

**Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen
und zur Raumplanung**

Herausgeber:

Werner Ernst · Werner Hoppe · Rainer Thoss

Band 137

Das Recht der Landschaftsplanung

**Bestandsaufnahme, Würdigung und
Fortentwicklungsmöglichkeiten**

Klaus-Günther Hahn

Selbstverlag
des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen
und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster

Gliederung

Abkürzungsverzeichnis	XVIII
Erster Teil: Einleitung	1
§ 1 <i>Der Gegenstand der Untersuchung.</i>	1
§ 2 <i>Ziel und Gang der Untersuchung</i>	5
A. Ziel der Untersuchung	5
B. Gang der Untersuchung	6
Zweiter Teil: Die Rechtsgrundlagen der Landschaftsplanung und das Verhältnis zu anderen staatlichen Planungen	8
§ 3 <i>Bundesrechtliche Rechtsgrundlagen der Landschafts- planung im BNatSchG</i>	8
A. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) als Rahmengesetz	8
I. Das Gesetzgebungsverfahren	8
II. Überblick	9
1. Der erste Abschnitt des BNatSchG (§§ 1 - 4)	10
2. Der zweite Abschnitt des BNatSchG (§§ 5 - 7)	13
3. Die übrigen Abschnitte des BNatSchG (§§ 8 - 40)	14
B. Das System der Landschaftsplanung - die Planungsstufen und deren Inhalte	15
I. Landschaftsprogramme gem. § 5 Abs. 1 BNatSchG	15
II. Landschaftsrahmenpläne gem. § 5 Abs. 1 BNatSchG	16
III. Landschaftspläne gem. § 6 Abs. 1 BNatSchG	16
IV. Das Verhältnis der Pläne nach §§ 5, 6 BNatSchG untereinander.	18
C. Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur räumlichen Gesamtplanung	21
I. Die räumliche Gesamtplanung im System der Raum- planung und die Einordnung der Landschaftsplanung	21
1. Das Raumplanungssystem	21
2. Die Einordnung der Landschaftsplanung	22
3. Stellungnahme	27
II. Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Raumordnung und Landesplanung	29

1. Die Bedeutung des § 5 Abs. 1 BNatSchG	29
2. Die Bedeutung des § 5 Abs. 2 BNatSchG	35
3. Die Bedeutung des § 6 Abs. 3 S. 1 BNatSchG	43
III. Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung	43
D. Die Rechtswirkungen der Landschaftsplanung	45
I. Die Rechtswirkungen der überörtlichen Landschaftsplanung	45
II. Die Rechtswirkungen der örtlichen Landschaftsplanung .	45
E. Zuständigkeit, Bürgerbeteiligung und weitere Verfahrens- fragen bei der Landschaftsplanung	46
I. Zuständigkeit	46
II. Bürgerbeteiligung	47
III. Weitere Verfahrensfragen	48
§ 4 Bundesrechtliche Vorgaben für die Landschaftsplanung in anderen Bundesgesetzen	50
A. Rechtliche Vorgaben im Raumordnungsgesetz (ROG)	50
B. Rechtliche Vorgaben im Baugesetzbuch (BauGB)	53
I. Das BauGB und die Erweiterung des Inhalts der Bau- leitpläne durch § 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG i.V.m. dem Länderrecht	53
II. Die Berücksichtigung von Naturschutzbelangen/ landschaftsplanerischen Darstellungen im BauGB	56
1. Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB	56
2. Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in § 1 Abs. 5 S. 2 Nr. 7 BauGB	58
3. Berücksichtigung von Naturschutzbelangen in § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB	59
4. Der Rang der Naturschutzbelange in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB	60
III. Die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten von Naturschutzbelangen/landschaftsplanerischen Darstellungen nach dem BauGB	64
1. Darstellungsmöglichkeiten in Flächennutzungs- plänen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB	64
2. Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB	65

IV. Ergebnis zu den rechtlichen Vorgaben des BauGB	68
§ 5 <i>Landesrechtliche Rechtsgrundlagen der Landschaftsplanung und deren Vereinbarkeit mit Bundesrecht</i>	69
A. Die rahmenausfüllenden Naturschutzgesetze der Länder	69
B. Das System der Landschaftsplanung nach den Länder- naturschutzgesetzen der Flächenstaaten - die Planungs- stufen und deren Inhalte	72
I. Dreistufige Landschaftsplanung	72
1. Die Rechtslage in Baden-Württemberg	72
2. Die Rechtslage in Bayern	75
3. Die Rechtslage in Niedersachsen	75
4. Die Rechtslage im Saarland	77
II. Zweistufige Landschaftsplanung	78
1. Die Rechtslage in Hessen	78
2. Die Rechtslage in Nordrhein-Westfalen	79
3. Die Rechtslage in Rheinland-Pfalz	82
4. Die Rechtslage in Schleswig-Holstein	83
III. Vereinbarkeit der länderspezifischen Planungssysteme mit dem BNatSchG	84
1. Vereinbarkeit unter dem Gesichtspunkt der Planungsstufen	84
2. Vereinbarkeit unter dem Gesichtspunkt der Geltungsbereiche der Landschaftsplanung	85
3. Vereinbarkeit unter den Gesichtspunkten Planungspflicht/Aufstellungsermessen	89
4. Vereinbarkeit unter dem Gesichtspunkt der Planinhalte	91
5. Ergebnis zur rahmenrechtlichen Vereinbarkeit der Planungssysteme	96
C. Das Verhältnis der Landschaftsplanung nach den Länder- naturschutzgesetzen der Flächenstaaten zur räumlichen Gesamtplanung	97
I. Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Raumordnung und Landesplanung	98
1. Primärintegration (Bayern, Hessen, Nordrhein- Westfalen, Rheinland-Pfalz)	99
2. Sekundärintegration (Baden-Württemberg, Saar- land, Schleswig-Holstein)	101

3.	Nichtintegration (Niedersachsen)	102
4.	Vereinbarkeit der Integrationsmodelle bzw. der Nichtintegration mit dem BNatSchG und dem ROG	102
5.	Die Bestimmung des Verhältnisses durch Raumordnungsklauseln in den Ländernatur- schutzgesetzen	110
II.	Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung	113
1.	Primärintegration (Bayern, Rheinland-Pfalz)	114
2.	Sekundärintegration (Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Saarland, Schleswig- Holstein)	115
3.	Nichtintegration (Nordrhein-Westfalen)	118
4.	Vereinbarkeit der Integrationsmodelle bzw. der Nichtintegration mit dem BNatSchG und dem BauGB	119
D.	Die Landschaftsplanung in den Stadtstaaten	122
I.	Die Sonderregelung in § 5 Abs. 3 BNatSchG	122
II.	Die landesrechtlichen Ausführungsvorschriften in den Stadtstaaten und deren Vereinbarkeit mit Bundesrecht	123
1.	Landschaftsplanung in Berlin	123
2.	Landschaftsplanung in Bremen	123
3.	Landschaftsplanung in Hamburg	124
4.	Unvereinbarkeiten mit Bundesrecht	124
E.	Die Rechtswirkungen der Landschaftsplanung nach den Ländernaturschutzgesetzen und deren Vereinbarkeit mit Bundesrecht	127
I.	Die Rechtswirkungen der überörtlichen Land- schaftsplanung	127
1.	Rechtswirkungen durch Integration	127
2.	Selbständige Rechtswirkungen	128
3.	Vereinbarkeit mit Bundesrecht	130
II.	Die Rechtswirkungen der örtlichen Landschaftsplanung	130
1.	Rechtswirkungen durch Integration	130
2.	Selbständige Rechtswirkungen	131

3. Vereinbarkeit mit Bundesrecht.	133
F. Zuständigkeit und Bürgerbeteiligung nach den Länder- natorschutzgesetzen und deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht	134
I. Die Zuständigkeit für die Landschaftsplanung	134
1. Überörtliche Landschaftsplanung	134
2. Örtliche Landschaftsplanung.	137
3. Zusammenfassender Überblick zur Zuständigkeit . .	138
4. Vereinbarkeit mit Bundesrecht/Verfassungsrecht . . .	138
II. Die Bürgerbeteiligung bei der Landschaftsplanung . . .	141
1. Unmittelbare Bürgerbeteiligung	142
2. Mittelbare Bürgerbeteiligung.	142
a) Beiräte	142
b) Verbände	144
3. Vereinbarkeit mit dem BNatSchG.	146
§ 6 <i>Das Verhältnis der Landschaftsplanung zu den raumbe- zogenen Fachplanungen</i>	147
A. Der Begriff der raumbezogenen Fachplanung und die Abgrenzung zur Landschaftsplanung	147
B. Die Berücksichtigung der Landschaftsplanung in den raumbezogenen Fachplanungen	151
I. Berücksichtigung der Landschaftsplanung durch die Integration in die Gesamtplanungen	152
II. Berücksichtigung der Landschaftsplanung in den fachplanerischen Abwägungsprozessen	154
III. Berücksichtigung der Landschaftsplanung vermittelt durch Naturschutz-, Umweltschutz- und Gemeinwohl- klauseln in den Fachgesetzen	156
IV. Berücksichtigung der Landschaftsplanung, vermittelt durch die Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG	158
1. Grundlegendes zum Verhältnis von Eingriffs- regelung und Fachplanung	158
2. Landschaftsplanung und "Eingriff" im Sinne von § 8 Abs. 1 BNatSchG.	160
3. Landschaftsplanung und die Rechtsfolgen eines Eingriffs im Sinne von § 8 Abs. 1 BNatSchG	164

a)	Vermeidungspflichten	165
b)	Ausgleichspflichten	166
c)	Unterlassungspflichten	167
d)	Ersatzpflichten	169
e)	Pflicht zur Aufstellung eines landschafts- pflegerischen Begleitplans	171
§ 7	Das Verhältnis der Landschaftsplanung zu ausgewählten Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaften (EG)	172
A.	Die EG-Richtlinie 85/337/EWG zur Umweltverträglichkeits- prüfung (EG-RL-UVP) und das deutsche UVP-Gesetz	173
I.	Grundlegendes zur EG-RL-UVP und zum UVPG	174
II.	Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG	178
1.	Zur Parallelität der Arbeitsschritte	179
2.	Zur Zulässigkeit der Übernahme von land- schaftsplanerischen Inhalten in eine UVP	186
3.	Zur rechtlichen Gebotenheit der Übernahme von landschaftsplanerischen Inhalten in eine UVP	190
B.	Der Entwurf der EG-Richtlinie "Fauna, Flora, Habitat" (EG-RL-FFH/E) 88/C 247/03	192
I.	Grundlegendes zur EG-RL-FFH/E	193
II.	Das Verhältnis der Landschaftsplanung zur EG-RL-FFH/E	194
Dritter Teil:	Vorschläge zur Weiterentwicklung des Rechts der Landschaftsplanung	198
§ 8	Vorüberlegungen	198
A.	Die Defizite der Landschaftsplanung	199
I.	Defizite im Hinblick auf die gesetzliche Aufgabe	199
II.	Defizite im Hinblick auf die Planzahlen	202
1.	Die Anzahl der Pläne auf örtlicher Ebene	202
2.	Die Anzahl der Pläne auf überörtlicher Ebene	205
III.	Defizite im Hinblick auf die Planinhalte	209
IV.	Ergebnis zu den Defiziten der Landschaftsplanung	210
B.	Hauptziele und Rahmenbedingungen einer verbesserten Landschaftsplanung	210
I.	Hauptziele	210

1.	Entwicklung eines umfassenden, ganzheitlichen Flächenschutzkonzepts	211
2.	Schaffung eines Biotopverbundsystems	211
3.	Erhöhte Effizienz der Landschaftsplanung	213
II.	Rahmenbedingungen	213
1.	Verbesserte Ausstattung der Landschafts- planungsstellen	214
2.	Gesteigertes Naturschutzbewußtsein	215
III.	Ergebnis zu Hauptzielen und Rahmenbedingungen einer verbesserten Landschaftsplanung	217
§ 9	<i>Grundlegende Anforderungen an die Weiterentwicklung des Rechts der Landschaftsplanung</i>	218
A.	Verstärkte Vereinheitlichung des Landschafts- planungsrechts	218
I.	Rechtsvereinheitlichung zur Effizienzsteigerung	218
II.	Rechtsvereinheitlichung als Beitrag zum Umwelt-Monitoring	220
III.	Rechtsvereinheitlichung wegen der Umwelt- rechtsharmonisierung in der EG	222
IV.	Rechtsvereinheitlichung wegen der bisher negativen Bilanz	225
B.	Änderung des gesetzlichen Ziels der Landschaftsplanung	226
I.	Die anthropozentrische Zielrichtung	226
II.	Argumente für eine Zieländerung	227
III.	Der Änderungsvorschlag und seine Folgen	229
§ 10	<i>Vorschläge zum System der Landschaftsplanung</i>	231
A.	Planungsstufen	231
B.	Flächendeckende und obligatorische Landschaftsplanung	233
C.	Mindestinhalte	238
§ 11	<i>Vorschläge zum rechtlichen Verhältnis von Landschafts- planung und räumlicher Gesamtplanung</i>	240
A.	Zur allgemeinen Notwendigkeit einer Integration der Landschaftsplanung	240
B.	Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Integrationsmöglichkeiten	242
I.	Vor- und Nachteile der Primärintegration	243

II. Vor- und Nachteile der Sekundärintegration	247
C. Stellungnahme und Ergebnis	251
§ 12 <i>Vorschläge zu den Rechtswirkungen der Landschaftsplanung</i>	253
§ 13 <i>Vorschläge zu Zuständigkeit und Bürgerbeteiligung bei der Landschaftsplanung</i>	256
A. Zuständigkeit.	256
I. Die besondere Bedeutung der Zuständigkeits- regelung.	256
II. Gesamtplanungsträger als zuständige Stellen	257
III. Naturschutzfachbehörden als zuständige Stellen	258
IV. Stellungnahme, und Ergebnis	260
1. Allgemeine Stellungnahme	260
2. Stellungnahme zur Gemeindezuständigkeit	262
3. Ergebnis zur Zuständigkeit	266
B. Bürgerbeteiligung.	267
I. Unmittelbare Bürgerbeteiligung	268
II. Mittelbare Bürgerbeteiligung.	269
§ 14 <i>Vorschläge zum rechtlichen Verhältnis der Landschafts- planung zu den Fachplanungen</i>	273
A. Die Auswirkungen der bisher gemachten Vorschläge.	273
B. Weitergehende Vorschläge	274
§ 15 <i>Vorschläge zum rechtlichen Verhältnis der Landschafts- planung zur Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG und zur EG-RL-FFH/E</i>	275
§ 16 <i>Rahmenkompetenzrechtliche Vereinbarkeit der Vorschläge</i>	280
Vierter Teil: Der Gesetzentwurf zum BNatSchG (BNatSchGE)	286
§ 17 <i>Die im Referentenentwurf beabsichtigten Änderungen und Ergänzungen des Rechts der Landschaftsplanung im einzelnen unter besonderer Berücksichtigung von daraus gegebenenfalls folgenden Umsetzungsnotwendigkeiten im Landesrecht</i>	288
A. Regelungen zum System der Landschaftsplanung	294
B. Regelungen zum Verhältnis von Landschaftsplanung und Gesamtplanungen	297

C. Regelungen zu den Rechtswirkungen der Landschaftsplanung	300
D. Regelungen zur Zuständigkeit für die Landschaftsplanung.	301
E. Regelungen zur Bürgerbeteiligung bei der Landschaftsplanung	302
F. Regelungen zum Verhältnis von Landschaftsplanung und Fachplanung	303
G. Regelungen für das Verhältnis der Landschaftsplanung zur UVP und zur RL-FFH/E	304
H. Abschließende Würdigung und Ausblick.	305
Fünfter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse	306
Literaturverzeichnis.	322
Sachregister.	352