch – wie soeben dargelegt – frühestens bei der konkreten Linienbestimmung und im Regelfall sogar erst im Planfeststellungsverfahren möglich. Die dazu in der 16. BImSchV festgelegten konkreten Umwelthandlungsziele werden daher in einem Umweltbericht für einen Landes- oder Regionalplan in aller Regel nicht zu berücksichtigen sein.

Konsequenz aus dem Gebot der Vermeidung von Mehrfachprüfungen könnte darüber hinaus sein, dass die Umweltprüfung auf einer nachgelagerten Ebene die Umweltschutzziele, die bereits Gegenstand der Umweltprüfung in einer vorgelagerten Planung waren, jedenfalls dann nicht umfassen muss, wenn die Prüfung im nachfolgenden Verfahren insoweit keine neuen Fragen aufwirft. Für die UVP finden sich entsprechende Regelungen bereits in §§ 15 Abs. 4, 16 Abs. 3 und 17 Satz 3 UVP-G. Danach kann oder soll die UVP im nachgelagerten Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere Umweltauswirkungen begrenzt werden.

Fraglich ist aber, ob die Prüfung von Umweltschutzzielen ebenso wie bei den Umweltauswirkungen derart aufgeteilt werden kann, dass einzelne Ziele in Abhängigkeit von ihrer Bestimmtheit und von der Detailschärfe des Plans oder Programms in mehrstufigen Planungsverfahren jeweils nur einmal zu berücksichtigen sind. Dagegen spricht, dass gerade qualitativ bestimmte Umweltschutzziele auf jeder Ebene der Planung in unterschiedlicher Weise berücksichtigt werden können. So kann ein bestimmtes Umwelthandlungsziel wie die Reduzierung der klimaschädlichen Emissionen auf Raumordnungsebene bei der Gestaltung der Siedlungsstruktur berücksichtigt werden, während auf der Ebene der Vorhabenzulassung das gleiche Schutzziel Auswirkungen auf die technische Gestaltung von Anlagen haben kann. In diesen Fällen würde eine Prüfung auf nur einer Planungsstufe das in Art. 1 SUP-Richtlinie genannte grundlegende Ziel, ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen, bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen aus verfahrensökonomischen Gründen völlig in den Hintergrund drängen. Um beide Zielerwägungen in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, sind Umweltschutzziele, die Gegenstand vorgelagerter Umweltprüfungen waren, daher grundsätzlich auch in den Umweltbericht eines nachfolgenden Plans oder Programms einzubeziehen.

3.5.5 Zwischenergebnis

Insgesamt gesehen lässt sich somit feststellen, dass Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie vor allem aus

Gründen der Verfahrensökonomie auf eine Eingrenzung der in einen Umweltbericht aufzunehmenden Angaben zielt und dass dabei auch die relevanten Umweltschutzziele eingegrenzt werden können. Die Vorschrift ist jedoch sowohl von ihrem Wortlaut als auch aufgrund der systematischen Stellung nicht dazu geeignet, Ansatzpunkte für eine eingrenzende Definition des Begriffs „Umweltschutzziele“ in Anhang I lit. e) der SUP-Richtlinie zu liefern. Die in Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie genannten Auswahlkriterien gelten nämlich (nur) für die Zusammenstellung der in einen Umweltbericht aufzunehmenden Angaben *im Einzelfall*. Dabei sind – insbesondere zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen – auch die Eigenarten der jeweiligen Planungs- oder Programmebene sowie die Stellung und der Detaillierungsgrad des Plans oder Programms zu berücksichtigen, wodurch unter anderem die jeweils relevanten Umweltschutzziele eingegrenzt werden können.

Somit ergeben sich auch aus der systematischen Betrachtung Gesichtspunkte, die für die weite Auslegung des Begriffs „Umweltschutzziele“ sprechen, die insbesondere aus dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck der SUP-Richtlinie abgeleitet worden ist (siehe dazu 3.1 und 3.4). Dass einerseits in Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie mehrere Kriterien für die Eingrenzung der *im Einzelfall* notwendigen Angaben genannt werden, während andererseits bei den generellen Vorgaben für die vorzulegenden Informationen, die in Anhang I enthalten sind, unter lit. e) nur die Formulierung „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes“ einen Ansatzpunkte für die Eingrenzung der Definition von „Umweltschutzziele“ liefert, spricht sogar für die weite Auslegung dieses Begriffs. Der Zusammenhang zwischen diesen Regelungen kann nämlich auch dahingehend verstanden werden, dass die weit gefasste Formulierung der generellen Anforderungen in Anhang I bei der Erarbeitung des Umweltberichts im Einzelfall durch die dafür in Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie genannten Auswahlkriterien kompensiert werden soll.

4. Quellen von Umweltschutzziele

In Konkretisierung der Definition und vor der praktischen Anwendung des Begriffs „Umweltschutzziele“ soll an dieser Stelle dargelegt werden, welche Rechtsquellen für Umweltschutzziele im Sinne der SUP-Richtlinie regelmäßig in Frage kommen.

4.1 Völkerrechtliche Verträge

Völkerrechtliche Verträge stellen wichtige Quellen von rechtlich verbindlichen Umweltschutzziele dar. Sie werden oft von internationalen Akteuren wie der UN, der UN-ECE oder dem Europarat initiiert und als Konventionen, Übereinkommen, Pakte oder als Charta (z.B. Europäische Sozialcharta des Europarates) bezeichnet. Solche völkerrechtlichen Verträge werden regelmäßig durch eine Vielzahl von Staaten unterzeichnet und umgesetzt. Es gibt aber auch Verträge, die (bilateral) zwischen zwei Staaten abgeschlossen sind (z.B. Deutsch-Polnisches Umweltabkommen). Die Wirksamkeit eines völkerrechtlichen Vertrages hängt in der Regel von der Ratifikation in den Un-

terzeichnerstaaten ab. Dazu bedarf es in Deutschland unter den Voraussetzungen von Art. 59 GG grundsätzlich eines Bundesgesetzes (z.B. Gesetz zur Klimarahmenkonvention). Ziele in Verträgen, die noch nicht in nationales Recht umgesetzt wurden, sind daher als rechtlich unverbindliche/politische Vorgaben einzuordnen (z.B. POP-Konvention - Stockholmer Übereinkommen über Persistente Organische Schadstoffe) und entsprechen damit der Ziel-Definition nicht.

4.2 Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse der EG

Verordnungen haben grundsätzlich allgemeine Geltung, sind in allen Teilen rechtlich verbindlich und gelten in den Mitgliedsstaaten unmittelbar. Die in einer Verordnung enthaltenen Umweltschutzziele sind also auf jeden Fall zu beachten.

Richtlinien sind in der EG die häufigsten Quellen für Umweltschutzziele. Die Wirkungen von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft ist in Art. 249 EGV geregelt: Da Richtlinien grundsätzlich nicht unmittelbar gelten, sondern in das nationale Recht der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen, können sie im Rahmen des Umweltberichts meist als redundante Ziele unberücksichtigt bleiben. Ausnahmen ergeben sich nur für den Fall, dass eine Umsetzung nicht richtlinienkonform vollzogen oder die Umsetzungsfrist überschritten worden ist. Hier würde die Richtlinie unmittelbar zur Anwendung kommen, sofern sie einen hinreichenden Konkretisierungsgrad aufweist. Außerdem können Umweltziele in Richtlinien, die sich im Rahmen der vorgegebenen Frist noch in der Umsetzungsphase befinden, regelmäßig als unverbindliche/politische Vorgaben und damit auch als Umweltschutzziele im Sinne der SUP-RL angesehen werden.

Entscheidungen stellen verbindliche Regelungen von Einzelfällen dar und können in diesem Rahmen ebenso relevante Umweltschutzziele beinhalten.

Beschlüsse, die z.B. vom Umweltministerrat gefasst werden, haben nur unverbindlichen/politischen Charakter, da sie keine Rechtsakte im Sinne des Artikel 249 EGV darstellen und entsprechen der Ziel-Definition häufig nicht, da sie keine verbindliche Festlegung treffen wollen.

4.3 Politische Erklärungen und Programme auf internationaler Ebene

Zahlreiche Umweltschutzziele werden als politische Erklärungen und Programme auf der internationalen Ebene formuliert. Sie haben im Gegensatz zu völkerrechtlichen Verträgen keinen rechtlich verbindlichen Charakter. Es ist ihnen aber dennoch ein Festlegungscharakter zuzusprechen, wenn die Staaten der Erklärung oder dem Programm formell zugestimmt haben. Die Staaten dürfen diese dann nicht als unbeachtlich abtun.

- Vgl. Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2001, S. 37, 81 ff. -

Solche politischen Vorgaben werden meist unter Begriffen wie Resolutionen, Deklarationen, Erklärungen, Chartas, Agenden, Leitlinien / Guidelines, Rahmenvorgaben / Frameworks, Aktionsprogramme, Konzepte, Aktionspläne und Entschlüsseungen geführt. Wichtige Akteure bei der Festlegung sind internationale Organisationen wie UN, UN-ECE, WHO, Europarat oder OECD. Internationale Programme und Erklärungen, denen die nationale Regierung formell zugestimmt hat, können Umweltschutzziele beinhalten.

4.4 Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Richtlinien

Quelle von Umweltschutzzielen auf nationaler Ebene sind zunächst *Bundes- und Landesgesetze*. Soweit diese Vorgaben machen, die bei der Aufstellung eines Planes oder Programms zu beachten oder zu berücksichtigen sind, handelt es sich um rechtlich verbindliche Festlegungen durch staatliche Organe und damit um Umweltschutzziele im Sinne der Richtlinie. Solche gesetzlichen Ziele für Pläne und Programme ergeben sich z.B. aus den §§ 40 ff. BImSchG, insbesondere aus § 41 i.V.m. § 3 Abs. 1 BImSchG (Verbot von nach dem Stand der Technik vermeidbaren schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche) und aus § 50 BImSchG (dem Trennungsgrundsatz).

Umweltbezogene Ziele in *Rechtsverordnungen* des Bundes und der Länder sind ebenfalls als Umweltschutzziele im Sinne der SUP-Richtlinie anzusehen. Auch dabei handelt es sich um rechtlich verbindliche Festlegungen. Dies gilt etwa für die Immissionsgrenzwerte, die in der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und in der Verordnung über Immissionswerte (22. BImSchV) enthalten sind.

Gleiches gilt für kommunale Satzungen. Auch sie können Umweltschutzziele beinhalten (vgl. auch unten zu Plänen 4.5).

Auch können *Verwaltungsvorschriften und Richtlinien* Zielfestlegungen für den Umweltschutz enthalten. Da ihre Geltung in der Regel auf bestimmte Behörden (die erlassende und die fachlich nachgeordneten) beschränkt ist,

- vgl. etwa Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage 1999, § 24 Rn. 18 -

sind sie nur bei der Aufstellung von Plänen und Programmen *durch diese Behörden* als Umweltschutzziele in den Umweltbericht aufzunehmen. Eine Festlegungsabsicht gegenüber Dritten besteht bei Richtlinien und Verwaltungsvorschriften definitionsgemäß grundsätzlich nicht. Bei Plänen und Programmen anderer staatlicher Stellen können sie daher mangels Verbindlichkeit nicht als Schutzzielefestlegungen im Sinne der SUP-Richtlinie gelten.

Es gibt allerdings auch Richtlinien und Verwaltungsvorschriften, die sich an alle Behörden richten, die in einem bestimmten Bereich tätig werden. Zu den letztgenannten Verwaltungsvorschriften gehören etwa die TA Lärm (Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-

Immissionsschutzgesetz - Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm), die TA Luft (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft).

4.5 Pläne, Programme und sonstige Vorgaben anderer Planungsebenen

Pläne und Programme übergeordneter Planungsebenen auf dem Gebiet der Raumplanung, der städtebaulichen Planung und auf dem Gebiet der Fachplanung enthalten zahlreiche Vorgaben, die von den Trägern nachrangiger Planungen als verbindliche Vorgaben strikt zu beachten oder jedenfalls neben anderen Belangen bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sind. Soweit eine Beachtungspflicht gesetzlich angeordnet ist (etwa in § 4 ROG), entfalten Pläne und Programme damit gegenüber öffentlich-rechtlichen Planungsträgern eine Rechtsverbindlichkeit. Aber auch Vorgaben, die laut Gesetz nur als zu berücksichtigende Belange in die Abwägung einzustellen sind, haben dadurch eine Verbindlichkeit und können als Festlegungen von Umweltschutzziele gelten. Umweltschutzziele sind somit z.B. umweltbezogene Vorgaben in Landesentwicklungsplänen, Regionalplänen, Gebietsentwicklungsplänen und Bauleitplänen, Linienbestimmungen von Straßen im Sinne von § 16 FStrG sowie in der umweltbezogenen Fachplanung in Landschaftsplänen nach BNatSchG und in Lärminderungsplänen nach § 47a BImSchG. Für die Beurteilung, ob es sich um Umweltschutzziele im Sinne der SUP-Richtlinie handelt, kommt es dabei weder auf die Rechtsqualität (Gesetz, Verordnung, Satzung, Verwaltungsvorschriften etc) der Festlegung noch auf die Rechtsverbindlichkeit (beachten/berücksichtigen) an. Umweltschutzziele können daher ebenso in ohne besondere Rechtsqualität verabschiedeten Plänen und Programmen wie kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen oder auch in als Rechtsverordnung oder kommunale Satzung erlassenen Plänen enthalten sein. Die Einordnung von Vorgaben als Umweltschutzziel wird auch nicht davon beeinflusst, dass etwa bei den Bauleitplänen der Flächennutzungsplan nur behördenverbindlich ist, während der Bebauungsplan allgemeinverbindlich die Grundstücksnutzung regelt. Beide können in gleicher Weise Umweltschutzziele enthalten.

4.6 Erklärungen und Beschlüsse der Bundes- und Landesregierungen

Die Festlegung von Umweltschutzziele kann nicht nur durch rechtlich verbindliche Vorgaben erfolgen. Erklärungen und Beschlüsse, teilweise auch Aktionsprogramme, Konzepte und Aktionspläne der Bundes- und Landesregierungen können Umweltschutzziele im Sinne der Richtlinie sein. Es muss allerdings ein Festlegungscharakter zum Ausdruck kommen, also der Wille, bestimmte Umweltschutzziele zu verfolgen und durch weitere staatliche Maßnahmen – insbesondere durch Pläne und Programme – umzusetzen. Das kann z.B. bei Regierungserklärungen und Beschlüssen von ähnlicher Bedeutung der Fall sein, die dann Umweltschutzziele beinhalten können..

Als Beispiel für eine Schutzzielefestlegung durch eine politische Erklärung kann das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung dienen (Nationales Klimaschutzprogramm, Beschluss der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000, Fünfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe "CO₂-

Reduktion", abrufbar unter www.bmu.de). Dieses ist als Kabinettsbeschluss ergangen. Sein konkret gefasster Inhalt und die Verbindlichkeit der Formulierungen bestätigen, dass dieses Klimaschutzprogramm nach dem Willen der Bundesregierung umgesetzt werden soll. Aus diesen Gründen ist das Klimaschutzprogramm eine Festlegung von Umweltschutzziele im Sinne der Richtlinie, die für das gesamte Gebiet der Bundesrepublik (Bund, Länder, Kommunen) zu berücksichtigen ist.

Im Gegensatz zu den Festlegungen solcher verabschiedeter Programme können nicht vom Kabinett verabschiedete Programme keine festgelegten Umweltschutzziele enthalten. Ihnen wurde durch die fehlende Verabschiedung kein Festlegungscharakter gegeben. So hat z.B. das Bundesumweltministerium bereits 1998 in einem Schwerpunktprogramm das Ziel festgelegt, den Flächenverbrauch auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, das jedoch vom Bundeskabinett nicht verabschiedet und/oder bestätigt wurde. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen bei der Bundesregierung hat die hohe Bedeutung dieses Umweltschutzziels betont.

- Vgl. etwa Michaelis, Nachhaltige Entwicklung – Umweltpolitische Prioritäten aus ökonomischer Sicht – Vortragsmanuskript zur Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 2. November 2001 in Berlin (Dokumentation erscheint voraussichtlich 2002 im Erich-Schmidt-Verlag) -

Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ fordert eine noch weiter gehende Reduzierung auf 10 ha. Doch hat die Bundesregierung das Schwerpunktprogramm – und mit ihm das Umweltschutzziele – nie verabschiedet. Für eine Einbeziehung in den Umweltbericht fehlt es an einer Festlegung. Damit liegt kein Umweltschutzziel vor.

4.7 Beschlüsse und Berichte von Ministerkonferenzen und Länderarbeitsgemeinschaften

Fraglich ist, ob auch Beschlüssen staatlicher Gemeinschaftsgremien wie der Umweltministerkonferenz oder Länderarbeitsgemeinschaften als Umweltschutzziele im Sinne der Richtlinie gelten können. Als Beispiel können hier etwa die Beschlüsse der Umweltministerkonferenz zum Problembereich „Krebsrisiko durch Luftverunreinigungen“ u.a. der 37. Sitzung vom 21./22.11.1991 oder der Beschluss des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI) über Beurteilungsmaßstäbe zur Begrenzung des Krebsrisikos durch Luftverunreinigungen aus dem Jahre 1991 gelten. Den Begriff der Ziele sogar im Titel hatte die LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser)-Arbeitsgruppe „Qualitätsziele“ im Bereich des Gewässerschutzes sowie die in drei Bänden 1997/98 vorgelegten Zielvorgaben zum Schutz oberirdischer Binnengewässer.

- Zusammengestellt in UBA, Ziele für die Umweltqualität, Berlin 2000, S. 176 -

Die jetzt im neuen Bundesnaturschutzgesetz befindliche Vorgabe der Schaffung eines quantitativ bestimmten Biotopverbundsystems findet sich bereits in einer Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung aus dem Jahre 1992 und ist auch veröffentlicht.

- Entschließung vom 27.11.1992, GMBI. 1993, S. 49 -

Andere Ziele sind als reine Empfehlung formuliert und nicht veröffentlicht. Die Beschlüsse von Ministerkonferenzen und Länderarbeitsgemeinschaften haben nicht nur eine höchst unterschiedliche Form und Publizität, ihnen kommt auch eine sehr unterschiedliche praktische Bedeutung zu.

Bei den Konferenzen und Arbeitsgemeinschaften handelt es sich nicht um Organe, deren Beschlüsse qua Gesetz Bindungswirkung für ihre Mitglieder haben. Es handelt sich vielmehr um Konferenzen für die Koordinierung eigentlich in die ausschließliche Kompetenz der Landesregierungen fallender Fragen.

- Vgl. etwa Lerche in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art 83 Rn 108 -

Vereinzelte mit Beschlüssen/Entscheidungen der Ministerkonferenzen allerdings länderübergreifend zu bestimmten Fragen Vorgaben mit einer gewissen Verbindlichkeit formuliert werden. Diese sind dann auch als Umweltschutzziele heranzuziehen, wenn ihnen ein Festlegungscharakter zu entnehmen ist. Die Kompetenz für solche Festlegungen kommt Ministerkonferenzen aus der Länderkompetenz für die Gegenstände der Beschlüsse zu.

Länderausschüsse, Länderarbeitsgemeinschaften etc. sind hingegen lediglich Arbeitsgremien der Ministerkonferenzen mit der Aufgabe, einen einheitlichen Verwaltungsvollzug vorzubereiten und Aufträge der Ministerkonferenzen zu bearbeiten (vgl. etwa Ziff. 12.1 der Geschäftsordnung der Umweltministerkonferenz i.d.F. vom 25.10.2000). Länderarbeitsgemeinschaften können daher mangels eigener Kompetenzen keine Festlegungen treffen. Die auf dieser (fachlichen) Ebene gefassten Beschlüsse bedürfen vielmehr der Umsetzung durch die zuständigen Landesbehörden. Die Muster-Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des § 47a BImSchG – Aufstellung von Lärm-minderungsplänen (LAI, Düsseldorf 1992) etwa müsste in den einzelnen Ländern durch die jeweils zuständigen Ministerien als Verwaltungsvorschrift eingeführt werden, damit die darin enthaltenen Vorgaben in dem hier verstandenen Sinne als „festgelegt“ gelten können.

4.8 Vereinbarungen und sonstige Verpflichtungen

Auch Verträge kommen als Quelle von Umweltschutzziele in Betracht. Allerdings kommt bei Verträgen der Frage besondere Bedeutung zu, ob es sich noch um staatliche Festlegungen mit einer gewollten Verbindlichkeit auch für Dritte handeln kann. Das kann etwa bei Staatsverträgen, wie dem Landesplanungsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg, durchaus der Fall sein. Allerdings ist dieser Vertrag ohnehin durch ein Gesetz mit allgemeiner Verbindlichkeit festgelegt worden.

Auch länderübergreifende, regionenübergreifende u.ä. Vereinbarungen unterhalb der Ebene der Staatsverträge können Regelungen mit einem Festlegungscharakter darstellen, wenn ein Land/eine Region daraus Verpflichtungen ableitet, die der Umsetzung im eigenen Gebiet bedürfen. Dann ist mit solchen Regelungen auch eine – regelmäßig nur politische, weniger rechtlich verbindliche – Festlegung beabsichtigt. Zu solchen Vereinbarungen gehören etwa diejenigen zum Schutz größerer Flüsse und der Meere.

Bei anderen Vereinbarungen hingegen erscheint es eher zweifelhaft, ob sie auch Umweltschutzziele im Sinne der SUP-Richtlinie festlegen können. Ein Vertrag wie ein städtebaulicher Vertrag nach § 11 BauGB kann etwa das Ziel beinhalten, auf bestimmten Flächen und in bestimmtem Umfang naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach §§ 11 Abs. 1 Nr. 2, 1a Abs. 3 BauGB zu realisieren. So lange diese Zielsetzung von der Gemeinde nicht bauleitplanerisch verankert ist, ist sie allerdings für Dritte nicht verbindlich. Eine Festlegung für Dritte, insbesondere auch planende Behörden zu schaffen, ist auch regelmäßig von den Vertragsparteien nicht gewollt. Hier einen Festlegungscharakter anzunehmen, widerspräche wohl schon dem Charakter der Vereinbarung zwischen zwei Parteien, die eine – auch nur politische – Verbindlichkeit für Dritte gar nicht bedacht haben und eine solche Festlegung nicht treffen wollten.

Gleiches wird für eine Vielzahl anderer Vereinbarungen gelten, deren Inhalt ein Umweltschutzziel darstellen könnte: sie sind nicht geeignet und bestimmt, als Festlegung für Dritte, insbesondere Planungsträger, zu gelten. Unter diesem Gesichtspunkt kann auch freiwilligen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft kein Umweltschutzziel im hier relevanten Sinne entnommen werden: eine Verbindlichkeit außerhalb der einseitigen Selbstbindung derer, die sich selbst verpflichten, ist hier gerade nicht gewollt und bei der Erarbeitung regelmäßig nicht bedacht.

Andere Vereinbarungen zwischen Staat und Privaten (deren Vertretern, Verbänden etc.) mögen hingegen darauf ausgerichtet sein, einen verbindlichen Rahmen für beide Seiten zu schaffen und auch die für eine Plan/Programm-UVP zuständige Behörde zu binden. In solchen Vereinbarungen aufgestellte Umweltschutzziele können auch solche im Sinne der SUP-Richtlinie sein.

5. Verhältnis der Umweltschutzziele zueinander

Aufgrund der o.g. Definition werden vor allem bei der räumlichen Gesamtplanung, die alle Aspekte der Raumnutzung erfassen muss, eine Vielzahl von Umweltschutzzielen in den Umweltbericht mit einzubeziehen sein. Dabei können sich hinsichtlich einzelner Umweltschutzaspekte auch Überschneidungen zwischen mehreren Zielfestlegungen ergeben. Denkbar ist insofern zum einen, dass zwei Ziele inhaltlich gleichgerichtet sind, aber eines weiterreichende Anforderungen aufstellt als das andere. Zum anderen ist denkbar, dass zwei Festlegungen gegenläufige Umweltschutzziele bestimmen (z.B. Immissionsschutz und Naturschutz). Im Folgenden ist zu unter-

suchen, in welchem Verhältnis die Umweltschutzziele in solchen Fällen stehen und welche Art der Zielfestlegung sich gegebenenfalls durchsetzt.

5.1 Verhältnis von Festlegungen auf der gleichen Kompetenzebene

Sofern das gleiche Organ (Parlament, Ministerium oder eine andere Behörde) verschiedene Festlegungen getroffen hat, die sich überschneiden oder in Konkurrenz stehen, geht bei Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften nach allgemeinen rechtssystematischen Grundsätzen die spätere Festlegung vor. Nichts anderes kann für politische Festlegungen desselben Organs gelten. Sofern rechtlich verbindliche Ziele und unverbindliche Festlegungen im Widerspruch zueinander stehen, sind immer die verbindlichen Ziele vorrangig, die immerhin Ausdruck eines durch die Verbindlich-Erklärung verfestigten Konsensprozesses sind. Allerdings können etwa im Verhältnis zu gesetzlichen Zielfestlegungen weitergehende politische Zielfestlegungen im Einzelfall nicht in Verkenntung eines Konflikts mit dem Gesetz, sondern gerade in der Absicht, auf rechtlich nicht verbindlicher Ebene weitergehende Ziele zu setzen, aufgestellt sein. Dann besteht kein Konflikt zu der rechtlich verbindlichen Regelung, sondern es existiert darüber hinausgehend ein Umweltschutzziel, welches im Umweltbericht dann auch Berücksichtigung finden muss.

Konflikte können aber auftreten, wenn verschiedene gleichrangige Behörden gegenläufige Zielfestlegungen vornehmen. Wenn eine der Festlegungen völlig außerhalb der Rechtssetzungs- und der Verwaltungskompetenz der Behörde liegt, ist mangels Festlegungskompetenz nicht einmal von einer verbindlichen Zielfestlegung auszugehen. In den übrigen Fällen kann bei der Frage, welche Auswirkungen derartige Konflikte auf den Umweltbericht haben, auf die Funktion der Umweltprüfung nach der Richtlinie abgestellt werden: aus Art. 8 sowie der Begründungserwägung 4 ergibt sich, dass die Umweltprüfung die informationellen Voraussetzungen für die Ausarbeitung und Annahme eines Plans oder Programms beim Planungsträger und in der Öffentlichkeit schaffen soll. Es ist gerade Sinn und Zweck des Umweltberichts, aufgrund dieser Informationen gegenläufige Umweltschutzziele zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Der Funktion einer informationellen Entscheidungsgrundlage für Planungsträger und Öffentlichkeit entspricht es, dass der Umweltbericht auch konfligierende Schutzziele festlegungen enthalten muss, soweit diese gleichberechtigt Geltung haben. Erst der Ausarbeitung und Entscheidung über den Plan oder das Programm kommt dann die Aufgabe zu, diese Schutzziele miteinander in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Würde schon bei der Erstellung des Umweltberichtes eine wertende Auswahl unter den Schutzzielbestimmungen erfolgen, so würde dadurch der Rahmen einer informationellen Aufbereitung als Entscheidungsgrundlage überschritten. Daher sind inhaltlich gegenläufige Schutzziele festlegungen verschiedener Organe auf der gleichen Ebene gleichberechtigt in den Umweltbericht mit einzubeziehen und erst auf der Planungs-/Programmerstellungsebene in einen Ausgleich zu bringen.

5.2 Verhältnis von Festlegungen auf unterschiedlichen Kompetenzebenen

Schon aus der Formulierung des Anhang I lit. e) der Richtlinie geht hervor, dass die in den Umweltbericht einzubeziehenden Ziele des Umweltschutzes auf verschiedenen Ebenen festgelegt sein können: genannt werden Festlegungen auf internationaler, gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Ebene. Darüber hinaus hat die Auslegung der Vorschrift ergeben, dass auch innerstaatliche Schutzziele aller Ebenen – also des Bundes, der Länder und der Kommunen – in den Umweltbericht einbezogen werden müssen. Hinsichtlich rechtlicher Festsetzungen gilt der allgemeine rechtssystematische Grundsatz vom Vorrang der höherrangigen Norm.

Schwierigkeiten können sich aber bei Umweltschutzziele ergeben, die im Rahmen außerrechtlicher, politischer Tätigkeit der staatlichen Organe festgelegt werden. Hier lassen sich die Kompetenzen im Einzelfall nicht immer eindeutig voneinander abgrenzen. Soweit die Festsetzungen nicht völlig außerhalb der Rechtssetzungs- und der Verwaltungskompetenz eines Organs liegen, sind sie als Umweltschutzziele im Sinne der SUP-RL in den Umweltbericht aufzunehmen. Konfligierende Schutzziele auf verschiedenen Ebenen sind gleichberechtigt in den Umweltbericht mit aufzunehmen, wenn sich nicht aus rechtssystematischen oder kompetenziellen Gründen der Vorrang einer der Festlegungen ergibt. Bei gleichgerichteten Schutzziele führt das dazu, dass das weitreichendere zu berücksichtigen ist, da die Berücksichtigung des weniger weitreichenden Umweltschutzziele im Hinblick auf die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes keine zusätzlichen Erkenntnisse bringen würde.

5.3 Verhältnis von gemeinschaftlichen und bundesdeutschen Festlegungen

Fraglich ist, in welchem Verhältnis bundesdeutsche Schutzzielefestlegungen zu solchen der EG stehen. Soweit die gemeinschaftlichen Festlegungen juristisch verbindlich sind und ihnen eine unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten zukommt, werden gegenläufige innerstaatliche Festlegungen aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts

- EuGH Rs 6/64, Slg. 1964, 1270 ff.; Rs 26/62, Slg. 1963, 1 -

von den gemeinschaftlichen Festlegungen verdrängt und sind daher bei der Erstellung des Umweltberichts nicht zu berücksichtigen. Das betrifft vor allem Verordnungen der EG, die nach Art 249 EGV in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten.

Demgegenüber richtet sich eine Richtlinie bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist ausschließlich an den Gesetzgeber. Erst danach bindet sie ausnahmsweise auch alle anderen staatlichen Organe, wenn sie hinreichend klar, bestimmt und unbedingt ist und von dem betroffenen Mitgliedstaat noch nicht umgesetzt wurde.

- Vgl. EuGH Rs C-431/92, Slg. 1992, I-2189, Tz. 24, 39 -

In diesem Fall verdrängen auch Schutzzielefestlegungen in einer Richtlinie entgegenstehende Festlegungen durch die Mitgliedstaaten. Soweit durch Richtlinien der EG aufgestellte Schutzzielefestlegungen von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt wurden, ist darüber hinaus zu beachten, dass diese richtlinienkonform ausgelegt werden müssen.

- EuGH Rs 106/89, Slg. 89, 4135, Tz. 8 -

Sind gemeinschaftliche Festlegungen demgegenüber nicht durch rechtlich verbindliche und unmittelbar anwendbare Akte erfolgt – d.h. in allen übrigen Fällen, z.B. Empfehlungen oder Stellungnahmen der Kommission gemäß Art 249 EGV –, kann ein Konflikt zwischen gegensätzlichen Schutzzielebestimmungen auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene nicht durch den Vorrang der EG-Maßnahmen gelöst werden. Auch die Abgrenzung nach Sachkompetenzen hilft angesichts der unbestimmten Weite der gemeinschaftlichen Kompetenzen kaum weiter. Wie schon bei Konflikten zwischen innerstaatlichen Schutzzielefestlegungen spricht die Funktion des Umweltberichtes als rein informationelle Grundlage für die Abwägung der durch den Plan oder das Programm betroffenen Belange dafür, in diesem Fall gemeinschaftliche und gegenläufige mitgliedstaatliche Schutzzielefestlegungen gleichberechtigt in den Umweltbericht aufzunehmen. Bestätigt wird dies durch folgende Überlegung: selbst juristisch verbindliche und unmittelbar anwendbare Akte der Gemeinschaft gehen dem Recht der Mitgliedstaaten nur soweit in der Anwendung vor, wie es für ihre Durchsetzung erforderlich ist.

- EuGH Rs C-10-22/97, Slg. 1998, I-6307, Tz. 18 ff. -

Da eine juristisch nicht verbindliche Zielfestlegung überhaupt nicht auf eine Durchsetzung in den Mitgliedstaaten gerichtet ist, kann durch sie demzufolge auch keine Verdrängung nationaler Festlegungen erfolgen.

Somit wird bei Konflikten zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Umweltschutzziele die nationale Festlegung von der gemeinschaftlichen nur verdrängt, wenn letztere durch eine unmittelbar in den Mitgliedstaaten geltende Rechtsnorm erfolgt ist. Ansonsten sind beide Festlegungen nebeneinander in den Umweltbericht mit einzubeziehen.

5.4 Verhältnis von deutschen und internationalen Festlegungen

Innerstaatliche Zielfestlegungen für den Umweltschutz können schließlich mit Festlegungen auf internationaler Ebene in Konflikt geraten. Zu denken ist dabei an völkerrechtlich verbindliche internationale Übereinkommen, Konventionen und Protokolle, an bilaterale und multilaterale politische Übereinkünfte oder an Erklärungen von Staatenkonferenzen.

Zu überlegen ist, ob völkerrechtlich verbindliche Schutzzielbestimmungen im Konflikt mit innerstaatlichen Festlegungen diese verdrängen. Nach Art 59 Abs. 2 GG erlangen aber auch Staatsverträge ihre Geltung in Deutschland durch ein Bundesgesetz. Im Verhältnis zum innerstaatlichen Recht sind sie somit auch nur so zu behandeln wie ein einfaches Gesetz des Bundes. Ihnen kommt kein Vorrang vor anderen Gesetzen zu.

- Vgl. etwa BVerwG DVBl. 1992, S. 290 f; BVerwG DVBl. 1997, S. 1384 ff.

Daher kann für das Verhältnis völkerrechtlich verbindlicher Schutzziele festlegungen zu innerstaatlichen Festlegungen nichts anderes gelten, als für das Verhältnis eines entsprechenden Bundesgesetzes zu diesen Festlegungen. Im Konfliktfall mit einer Festlegung durch Bundesgesetz geht das spätere Gesetz vor, im Konflikt mit untergesetzlichen Schutzziele gilt dagegen der Vorrang der durch Gesetz ratifizierten völkerrechtlichen Vereinbarung.

Sind die internationalen Festlegungen völkerrechtlich nicht verbindlich, so unterscheidet sich die Problematik im Falle eines Konfliktes mit innerstaatlichen Schutzziele nicht von der des Konfliktes zu nicht verbindlichen Festlegungen anderer innerstaatlicher Organe oder der EG. Nach den o.g. Überlegungen müssen einander widersprechende Festlegungen in diesem Fall daher als Grundlage der Ausarbeitung des Plans oder Programms gleichberechtigt in den Umweltbericht einbezogen werden.

6. Beispiele für nicht zu berücksichtigende Umweltschutzziele

Nach der hier zugrunde gelegten Definition gibt es eine Reihe von Umweltschutzziele, deren Berücksichtigung im vorliegenden Beispiel des Regionalplans Oderland-Spree im Sinne der SUP-Richtlinie nicht gefordert wird, obwohl sie in der deutschen Planungspraxis häufig zum Einsatz kommen und wichtige Orientierungswerte darstellen. Sie werden in der bundesdeutschen Planungspraxis zu recht ihren Stellenwert behalten, gehören jedoch nicht zu dem hier zu betrachtenden Mindestinhalt des Umweltberichts nach der SUP-Richtlinie:

- Dies betrifft zunächst Ziele, die nicht von staatlichen Stellen festgelegt wurden, etwa Vorgaben privatrechtlicher Institutionen wie dem Deutschen Institut für Normung e.V. (z.B. DIN 18005-1 - Schallschutz im Städtebau, Schalltechnische Orientierungswerte) oder dem Verein Deutscher Ingenieure (z.B. VDI 2310 - Richtlinie über Maximale Immissionswerte).
- Aber auch Vorgaben von Gremien, die von staatlichen Stellen eingesetzt wurden, kommen in der Regel nicht in Betracht, da ihnen die entsprechende Festlegungskompetenz fehlt. So etwa dem Sachverständigenrat für Umweltfragen - SRU (z.B. SRU 1994: Umweltgutachten 1994 - Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung), Enquete-Kommissionen des Deutschen Bundestages (z.B. Enquete-Kommission „Schutz der Erdatmosphäre“ 1994: Zweiter Bericht zum Thema „Mobilität und Klima - Wege zu einer kli-

maverträglichen Verkehrspolitik“) oder dem Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen - WBGU (z.B. WBGU 1997: Ziele für den Klimaschutz 1997). Hierzu zählen wie bereits ausgeführt (siehe 0) ebenso Zielvorgaben von Länderarbeitsgemeinschaften und -ausschüssen (z.B. Länderausschuss für Immissionsschutz - LAI, 1992: Krebsrisiko durch Luftverunreinigungen) oder bestimmten Bundesämtern (z.B. Umweltbundesamt - UBA, 1998: Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung).

- Weiterhin gehören Ziele nicht zum Mindestinhalt der SUP, wenn sie von staatlichen Stellen nicht (oder noch nicht) *festgelegt* wurden, bislang also lediglich als Entwurf vorliegen oder nicht als offizielles Dokument verabschiedet wurden. Hier sind beispielhaft zu nennen der Entwurf des umweltpolitischen Schwerpunktprogramms des Bundesumweltministeriums von 1998, die räumliche Gesamtplanung für den äußeren Entwicklungsraum Berlin-Brandenburg (Landesentwicklungsplan für den Gesamttraum Berlin-Brandenburg, LEP GR, Entwurf vom 27.02.2001) oder etwa die „Air Quality Guidelines for Europe“ der World Health Organization (WHO 1998).
- Schließlich besteht auch hinsichtlich solcher Ziele keine Berücksichtigungspflicht, die für den Plan oder das Programm nicht *von Bedeutung* sind, also denen nach Inhalt, Zweck, Detaillierungsgrad und Stellung im Entscheidungsprozess keine sachliche Relevanz zukommt (vgl. Art. 5 Abs. 2 SUP-Richtlinie sowie Kapitel 3.5.4 des Rechtsgutachtens). Dies trifft etwa auf die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) zu, die für bestimmte Baugebiete und Einrichtungen Immissionsgrenzwerte für Lärm vorgibt, welche jedoch aufgrund des nicht flächenscharfen Maßstabes des Regionalplans nicht hinreichend beachtet werden können. Gleiches gilt für die Vorgaben der TA Luft und der TA Lärm, die ebenso nur flächenscharfe Vorgaben beinhalten.

7. Formulierungsvorschlag

Der Terminus „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Ziele des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“ (Anhang I lit. e SUP-RL) ist wie folgt auszulegen:

„Ziele des Umweltschutzes“: sämtliche Zielvorgaben, die auf eine Sicherung oder Verbesserung des Zustandes der Umwelt gerichtet sind; dies sind insbesondere Aussagen, die für ein Schutzgut das zu erhaltende oder zu erreichende Schutzniveau angeben und/oder Aussagen zu den hierfür erforderlichen Maßnahmen.

„Auf der Ebene der Mitgliedstaaten“: Festlegungen, die von staatlichen Stellen auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene – oder in deren Auftrag von nicht-staatlichen Stellen im Rahmen von Vereinbarungen o.ä. – getroffen wurden.

„**festgelegt**“: Festgelegt sind Ziele des Umweltschutzes, wenn durch das dafür zuständige Organ nach einem Prozess der Willensbildung eine Entscheidung getroffen wurde, der eine gewisse Verbindlichkeit zukommt. Die Verbindlichkeit ist dabei nicht als Rechtsverbindlichkeit im engeren Sinne zu verstehen. Vielmehr reicht es aus, dass eine fachliche Vorgabe für die eigene oder andere Behörden Geltung beanspruchen soll.

„**von Bedeutung**“: Von Bedeutung sind Ziele des Umweltschutzes, wenn ihnen im Einzelfall eine sachliche Relevanz zukommt, sie also für die Inhalte des Plans oder Programms eine Rolle spielen können. Eine Auswahl von Zielen des Umweltschutzes kann insoweit erst bei der Anwendung im Einzelfall und nicht bereits bei der Auslegung des Begriffs „von Bedeutung sein“ erfolgen.

Im Zusammenhang mit Artikel 5 Abs. 2 SUP-RL ergibt sich Folgendes:

Ob einem Ziel des Umweltschutzes aufgrund des **Inhalts und Detaillierungsgrads** des Plans oder Programms sowie dessen **Stellung im Entscheidungsprozesses** eine sachliche Relevanz zukommt, – es also „von Bedeutung“ und damit zu berücksichtigen ist –, kann ebenfalls nur im Einzelfall geprüft werden und ist nicht aus dem Wortlaut des o.a. Terminus herzuleiten. Dies gilt auch für die Möglichkeit, **Mehrfachprüfungen** zu vermeiden.

Der Beschränkung der im Umweltbericht erforderlichen Informationen, – hier in Bezug auf die Ziele des Umweltschutzes –, auf solche Angaben, die **vernünftigerweise verlangt werden können**, kann ebenfalls erst bei der Anwendung im Einzelfall Rechnung getragen werden.

Aus der Auslegung ergibt sich die folgende **Definition**:

Unter „auf der Ebene der Mitgliedstaaten festgelegte Zielen des Umweltschutzes, die für den Plan oder das Programm von Bedeutung sind“ sind sämtliche Zielvorgaben zu verstehen, die auf eine Sicherung oder Verbesserung des Zustandes der Umwelt gerichtet sind, und die von den dafür zuständigen Stellen in Bund, Ländern und Gemeinden – sowie in deren Auftrag – durch Rechtsnormen sowie durch andere Arten von Entscheidungen festgelegt werden, und die im Einzelfall für einen bestimmten Plan oder ein Programm von sachlicher Relevanz sein können und mindestens zu berücksichtigen sind.

Literaturverzeichnis

<i>Bleckmann, Albert</i>	Auslegungsmethoden des EuGH, NJW 1982, S.1177ff
<i>Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.)</i>	Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 1998
<i>Creifelds, Carl/ Kauffmann, Hans Weber, Klaus (Hrsg.)</i>	Rechtswörterbuch, 14.Auflage, München 1997
<i>Doucet, Michel/ Fleck, Klaus D. (Hrsg.)</i>	Wörterbuch der Rechts- und Wirtschaftssprache Französisch, 5.Auflage, Paris/München 1997
<i>Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages</i>	Konzept Nachhaltigkeit - Vom Leitbild zur Umsetzung, Abschlussbericht, Bonn 1998
<i>Erbguth, Wilfried u.a. (Hrsg.)</i>	Festschrift für Werner Hoppe, München 2000
<i>Erbguth, Wilfried/ Schink, Alexander</i>	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung - Kommentar, 2.Auflage, München 1996
<i>Feldhaus, Gerhard (Hrsg.)</i>	Bundes-Immissionsschutzgesetz – Kommentar Loseblattsammlung, Heidelberg, Stand: April 2001
<i>Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.)</i>	Dokumentation der Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 2.November 2001 in Berlin,
<i>Grabitz, Jürgen/ Hilf, Meinhard (Hrsg.)</i>	Das Recht der EU – Loseblatt. - München, Stand 2000
<i>Hoppe, Werner (Hrg.)</i>	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, Köln 1995
<i>Jakoby, Christian</i>	Die Strategische Umweltprüfung in der Raumplanung, Berlin 2000
<i>Jarass, Hans D. (Hrsg.)</i>	Bundes-Immissionsschutzgesetz – Kommentar, 3.Auflage, München 1995
<i>Köbler, Gerhard (Hrsg.)</i>	Rechtsenglisch, 5.Auflage, München 2001
<i>Langenscheidt (Hrsg.)</i>	Großwörterbuch der englischen und deutschen Sprache, 6.Auflage, Berlin, München, Wien, 1993
<i>Lenz, Carl-Otto (Hrsg.)</i>	EG-Vertrag - Kommentar, 2.Auflage, Köln 1999
<i>Lutter, Marcus</i>	Die Auslegung angeglichenen Rechts, JZ 1992, S.593ff
<i>Maunz, Theodor Dürig, Günter (Hrsg.)</i>	Grundgesetz - Kommentar Loseblattsammlung, München, Stand: August 2000

<i>Maurer, Andreas</i>	Allgemeines Verwaltungsrecht, 13.Auflage, München 1999
<i>Ministerium für Umwelt, Planung und Verkehr Baden-Württemberg</i>	Umweltplan Baden-Württemberg, Stuttgart 2000
<i>Mönnecke, Margit</i>	Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung, in: Garten + Landschaft 2001, S.16ff
<i>PONS (Hrsg.)</i>	Großwörterbuch Englisch für Experten und Universität, 4.Aufl. 1999
<i>Rehbinder, Eckard</i>	Festlegung von Umweltzielen - Begründung, Begrenzung, instrumentelle Umsetzung -, in: NuR 1997, S.313ff
<i>Sachverständigenrat für Umweltfragen</i>	Umweltgutachten, Stuttgart 1994
<i>Sachverständigenrat für Umweltfragen</i>	Umweltgutachten , Stuttgart 1998
<i>Schink, Alexander</i>	<i>Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung, in: ZfBR 1998, S.284ff</i>
<i>Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.)</i>	Besonderes Verwaltungsrecht, 11.Auflage 1999
<i>Spannowsky, Willy</i>	Rechts- und Verfahrensfragen einer „Plan-UVP“ im deutschen Raumplanungssystem, in: UPR 2000, S.201
<i>Umweltbundesamt (Hrsg.)</i>	Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Bergspezifische Umweltqualitätsziele“ der Alpenkonvention, Berlin 2000
<i>Umweltbundesamt (Hrsg.)</i>	Ziele für die Umweltqualität - Eine Bestandsaufnahme, Berlin 2000
<i>Wolff, Hans J./ Bachoff, Otto/ Stober, Rolf</i>	Verwaltungsrecht Band I, 11.Auflage 1999
<i>Wulfhorst, Reinhard</i>	<i>Auswirkungen der UVP auf das Bebauungsplanverfahren, in: UPR 2001, S.249ff</i>