

Prof. Dr. Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Kerkerinckstraße 4, 48151 Münster
☎ 0251-9743271; 0175/8780085
post@beckmann-muenster.de

Prof. Dr. Martin Beckmann-Kerkerinckstr. 4, 48151 Münster
Herrn Dr. Bernhard Schulze Langenhorst
Lerchenhain 78
48301 Nottuln

Münster, 03.11.2022

Sehr geehrter Herr Dr. Schulze Langenhorst,

die Gemeinde Nottuln beteiligt aktuell die Öffentlichkeit an ihrer Planung für die Aufstellung eines Bebauungsplans „Südlich Lerchenhain“. Die Gemeinde gibt ihnen Gelegenheit, Einwendungen gegen diesen Plan bis einschließlich 24.11.2022 vorzubringen. Sie haben mich um eine Stellungnahme zu den Planentwürfen gebeten. Ich habe mir die öffentlich ausgelegten Planunterlagen zwischenzeitlich angesehen. Nach meiner Einschätzung wären die Änderung des Flächennutzungsplans und der Bebauungsplan rechtswidrig und damit unwirksam, wenn die Gemeinde auf der Grundlage der veröffentlichten Planunterlagen einen entsprechenden Satzungsbeschluss fassen würde.

Ich möchte mich im nachfolgenden darauf beschränken, einige Aspekte anzusprechen, insbesondere die meines Erachtens in der Planung vernachlässigte und in der bisherigen Korrespondenz nicht weiter thematisierte Klimafolgenprüfung. Ich gehe davon aus, dass der Umweltbericht den heutigen Anforderungen an eine städtebauliche Planung nicht genügt und dass der Bebauungsplan und die parallele Änderung des Flächennutzungsplans abwägungsfehlerhaft sein würden, wenn die Gemeinde auf der Grundlage des bisherigen Verfahrens und der öffentlich ausgelegten Planunterlagen den Bebauungsplan beschließt.

I. Erforderlichkeit einer Prüfung und Berücksichtigung globaler Klimafolgen

Der öffentlich ausgelegte Entwurf zur 76. Änderung des Flächennutzungsplans der Gemeinde Nottuln mit seiner Begründung und seinem Umweltbericht sowie der Entwurf zur Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 135 „Südlicher Lerchenhain“ mit seiner Begründung sind mit den Anforderungen, die der Gesetzgeber an die dafür erforderliche Umweltprüfung stellt, unvereinbar. Hinsichtlich der Notwendigkeit, auch globale Klimafolgen der Planung zu ermitteln und bei der Planung hinreichend zu berücksichtigen, sind die Planentwürfe ebenfalls unzureichend. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zur Berücksichtigung globaler Klimafolgen bei der Planung und bei der Genehmigung von Vorhaben bei der Erarbeitung der Planunterlagen und insbesondere bei der Verfassung des Umweltberichts unberücksichtigt geblieben ist.

Ein auf der Grundlage dieser Planunterlagen beschlossener Bebauungsplan und eine parallel dazu beschlossene Änderung des Flächennutzungsplans wären rechtswidrig und damit unwirksam. Der Planentwurf und der ihm zugrunde liegende Umweltbericht missachten in der öffentlich ausgelegten Fassung das Staatsziel des Art. 20 a GG, § 13 KSG, § 39 Abs. 2 S. 2 UVPG und die §§ 1 a Abs. 5, 1 Abs. 7 BauGB.

1. § 13 Abs. 1 S. 1 KSG

Die Gemeinden müssen schon seit dem Inkrafttreten des Klimaschutzgesetzes des Bundes Ende 2019 bei ihrer Abwägungsentscheidung nach Art. 20a GG i.V.m. § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG Aspekte des globalen Klimaschutzes und der Klimaverträglichkeit hinreichend berücksichtigen,

BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris.

Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG verlangt von der planenden Stelle, mit einem - bezogen auf die konkrete Planungssituation - vertretbaren Aufwand zu ermitteln,

welche CO₂-relevanten Auswirkungen das Vorhaben bzw. die Planung hat und welche Folgen sich daraus für die Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes ergeben,

BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris.

Auch auf Ebene der Bauleitplanung ist der Belang des Klimaschutzes unter anderem in der Abwägung zu berücksichtigen. Bis zur Klimaschutznovelle 2011 bestand zwar noch Streit, inwieweit Kommunen befugt sind, mit bauleitplanerischen Festsetzungen auch Ziele des globalen Klimaschutzes zu verfolgen. Schon mit der Klimaschutznovelle im Jahr 2011 wurde jedoch das klimaschützende Potenzial der Bauleitplanung gestärkt. Nach § 1a Abs. 5 BauGB soll den Erfordernissen des (globalen) Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Dieser Grundsatz ist in der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen.

Für die Frage, welches Gewicht dem Klimaschutzbelang im Einzelfall zukommt, muss sich der Planungsträger vergewissern, welches „klimaschädliche Potenzial“ seine Planung hat. Auch wenn der Einfluss einzelner Vorhaben oder Pläne auf den globalen Klimaschutz regelmäßig nicht exakt quantifizierbar ist, ändert dies nichts an der Notwendigkeit, die Auswirkungen einzelner Planungsentscheidungen auf den Klimawandel im Einzelfall zu ermitteln und zu bewerten.

Beachtet man entsprechend den Anforderungen der dazu ergangenen Rechtsprechung den globalen Klimaschutz in Form der anzustrebenden Treibhausgasneutralität als einen erheblichen Abwägungsbelang auch in der Bauleitplanung, hat dies nach der Rechtsprechung sowohl Auswirkungen auf den Umfang der Ermittlung schädlicher Klimafolgen, als auch auf die Frage, ob eine hinreichende städtebauliche Erforderlichkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB angenommen werden kann, ob also an dem Planungsziel auch unter Berücksichtigung der Notwendigkeit eines globalen Klimaschutzes festgehalten werden kann. Erst danach stellt sich die

weitere Frage nach der konkreten Art und Weise, in der das jeweilige Planungsziel ggfls. realisiert werden soll.

Die planerische Ausweisung neuer Baugebiete führt grundsätzlich zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen in der Gegenwart durch die Errichtung der Bauvorhaben, durch die Nutzung der Gebäude aber auch zu einem in der Zukunft liegenden Zeitpunkt, zu dem bereits das Gebot der Klimaneutralität gilt. Die planende Gemeinde muss daher prüfen, ob angesichts dessen die Ausweisung neuer Baugebiete überhaupt und mit welchen Gebietstypen nach der BauNVO und weiteren klimaschützenden Festsetzungen zu rechtfertigen ist, ob z.B. die Ausweisung allgemeiner Wohngebiete ganz überwiegend für Einzel- oder Doppelhäuser im bisherigen, landwirtschaftlich genutzten Außenbereich, wie von der Gemeinde Nottuln aktuell beabsichtigt, noch ein hinreichender Beitrag zum Klimaschutz sein kann oder ob damit ein klimaunverträglicher, zusätzlicher Pendlerverkehr zu vor Ort nicht vorhandenen Arbeitsstätten ausgelöst wird. Außerdem muss das bauleitplanerische Festsetzungsinstrumentarium daraufhin überprüft werden, welche zusätzlichen Möglichkeiten zur Emissionsminderung bestehen. Dies gilt etwa für die Verbindlichkeit eines bestimmten Energiekonzepts, das Vorschreiben eines bestimmten energetischen Gebäudestandards und für Festlegungen von Mobilitätskonzepten,

siehe dazu im Einzelnen *Uechtritz/Ruttloff*, Der Klimaschutz-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts - Auswirkungen auf Planungs- und Genehmigungsentscheidungen NVwZ 2022, 9 ff.

Das Bundesverwaltungsgericht führt in dem bereits zitierten Urteil vom 4. Mai 2022 dazu aus, nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG hätten die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck des KSG und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Dieses Gebot konkretisiere die allgemeine Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und solle nach dem Willen des Gesetzgebers bei allen Planungen und Entscheidungen zum Tragen kommen, soweit im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben Entscheidungsspielräume bestehen würden, „insbesondere, soweit die zugrunde liegenden Vorschriften bestimmte Entscheidungen vom Vorliegen von öffentlichen Interessen oder vom Wohl der Allgemeinheit

abhängig machen, wenn sie den zuständigen Stellen Planungsaufgaben geben oder Abwägungs-, Beurteilungs- und Ermessensspielräume zuweisen“,

BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 63; unter Verweis auf BT-Drs. 19/14337 S. 36.

Das Berücksichtigungsgebot gelte damit umfassend für jede nicht gesetzgebundene Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung, die klimarelevante Auswirkungen haben könne, und erstrecke sich als materiell-rechtliche Vorgabe des Bundesrechts auf sämtliche Bereiche, für die dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz zustehe, in denen es also um den Vollzug von materiellem Bundesrecht gehe,

BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 63; *Schink*, Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz, NuR 2021, 1.

Der globale Klimaschutz und die Klimaschutzziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes gehören, so das Bundesverwaltungsgericht, zu den öffentlichen Belangen, die in die planerische Abwägung einzustellen und daher auch im vorliegenden Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen gewesen wären. Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG erfordert, dass im Rahmen der Abwägung die Auswirkungen der Planungsentscheidung auf den Klimaschutz - bezogen auf die in den §§ 1 und 3 KSG konkretisierten nationalen Klimaschutzziele - zu ermitteln und die Ermittlungsergebnisse in die Entscheidungsfindung einzustellen sind,

BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 71; *Schlacke*, Bundes-Klimaschutzgesetz: Klimaschutzziele und -pläne als Herausforderung des Verwaltungsrechts, EurUP 2020, 338, 343; *Schink*, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, § 13 KSG Rn. 24 f.

Dies entspreche dem Willen des Gesetzgebers, „die Bedeutung der Entscheidung für den Klimaschutz zu ermitteln und Klimaschutzgesichtspunkte zu berücksichtigen, soweit keine entgegenstehenden, überwiegenden rechtlichen oder sachlichen Gründe vorliegen“,

BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris Rn 71 unter Verweis auf BT-Drs. 19/14337 S. 36.

Der Maßstab für die nach § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG gebotene Berücksichtigung des Klimaschutzes ergibt sich nach der Rechtsprechung aus dem in § 1 KSG umschriebenen Zweck des KSG und den in § 3 KSG festgelegten Zielen des KSG. Danach geht es um die dem Bundes-Klimaschutzgesetz zugrunde liegende Verpflichtung nach dem Pariser Übereinkommen, den Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2 Grad Celsius und möglichst auf 1,5 Grad Celsius gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen, und die Treibhausgasemissionen entsprechend den in § 3 KSG festgeschriebenen Vorgaben zu mindern. Die in § 1 Satz 3 KSG genannte Temperaturschwelle ist dabei als verfassungsrechtlich maßgebliche Konkretisierung des Klimaschutzziels des Grundgesetzes anzusehen,

BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78, 96 und 288/20 , BVerfGE 157, 30 Rn. 209.

Dementsprechend muss bei allen Planungen und Entscheidungen die Frage in den Blick genommen werden, ob und inwieweit diese Einfluss auf Treibhausgasemissionen haben und die Erreichung der Klimaziele gefährden können,

BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris Rn 78.

Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG verlangt von dem Planungsträger, mit einem - bezogen auf die konkrete Planungssituation - vertretbaren Aufwand zu ermitteln, welche CO₂-relevanten Auswirkungen die Planung bzw. das Vorhaben hat und welche Folgen sich

daraus für die Klimaziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes ergeben. Daran fehlt es bei der Bauleitplanung der Gemeinde Nottuln für das Baugebiet „Südlich Lerchenhain“ vollständig.

2. Prüfungsanforderungen des § 39 Abs. 2 S. 2 UVPG

Für die Ermittlung und die Bewertung der Belange des globalen Klimaschutzes auch in der Bauleitplanung gelten grundsätzlich die Beschränkungen, die für die Umweltprüfung in § 39 Abs. 2 S. 1 UVPG formuliert sind, wenngleich sich die Umweltprüfung für die Bauleitplanung nach dem BauGB richtet. Die Prüfung muss sich auf das beziehen, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode in angemessener Weise von dem Planungsträger verlangt werden kann. Soweit der Wissensstand lückenhaft ist, muss nicht anlässlich des konkreten Planverfahrens versucht werden, bestehende Erkenntnisdefizite zu schließen. Es bedarf nach der Rechtsprechung insoweit keiner Erforschung wissenschaftlicher Erkenntnisdefizite. Die gegenteilige Annahme würde einen unverhältnismäßigen Ermittlungsaufwand darstellen, der nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht geboten ist.

Mit einem Hinweis auf die relative Bedeutungslosigkeit der dem konkreten Vorhaben bzw. der konkreten Planung zuzurechnenden Treibhausgasemissionen lassen sich die Ermittlungserfordernisse und die Berücksichtigungspflichten bei der Planung allerdings nicht relativieren oder gar bagatellisieren. Denn diese relative Bedeutungslosigkeit konkreter Einzelvorhaben und Planungen im Vergleich zum globalen Ausstoß von Treibhausgasemissionen betrifft einen Einwand, der sich bei allen Einzelvorhaben oder Plänen erheben lassen würde. Bei allen Einzelprojekten und Plänen wird der Vergleich der unmittelbar zuzurechnenden Emissionen mit den nach Anlage 2 zu § 4 KSG zulässigen Jahresemissionsmengen für die Jahre 2020-2030 stets zu der Schlussfolgerung führen, es handle sich nur um einen „äußerst untergeordneten Anteil“. Für sich genommen kommt nahezu jedem Einzelvorhaben nur ein marginales Gewicht im Hinblick auf den globalen Klimaschutz und im Hinblick auf die vom Gesetzgeber in Anlage 2 zu § 4 KSG für die Jahre 2020-2030 zugelassenen Jahresemissionsmengen zu. Das ändert aber nichts daran, dass Anstrengungen des Klimaschutzes auf allen Ebenen und bei allen Einzelplanungen, auch bei der Ausweisung neuer Baugebiete durch die Bauleitplanung, unternommen werden müssen, um die nationalen und globalen Klimaschutzziele zu erreichen, weil

die Summe kleiner Einzelbeiträge an Schadstoffemissionen beim Klimawandel das Hauptproblem ausmacht.

3. §§ 1 a Abs. 5, 1 Abs. 7, 2 Abs. 4 BauGB

Die Notwendigkeit, auch bei der Bauleitplanung zu ermitteln und zu bewerten, ob und inwieweit, die Planung zum Klimawandel beiträgt, ergibt sich im Übrigen auch unmittelbar aus dem Baugesetzbuch selbst. Nach § 1 a Abs. 5 S. 1 BauGB soll den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Der Grundsatz nach § 1 a Abs. 5 S. 1 BauGB ist in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen. § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB schreibt vor, dass für die Belange des Umweltschutzes eine Umweltprüfung durchgeführt werden muss, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden. Zu den Umweltauswirkungen gehören auch die globalen Klimafolgen des Bebauungsplans. Anlage 1 zu § 2 Abs. 4 sowie die §§ 2a und 4c BauGB Nr. 2 b) gg) schreiben vor, dass auch die Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf das Klima und der Anfälligkeit des geplanten Vorhabens gegenüber den Folgen des Klimawandels im Umweltbericht zu beschreiben sind. Dazu gehören insbesondere die Ermittlung und Bewertung von Art und Ausmaß der Treibhausgasemissionen. Der von der Gemeinde Nottuln öffentlich ausgelegte Umweltbericht trifft dazu jedoch keine Aussagen. Er ist damit rechtswidrig und keine geeignete Grundlage für die erforderliche Umweltprüfung.

4. Unzureichende Angaben in den öffentlich ausgelegten Planunterlagen

Die Planunterlagen der Gemeinde Nottuln für die Ausweisung eines allgemeinen Wohngebiets „Südlich Lerchenhain“, insbesondere der Umweltbericht, enthalten keine hinreichenden Angaben zu den Klimafolgen der Planung. Der Umweltbericht beschreibt die Umweltschutzziele zum Bereich „Luft und Klima“ lediglich wie folgt:

„Zur Erhaltung einer bestmöglichen Luftqualität und zur Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen sind die Vorgaben des Baugesetzbuchs, des Bundesimmissionschutzgesetzes und der TA Luft zu beachten. Indirekt enthalten über den Schutz von Biotopen das Bundesnaturschutzgesetz und direkt das Landesnaturschutzgesetz NW Vorgaben für den Klimaschutz. Der vorliegende Bebauungsplan berücksichtigt die Schutzgüter unter anderem durch die festgesetzte Dachbegrünung und die Begrenzung der zulässigen Versiegelungen der zukünftigen Vorgärten.“

Im Zusammenhang mit der Beschreibung der erheblichen Umweltauswirkungen bei der Durchführung der Planung enthält der Umweltbericht keine nachvollziehbaren Auswirkungen zu den globalen Klimafolgen, etwa zu den CO₂-Emissionen, die bei Ausweisung des Wohngebiets durch den Fahrzeugverkehr im Wohngebiet und zu den Arbeitsstätten, durch die Errichtung der Wohngebäude und durch ihre spätere Nutzung entstehen. Auch ein gebotener Alternativenvergleich der energetischen Effizienz und der CO₂-Emissionen von Einfamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern enthält der Umweltbericht nicht.

Unberücksichtigt bleibt auch, dass der geltende Landschaftsplan Rorup des Kreises Coesfeld für das Plangebiet die Anreicherung der Landschaft mit naturnahen Lebensräumen und mit gliedernden und belebenden Elementen vorsieht und damit auch Chancen bietet, die Landschaft im Sinne eines vorsorgenden Klimaschutzes weiterzuentwickeln. Der Umweltbericht der Gemeinde Nottuln prüft und bewertet insoweit nicht die Möglichkeiten der Vermeidung von klimaschädlichen Vorhaben und einer Planung und Realisierung von Maßnahmen zur Klimaanpassung des Landschaftsplans, sondern beschränkt sich auf den Hinweis, dass der Landschaftsplan mit Rechtskraft des Bebauungsplans, sofern der Träger der Landschaftsplanung nicht widerspricht, in seinen Außengrenzen zurücktritt. Damit wird auch der Bedeutung des Landschaftsplans nicht hinreichend Rechnung getragen. Die Landschaftsplanung des Kreises für diesen Bereich beruht ebenfalls auf einer planerischen Abwägung, die im Rahmen der Bauleitplanung der Gemeinde Nottuln zu berücksichtigen ist, auch wenn der Landschaftsplan bei Inkrafttreten des Bebauungsplans seine rechtliche Bedeutung für das Plangebiet verlieren würde. Ohne eine entsprechende Berücksichtigung der Planungsvorstellungen des Kreises werden die Möglichkeiten einer klimaschützenden Landschaftsplanung ausgeblendet und nicht, wie erforderlich, für die notwendige planerische Abwägung aufbereitet.

Kapitel 5.4 der Planbegründung zum Bebauungsplan führt zu den Anforderungen des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel über den unzulänglichen Umweltbericht hinaus nur Folgendes aus:

„Das Plangebiet befindet sich am südlichen Rand der Gemeinde Nottuln in unmittelbarer Umgebung zu bereits verkehrlich und infrastrukturell erschlossenen Wohngebieten. Synergieeffekte der Erschließung wie der Ver- und Entsorgung daher genutzt werden.“

Durch die Lage des Regelungszusammenhangs werden die mit der Nutzung des Baugebietes verbundenen Verkehrsbewegungen soweit als möglich reduziert. Die Ortsmitte und damit auch die Versorgungseinrichtungen sind in fußläufiger Entfernung gut erreichbar.

Die neuen Gebäude werden nach den aktuellen Vorschriften des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) errichtet. Dadurch werden bautechnische Standardanforderungen zum effizienten Betriebsenergiebedarf sichergestellt. Mit dem geplanten Vorhaben werden weder Folgen des Klimawandels erheblich verstärkt, noch sind die Belange des Klimaschutzes unverhältnismäßig negativ betroffen.“

Auch daraus ergibt sich nicht, dass die Planung den nach der Rechtsprechung bestehenden Pflichten zur Berücksichtigung des Klimawandels hinreichend Rechnung trägt. Weder der Umweltbericht noch die darüberhinausgehende Planbegründung enthalten genügende Angaben zur Prüfung globaler Klimafolgen der Bauleitplanung. Diese lassen sich auch nicht mittelbar aus den für den Lärmschutz und für die verkehrliche Erschließung des Baugebiets prognostizierten Fahrzeugbewegungen im Plangebiet ableiten. Vielmehr hätte es einer Abschätzung bedurft, welche emissionsverursachenden Fahrzeugverkehre insbesondere auch im Zusammenhang mit Pkw nutzenden Berufspendlern aus dem Baugebiet zu erwarten sind. Die Behauptung, mit der Planung würden Folgen des Klimawandels nicht erheblich verstärkt und die Belange des Klimaschutzes würden auch nicht und unverhältnismäßig negativ betroffen, wird durch keinerlei konkrete Ermittlungen zu den CO₂-Emissionen belegt oder auch nur plausibel gemacht. Der Planentwurf und insbesondere der Umweltbericht, auf dem der Planentwurf beruht, vermitteln den Eindruck, als würden die Zeichen der Zeit mit Blick auf den Klimawandel noch nicht erkannt, als könne die Landschaft ohne Berücksichtigung des Klimawandels und seiner Folgen weiterhin mit Einfamilienhäusern/Doppelhäusern zugestellt werden.

5. Unvereinbarkeit mit Erfordernissen der Raumordnung

In den Planunterlagen wird erläutert, dass der Regionalplan Münsterland den Geltungsbereich des Bebauungsplans „Südlich Lerchenhain“ unter Berücksichtigung der dem Planwerk eigenen zeichnerischen Unschärfe als Allgemeinen Siedlungsbereich darstellt. Ob und inwieweit die Gemeinde Nottuln sich mit Blick auf die Vereinbarkeit der Planung mit den Erfordernissen der Raumordnung auf diese Zielaussage des Regionalplans Münsterland berufen kann, hängt davon ab, ob der Regionalplan seinerseits wirksam ist oder an Rechtsmängeln leidet, die zu seiner Unwirksamkeit führen. Auch hinsichtlich des Regionalplans stellt sich nämlich unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zum Klimawandel die Frage nach einer hinreichenden Berücksichtigung der globalen Klimafolgen des Plans.

Unabhängig davon lässt sich auf der Grundlage der bislang öffentlich ausgelegten Planunterlagen für das Baugebiet „Südlich Lerchenhain“ auch nicht beurteilen, ob der Bebauungsplanentwurf bzw. der Entwurf der Änderung des Flächennutzungsplans mit den Zielen der Raumordnung des Raumordnungsplans Münsterland übereinstimmt. Schon die Vereinbarkeit des Planentwurfs mit dem Ziel 1.1 des Regionalplans, wonach die Bauleitplanung ihre Siedlungsentwicklung bedarfsgerecht und umweltverträglich auszurichten hat, lässt sich mit den unzureichenden Planunterlagen nicht belegen. Außerdem schreibt das Ziel der Raumordnung 3.2 des Regionalplans Münsterland vor, dass die dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereiche durch die Bauleitplanung nur insoweit in Anspruch genommen werden dürfen, wie dies dem nachweisbaren Bedarf in Anlehnung an die jeweils sich abzeichnende künftige Bevölkerungsentwicklung und der geordneten räumlichen Entwicklung der Kommunen entspricht. Es stellt sich dazu die Frage, was unter einer geordneten räumlichen Entwicklung im Sinne dieser Zielaussage zu verstehen ist. Eine Außerachtlassung vermeidbarer Klimafolgen durch einen Verzicht auf den Zubau von Einfamilienhäusern und Doppelhäusern im bisherigen Außenbereich und durch eine Orientierung neuer Wohngebiete an einem Gebot der Vermeidung von CO₂-Emissionen, insbesondere durch eine Verstärkung des Berufspendlerverkehrs dürften gegen eine geordnete räumliche Entwicklung im Sinne des Regionalplans sprechen. Die Erfordernisse der Raumordnung des Raumordnungsplans Münsterland dürfen nicht dahingehend missverstanden werden, dass jede Gemeinde ihre Bauleitplanung in Allgemeinen Siedlungsbereichen des Regionalplans unter Außerachtlassung der Klimafolgen auf eine Deckung eines Wunsches nach Bauvorhaben ausrichten kann, die mit den Zielen des Klimaschutzgesetzes nicht oder nur schwer vereinbar sind.

Für eine hinreichende Berücksichtigung des Klimaschutzes in der Bauleitplanung reicht es insoweit nicht, wie offenbar in der Planbegründung der Gemeinde Nottuln angenommen, einige Bestrebungen zu unternehmen, um auch private Flächeneigentümer zur Mobilisierung ihrer Grundstücke zu bewegen und durch Planänderungen innerörtliche Nachverdichtungspotenziale zu nutzen. Das liegt sicher auch im Interesse des Klimaschutzes, genügt aber nicht aus. Vielmehr kann sich bei einer ordnungsgemäßen Abwägung auch der Verzicht auf die begehrte Ausweisung von Baulandflächen für Einfamilienhäuser und Doppelhäuser als vorzuzugswürdig erweisen. In der Wochenzeitschrift „Die Zeit“ schreibt dazu der Klimaökonom Wagner am 26.02.2021, im Einfamilienhaus leben zu wollen, sei eine gesellschaftlich und psychologisch nachvollziehbare Entscheidung, allerdings mit einer schlechten Klimabilanz. Ein radikales Umdenken sei dazu notwendig. Städtebaulich wird in diesem Zusammenhang auch ein verbesserter Mix von Wohnen und Gewerbe in neuen Baugebieten gefordert,

Burgi, die nachhaltige Stadt der Zukunft und das Recht, NJW 2022, 2726.

Auch die Grundsätze der Raumordnung des Regionalplans Münsterland werden in den Planentwurf nur unzureichend berücksichtigt. Dem raumordnerischen Grundsatz, wonach dem Klimawandel bei der künftigen räumlichen Entwicklung Rechnung zu tragen ist, wird mit der Planung eines allgemeinen Wohngebiets ganz überwiegend für Einfamilien- und Doppelhäuser im bisherigen landwirtschaftlichen Außenbereich nicht hinreichend Rechnung getragen. Der Hinweis in der Planbegründung der Gemeinde Nottuln auf eine angeblich „kompakte Bauweise“ macht eine hinreichende Berücksichtigung der Klimafolgen nicht plausibel. Die Forderung des Regionalplans, Allgemeine Siedlungsbereiche müssten zukünftig kompakt entwickelt werden, lässt sich mit einer Planung, die überwiegend auf Einfamilien- und Doppelhäusern im bisherigen Außenbereich setzt, nicht erfüllen. Auch der raumordnerische Grundsatz des Regionalplans, wonach Freiraum grundsätzlich zu erhalten ist, wird mit der vorgestellten Planung der Gemeinde Nottuln für das Baugebiet „Südlich Lerchenhain“ weitestgehend ausgeblendet.

6. Konsequenzen für die Bauleitplanung

Auf der Grundlage der öffentlich ausgelegten Planunterlagen können der Bebauungsplan und die parallel beabsichtigte Änderung des Flächennutzungsplans für das Baugebiet „Südlich Lerchenhain“ nicht in rechtmäßiger Weise beschlossen werden. Die Planunterlagen sind, was die Klimafolgen angeht, unzureichend. Der Umweltbericht entspricht nicht den gesetzlichen Anforderungen. Die Gemeinde Nottuln wäre, wenn sie an ihrer Planung festhalten wollte, verpflichtet, zunächst entsprechend der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für eine hinreichende Prüfung und Bewertung der globalen Klimafolgen der Planung zu sorgen. Dementsprechend wäre auch der Umweltbericht zu überarbeiten.

Auf der Grundlage entsprechender Untersuchungen und eines überarbeiteten, neu ausgelegten Umweltberichts müsste dann in einem zweiten Schritt hinterfragt werden, ob es für eine Planung, die sich zum Ziel setzt, eine Nachfrage zu bedienen, die sich vor allem auf klimaunverträgliche Baugrundstücke für freistehende Einfamilien- und Doppelhäuser richtet, mit Blick auf den nach Art. 20a GG gebotenen Klimaschutz und angesichts der Verpflichtung des § 13 KSG, die Ziele des Klimaschutzes hinreichend zu

berücksichtigen, noch eine hinreichende städtebauliche Rechtfertigung gibt. Dabei könnte es angezeigt sein, auch das schon aus dem Jahr 2012 stammende „Handlungskonzept Siedlungsentwicklung Nottuln 2025“ zu überarbeiten, das die Anforderungen an eine Berücksichtigung der Folgen des Klimawandels, die sich aus dem zwischenzeitlich dazu erlassenen Klimaschutzgesetz des Bundes ergeben, nicht berücksichtigen konnte.

In den Planunterlagen wird berichtet, dass die Gemeinde Nottuln nach einem zeitweise auch negativen Geburten- und Sterbesaldo insgesamt zwar noch über eine stabile Bevölkerungsentwicklung verfügt. Der Motor der Entwicklung ergebe sich aus einer Verringerung von Haushaltsgrößen und der steigenden Zahl an Haushalten. Auf der von der Gemeinde geführten Interessentenliste für geplante neue Baugebiete seien bereits 1.200 Personen registriert. Die Nachfrage beziehe sich allerdings vor allem auf Baugrundstücke für freistehende Einfamilienhäuser und Doppelhäuser sowie für seniorenrechtliches Wohnen. Es erscheint mehr als zweifelhaft, ob sich mit einer solchen Begründung die noch zu ermittelnden Klimafolgen städtebaulich rechtfertigen lassen. Vielmehr dürfte es angezeigt sein, Wohnbebauung mit Mehrfamilienhäusern und Arbeitsplätze näher zusammenzubringen und zum Schutz des Freiraums und des Klimas trotz anderslautender Wünsche auf Wohngebiete mit überwiegend Einfamilien- und Doppelhäusern für Berufspendler, die auf den Individualverkehr angewiesen sind, zu verzichten.

Es geht dabei auch nicht nur um Emissionen des Straßenverkehrs, sondern auch um die Emissionen, die bei der Errichtung und der Nutzung der Gebäude anfallen, sodass auch insoweit ein Alternativenvergleich zwischen Einfamilienhäusern, Doppelhäusern und Mehrfamilienhäusern für eine ordnungsgemäße Abwägung geboten wäre. Dabei würde sich herausstellen, dass Einfamilien- und auch Doppelhäuser energetisch und klimapolitisch gegenüber Mehrfamilienhäusern nachteilig sind. Das Umweltbundesamt führt dazu aus, dass ein Einfamilienhaus in der Regel eine größere Hülle als eine ähnlich große Wohnung im Mehrfamilienhaus hat und deshalb auch mehr Energie verliert. Die Kommission „Nachhaltiges Bauen“ am Umweltbundesamt hat im Juni 2019 Handlungsempfehlungen für den nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau herausgegeben. Die Kommission hält es für unverantwortlich, den städtischen Siedlungsraum immer weiter in den Außenbereich auszudehnen. Auch im ländlichen Raum sei kompaktes Bauen angesagt; die weitere Zersiedlung der Kulturlandschaft müsse beendet werden. Notwendig sei eine höhere Verdichtung. Der Klimawandel verdeutliche, dass die Auflösung des Nutzungszusammenhangs zwischen den Funktionen von Wohnen und Arbeiten durch eine autoorientierte Stadt- und Verkehrsplanung ein Irrweg sei, der zwingend zu verlassen sei. Ziel sei eine Verringerung

der Flächeninanspruchnahme durch Überlagerung möglichst vieler Nutzungen. Mit dem Ausbau von Wohngebieten überwiegend für Einfamilienhäuser und Doppelhäuser, fernab der Arbeitsstätten ihrer Bewohner, ist das nicht zu vereinbaren.

Selbst wenn man auf der Grundlage entsprechender Untersuchungen meinen würde, dass die Gemeinde Nottuln im Rahmen des ihr dazu eingeräumten Planungsermessens eine städtebauliche Rechtfertigung für ein allgemeines Wohngebiet ganz überwiegend für Einfamilien- und Doppelhäuser annehmen dürfte, blieben die Klimafolgen zu prüfen, zu bewerten und in die Abwägung einzustellen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Klimaschutzes dürfte die Absicht der Gemeinde, eine Abwanderung von Bauwilligen in benachbarte Städte und Gemeinden, insbesondere dorthin, wo die Arbeitsplätze sind, zu vermeiden, dabei kein geeignetes Abwägungskriterium sein.

II. Unzureichende Konfliktbewältigung

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass jeder Bebauungsplan zur Vermeidung eines Abwägungsfehlers grundsätzlich die von ihm selbst geschaffenen oder ihm sonst zurechenbaren Konflikte zu lösen hat, indem die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden,

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. März 2022 – 15 N 21.1422, juris;
BVerwG, Urt. v. 5.5.2015 – 4 CN 4.14 – NVwZ 2015, 1537, juris Rn. 14 m.w.N.

Die Planentwürfe für ein Baugebiet „Südlich Lerchenhain“ leiden insoweit an einem Abwägungsfehler, weil es an einer hinreichenden Konfliktlösung sowohl für die zunehmenden Verkehrsprobleme als auch für die Abwasserbeseitigung fehlt.

1. Negative Auswirkungen der Planung auf die Verkehrssicherheit

in der Planbegründung wird eingeräumt, dass das durch die Planung ansteigende Verkehrsaufkommen negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Wohnqualität, die Verkehrssicherheit und Aufenthaltsqualität hat. Das Verkehrsaufkommen könne zwar grundsätzlich noch abgewickelt werden. Allerdings würden die Betroffenheit der Bewohner bzw. die Problemlage verschärft. Es sei jedoch nicht erwarten, dass mögliche entstehende Mehrverkehre zu einer unzumutbaren Belastung der benachbarten Quartiere führen würden. Um die Belastung zu reduzieren, werde jedoch unabhängig vom

Bebauungsplanverfahren eine Umsetzung von noch festzulegenden, verkehrsberuhigenden Maßnahmen angestrebt. Mit einer solchen Strategie, die durch die beabsichtigte Planung verursachte Problemlage des zunehmenden Verkehrs mit Hilfe später festzulegender verkehrsberuhigender Maßnahmen zu entschärfen, missachtet die Gemeinde Nottuln den Grundsatz der Problembewältigung. Zwar kann ein Bebauungsplan auch konfliktlösende, verkehrslenkende Maßnahmen bei der planerischen Abwägung berücksichtigen, die erst später umgesetzt werden sollen. Voraussetzung dafür ist es jedoch, dass der Bebauungsplan selbst bereits Festsetzungen trifft, die die späteren straßenbaulichen oder verkehrslenkenden Maßnahmen ermöglichen,

BVerwG, Beschluss vom 28. August 1987 – 4 N 1/86, juris.

Allein der Verweis auf Maßnahmen oder Vorschläge, die später unabhängig vom Bebauungsplan erst noch diskutiert und ggfls. festgelegt werden sollen, reicht nicht aus, dass von der Gemeinde Nottuln erkannte Problem zusätzlicher Verkehrsbelastungen in den benachbarten Wohnquartieren zu lösen.

2. Unzureichende Konfliktlösung zur Abwasserbeseitigung

Die Planung der Gemeinde Nottuln sieht für die Entsorgung des anfallenden Abwassers (Schmutz- und Niederschlagswasser) ein Trennsystem vor. Das Schmutzwasser soll durch Anschluss an einen vorhandenen Mischwasserkanal, der durch das Erschließungsgebiet verläuft und ausreichend dimensioniert sein soll, abgeleitet werden. Allerdings weist schon die Planbegründung darauf hin, dass die Regenwasserbehandlungsanlage, zu deren Einzugsgebiet die Schmutzwasserkanäle gehören sollen, noch nachgerüstet werden muss. Eingewandt wurde gegen das Entwässerungskonzept der Gemeinde unter anderem, dass die Schmutzwasserentwässerung nicht gesichert sei. Eine Erschließung des Baugebiets könne erst nach Vorliegen einer bislang fehlenden, langfristigen Erlaubnis zur Einleitung von Abwasserschlamm in den Nonnenbach erfolgen. Das Mischabwasser aus dem Süden der Gemeinde Nottuln, wie auch das gesamte Abwasser der Gemeinde, werde zu einer Kläranlage in Appelhülsen geleitet. Zum Schutz dieser Kläranlage sei der Zufluss auf 32 Liter/Sekunde begrenzt. Steige der Strom über den genannten Wert an, werde das überschüssige Schmutzwasser in ein Regenrückhaltebecken im Bereich Hovestadt abgeleitet und dort gestaut. Bei Überfüllung des Rückhaltevolumens werde das ungereinigte Mischabwasser in den Nonnenbach abgeschlagen, was nach Informationen des Lippeverbandes ca. 49-mal jährlich statfinde. Die aktuelle wasserrechtliche Erlaubnis dafür sei allerdings auf Ende 2023 befristet. Eine Erlaubnis für die Zeit danach liege nicht vor. Im Umweltbericht zum

Bebauungsplan wird dazu erläutert, dass eine abschließende Detailplanung des zukünftigen Regenrückhaltebeckens einer nachfolgenden wasserrechtlichen Erlaubnis vorbehalten bleibe. Gegebenenfalls erforderliche Auflagen zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, wie insbesondere der Berücksichtigung von Vorgaben der EU-Wasserrahmenrichtlinie könne durch entsprechende Nebenbestimmungen zu einer dem Lippeverband zu erteilenden wasserrechtlichen Erlaubnis, soweit erforderlich, sichergestellt werden.

Ob mit einem Verweis auf mögliche Nebenbestimmungen einer noch zu erteilenden wasserrechtlichen Erlaubnis für den Lippeverband das Problem der Abwasserbeseitigung mit Blick auf das Verbot eines Konflikttransfers gelöst wird, ist sehr zweifelhaft. Abwasser, zu dem auch das Niederschlagswasser gehört, ist so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird (§ 55 Abs. 1 Satz 1 WHG). Zur Beachtung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse und den sachgerechten Umgang mit Abwässern (§ 1 Abs. 6 Nr. 1, Nr. 7 Buchst. e BauGB) sowie an den Eigentumschutz hat die Gemeinde schon bei der Planung und nicht erst bei der bauordnungsrechtlichen Prüfung der Zulässigkeit eines Bauvorhabens Gefahrensituationen zu ermitteln und in die planerische Abwägung einzustellen, die als Folge der Planung entstehen oder verfestigt werden können,

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. März 2022 – 15 N 21.1422, juris;
BVerwG, Urt.v. 21.3.2002 – 4 CN 14.00, BVerwGE 116, 144, juris Rn. 13.

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass jeder Bebauungsplan zur Vermeidung eines Abwägungsfehlers grundsätzlich die von ihm selbst geschaffenen oder ihm sonst zurechenbaren Konflikte zu lösen hat, indem die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden,

BVerwG, Urt.v. 5.5.2015 – 4 CN 4.14 – NVwZ 2015, 1537, juris Rn. 14 m.w.N.; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. März 2022 – 15 N 21.1422, juris Rn. 33.

Ergeben sich Probleme bei der Abwasserbeseitigung, z.B. weil eine bestehende Infrastruktureinrichtung an die Grenzen ihrer Kapazitäten stößt, verlangt das Gebot der Konfliktbewältigung für den Fall, dass das Problem ohne Kanalausweitung im Wege einer auf die Kapazitäten des vorhandenen Abwasserkanals abzustimmende Rückhalteeinrichtung gelöst werden soll, dass eine solche grundsätzlich selbst Gegenstand einer Regelung/Festsetzung im Bebauungsplan wird,

BVerwG, Urt. v. 21.3.2002 – 4 CN 14.00, BVerwGE 116, 144, juris Rn. 22; BayVGH, Urt. v. 11.2.2014 – 1 N 10.2254, juris Rn. 39; OVG NW, Beschl. v. 1.12.2021 – 2 B 343/21.NE, juris Rn. 36 ff.; OVG BB, Urt. v. 29.4.2021 – OVG 2 A 21.18 juris Rn. 36; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. März 2022 – 15 N 21.1422, juris Rn. 33.

Von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan darf die Gemeinde nur dann Abstand nehmen und einen Konflikttransfer außerhalb des Bebauungsplans verfolgen, wenn bei vorausschauender Betrachtung die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist. Eine Planung darf aber nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener letztlich ungelöst bleiben. Ein Konflikttransfer ist mithin nur zulässig, wenn die Durchführung der Maßnahmen zur Konfliktbewältigung auf einer nachfolgenden Stufe möglich und auch sichergestellt ist. Eine Konfliktverlagerung „ins Blaue hinein“ ist mit dem Abwägungsgebot unvereinbar. Ob eine Konfliktbewältigung durch späteres Verwaltungshandeln gesichert oder wenigstens wahrscheinlich ist, hat die Gemeinde prognostisch zu beurteilen. Ist insoweit bereits im Zeitpunkt der Beschlussfassung die künftige Entwicklung hinreichend sicher abschätzbar, so darf sie dem bei ihrer Abwägung Rechnung tragen,

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. März 2022 – 15 N 21.1422, juris Rn. 34; BVerwG, U.v. 7.5.2014 – 4 CN 5.13 – NVwZ 2014, 1170 = juris Rn. 25; U.v. 5.5.2015 a.a.O. Rn. 14 m.w.N.; speziell in Bezug auf die Niederschlagswasserbeseitigung: BayVGH, Urt. v. 11.2.2014 – 1 N 10.2254, juris Rn. 37 ff.; OVG Berlin Bbg, Urt. v. 29.4.2021 – OVG 2 A 21.18, juris Rn. 38; VGH BW, Urt. v. 24.7.2019 – 5 S 2405/17, ZfBR 2019, 806; OVG MV, Urt. v. 11.9.2019 – 3 K 376/15, juris Rn. 40; OVG NW, Beschl. v. 1.12.2021 – 2 B 343/21.NE, juris Rn. 38; Fricke, ZfBR 2016, 332 ff.

Eine Konfliktverlagerung hinsichtlich der ordnungsgemäßen Abwasserbeseitigung in ein der Bauleitplanung folgendes wasserrechtliches Erlaubnisverfahren ist daher nur dann nicht zu beanstanden, wenn die Prognose gerechtfertigt ist, dass der Konflikt in diesem nachfolgenden Verfahren tatsächlich gelöst wird und sich die Gemeinde einen Kenntnisstand verschafft hat, der ihr eine diesbezügliche Bewertung erlaubt,

BayVGH, Urt. v. 17.12.2019 – 2 N 18.1804, juris Rn. 32 ff.; Urt. v. 12.2.2020 – 15 N 19.389, juris Rn. 14.

Im Übrigen hängen nach der Rechtsprechung Einzelfragen von den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und insbesondere vom vorhandenen Konfliktpotential ab. Bei Erlass des Satzungsbeschlusses muss die Gemeinde sicher davon ausgehen können, dass das für das Baugebiet notwendige Entwässerungssystem in dem Zeitpunkt tatsächlich vorhanden und funktionstüchtig sein wird, in dem die nach dem Plan zulässigen baulichen Anlagen fertig gestellt und nutzungsreif sein werden,

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 15. März 2022 – 15 N 21.1422, juris Rn. 34; BVerwG, Urt. v. 21.3.2002 – 4 CN 14.00, BVerwGE 116, 144, juris Rn. 16; BayVGH, Beschl. v. 13.4.2018 – 9 NE 17.1222, juris Rn. 25; OVG NRW, Urt. v. 18.1.2019 – 7 D 12/18.NE, juris Rn. 23 m.w.N.

Dass eine ordnungsgemäße Abwasserbeseitigung in diesem Sinne von der Gemeinde Nottuln bereits prognostiziert werden könnte ist angesichts des derzeitigen, wasserrechtlich unbefriedigenden Zustands eines sehr häufigen Abschlags ungereinigten Abwassers in den Nonnenbach, der Notwendigkeit einer wasserrechtlichen Erlaubnis für den Lippeverband, der Unklarheit darüber, ob die Voraussetzungen einer solchen Erlaubnis von der Bezirksregierung bestätigt werden können und welche Nebenbestimmungen und Befristungen der Erlaubnis ggfls. beigefügt werden, nicht ersichtlich. Der Bebauungsplan würde, wenn er von der Gemeinde Nottuln beschlossen würde, insoweit an einem Abwägungsmangel leiden.

Mit freundlichem Gruß



Prof. Dr. Beckmann

Fachanwalt für Verwaltungsrecht