

Schriften zum Umweltrecht

Band 39

Landschaftsplanung als Umweltleitplanung

Von

Wilfried Erbguth und Bodo Wiegand



Duncker & Humblot · Berlin

WILFRIED ERBGUTH und BODO WIEGAND

Landschaftsplanung als Umweltleitplanung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 39

Landschaftsplanung als Umweltleitplanung

Von

Wilfried Erbguth und Bodo Wiegand



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Erbguth, Wilfried:

Landschaftsplanung als Umweltleitplanung / von Wilfried
Erbguth und Bodo Wiegand. — Berlin : Duncker und Humblot,
1994

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 39)

ISBN 3-428-08028-9

NE: Wiegand, Bodo; GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1994 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08028-9

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung versteht sich als Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion um die Novellierung des Rechts der Landschaftsplanung im Sinne einer im Entwurf eines Umweltgesetzbuches - Allgemeiner Teil vorgeschlagenen Umweltleitplanung. Anhand einer empirischen Untersuchung der Landschaftsplanung am Maßstab der Umweltleitplanung wird ein diesbezüglicher normativer Ausbau der Landschaftsplanung empfohlen und dieser sowohl hinsichtlich seiner umweltethischen Bezüge als auch der (verfassungs-)rechtlichen Möglichkeiten näher untersucht.

Das Manuskript geht in wesentlichen Teilen auf ein von Erbguth im Mai 1992 für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erstattetes Rechtsgutachten zurück. Das Manuskript ist sodann aktualisiert und insbesondere um philosophische Aspekte der Novellierung des Rechts der Landschaftsplanung erweitert worden. Überdies war auf erste Kritik auf die im Gutachten bereits enthaltenen und hier weiter verfolgten Vorschläge einzugehen.

Rostock, im November 1993

Wilfried Erbguth Bodo Wiegand

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---------------------------|-----------|
| Vorbemerkung | 15 |
|---------------------------|-----------|

Erster Teil

Überblick über die rechtlichen Grundlagen der empirischen Auswertung

| | |
|--|-----------|
| A. Der Prüfungsmaßstab: Entwurf einer Umweltleitplanung im UGB-AT | 17 |
| I. Die Ausgestaltung der Umweltleitplanung im UGB-AT | 18 |
| 1. Grundsätze der Umweltleitplanung und ökologisches Abwägungsgebot .. | 18 |
| 2. Zuständigkeiten und Verfahrensvorschriften..... | 19 |
| II. Insbesondere: die Ausgestaltung der Umweltleitplanung auf Regionalebene. | 19 |
| | |
| B. Überblick über das Recht der Landschaftsplanung | 20 |
| I. Übersicht über die rechtlichen Vorgaben im BNatSchG | 21 |
| II. Übersicht über die Regelung in den Bundesländern | 23 |
| 1. Baden-Württemberg | 23 |
| 2. Bayern | 24 |
| 3. Hessen | 24 |
| 4. Niedersachsen | 25 |
| 5. Nordrhein-Westfalen | 26 |
| 6. Rheinland-Pfalz..... | 27 |
| 7. Saarland | 27 |
| 8. Schleswig-Holstein..... | 28 |

*Zweiter Teil***Überprüfung beispielhafter Umweltplanungen
am Maßstab einer Umweltleitplanung**

| | |
|---|-----------|
| A. Auswertung einzelner umweltrelevanter Pläne im Hinblick auf die Vorgaben des UGB-AT..... | 29 |
| I. Begriffsbestimmung | 29 |
| 1. Fehlende inhaltliche Vorgaben im UGB-AT..... | 29 |
| 2. Begriffsbestimmungen der Literatur | 30 |
| a) Medienübergreifender Umweltschutz als Planungsgrundlage | 31 |
| b) Konsequenzen des integrativen Ansatzes | 32 |
| aa) Mediale Ansätze | 32 |
| bb) Integrativer Ansatz | 32 |
| cc) Integrationsmodelle als Grundlage der Auswertung | 32 |
| II. Die Landschaftsrahmenplanung | 33 |
| 1. Auswertung des Landschaftsrahmenplanes Peine (Vorentwurf) | 33 |
| a) Die konzeptionelle Gestaltung des Planentwurfes und seiner Auswertung durch die BFANL | 33 |
| b) Auswertung des Landschaftsrahmenplanes | 34 |
| aa) Integrative Inhalte des ersten Abschnitts: Bewertung und Analyse | 34 |
| bb) Integrative Elemente des zweiten Abschnitts: Leitbilder und Zielkonzepte | 36 |
| cc) Integrative Elemente des dritten Abschnitts: Vorschlag konkreter Maßnahmen | 38 |
| dd) Maßnahmen der Naturschutzbehörde | 42 |
| c) Bewertung des Landschaftsrahmenplanes anhand der Erfordernisse einer integrativen Umweltleitplanung..... | 43 |
| 2. Landschaftsrahmenplan Südpfalz..... | 45 |
| a) Integrationsbedeutsame Planinhalte | 45 |
| aa) Integrative Aspekte der planerischen Erfassung des Bodens als Umweltmedium..... | 45 |
| bb) Integrative Aspekte bei der planerischen Erfassung des Umweltmediums Wasser | 46 |
| cc) Integrative Aspekte bei der planerischen Erfassung des Umweltmediums Luft / Klima | 47 |

| | |
|--|----|
| Inhaltsverzeichnis | 9 |
| b) Bewertung | 47 |
| 3. Auswertung des Fachbeitrages zum Gebietsentwicklungsplan Arnsberg .. | 48 |
| a) Auswertung des Landschaftsrahmenplanes (Fachbeitrag)..... | 48 |
| aa) Auswertung der Analyse und Bewertung des erfaßten Zustandes der Naturgüter | 49 |
| bb) Auswertung der Ziele, Leitbilder und Maßnahmen im Hinblick auf integrative Elemente | 50 |
| b) Bewertung | 52 |
| 4. Kursorische Auswertung weiterer Landschafts(rahmen)pläne | 52 |
| a) Integrative Ansätze bei der Behandlung des Umweltmediums Boden .. | 53 |
| aa) Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung des Bodenwasser- haushaltes | 53 |
| bb) Maßnahmen zur Erhaltung und Aktivierung des Bodenlebens .. | 54 |
| cc) Bewertung | 54 |
| b) Integrative Ansätze bei der Behandlung des Umweltmediums Wasser .. | 55 |
| aa) Integrative Ansätze bei der Klassifizierung der Oberflächen- gewässer..... | 55 |
| bb) Integrative Aspekte bei der Behandlung des Grundwasser- haushaltes | 56 |
| c) Integrative Ansätze bei der Behandlung des Umweltmediums Luft..... | 57 |
| aa) Integrative Momente der Zielkonzeption..... | 57 |
| bb) Bewertung | 58 |
| d) Integrative Ansätze bei der Behandlung des Umweltmediums Klima .. | 58 |
| e) Gesamtbewertung | 59 |
| III. Wasserwirtschaftliche Pläne | 60 |
| 1. Übersicht über die Rechtsgrundlagen | 60 |
| a) Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung..... | 61 |
| b) Bewirtschaftungsplanung | 61 |
| 2. Untersuchung der Auswertungen wasserwirtschaftlicher Pläne durch die BFANL | 62 |
| a) Wasserwirtschaftlicher Rahmenplan Obere Leine | 62 |
| aa) Integrative Aspekte des ersten Abschnitts: Analyse und Bewertung | 62 |
| bb) Integrative Aspekte des zweiten Komplexes: Leitbilder, Zielkonzepte und Maßnahmen | 63 |
| cc) Bewertung | 63 |
| b) Bewirtschaftungsplan Leine (Entwurf) | 64 |

| | |
|---|-----------|
| aa) Integrative Aspekte bei der Analyse und Zustandsbewertung | 64 |
| bb) Auswertung der Leitbilder, Ziele und Maßnahmen in bezug auf integrative Inhalte | 64 |
| cc) Bewertung | 64 |
| c) Bewirtschaftungsplan Untere Wupper | 65 |
| aa) Integrative Aspekte der Analyse und Bewertung des Zustandes.... | 65 |
| bb) Integrative Aspekte der Leitbildkonzeption, der Ziele und Maßnahmen | 65 |
| cc) Bewertung | 66 |
| d) Gesamtbewertung wasserrechtlicher Planungsinstrumente | 66 |
| IV. Luftreinhalteplanung | 67 |
| 1. Übersicht über die Rechtslage..... | 67 |
| a) Die neue Rechtslage..... | 67 |
| b) Die alte Rechtslage | 68 |
| 2. Auswertungen einzelner Luftreinhaltepläne..... | 69 |
| a) Luftreinhalteplan Rheinschiene-Süd..... | 69 |
| aa) Integrative Inhalte: Wirkung von Luftverunreinigungen auf Sachgüter..... | 69 |
| bb) Erhebung über die Bodenbelastung mit Schwermetallen | 70 |
| cc) Bewertung | 70 |
| b) Luftreinhalteplan Ruhrgebiet-Ost | 70 |
| c) Luftreinhalteplan Rheinschiene-Mitte..... | 71 |
| d) Bewertung | 71 |
| B. Bewertung und Teilergebnis..... | 72 |

Dritter Teil

Überprüfung der geltenden gesetzlichen Vorgaben am Maßstab der im UGB-AT konzipierten Umweltleitplanung

| | |
|---|-----------|
| A. Überprüfung der geltenden gesetzlichen Regeln am Maßstab der Umweltleitplanung..... | 74 |
| I. Integrationsbedeutsame Inhalte des Naturschutzrechts | 74 |
| 1. Bundesnaturschutzgesetz | 75 |

| | |
|--|--------|
| Inhaltsverzeichnis | 11 |
| a) Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege..... | 75 |
| aa) Der Begriff des Naturhaushaltes, § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG | 75 |
| bb) Zur Bindungswirkung der Ziele des BNatSchG | 80 |
| b) Die Grundsätze nach § 2 BNatSchG | 81 |
| c) Gleichrangigkeit der Ziele und Abwägungsauftrag | 81 |
| aa) Bedeutung des Begriffs des Naturhaushaltes für die - zielinterne - Abwägung | 83 |
| bb) Gleichrangigkeit der Ziele und Grundsätze des BNatSchG | 83 |
| cc) Nachhaltige Sicherung des Naturhaushaltes als Planungsleitsatz .. | 84 |
| dd) Sicherung des Naturhaushaltes als Optimierungsgebot | 85 |
| ee) Ergebnis | 87 |
| 2. Bedeutung für die Landschaftsplanung..... | 88 |
| 3. Ergebnis..... | 90 |
| II. Exkurs: Sonstige Umweltplanungen | 91 |
| B. Teilergebnis | 92 |
| <i>Vierter Teil</i> Reformmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers | |
| A. Vorschlag zur Neufassung des § 1 BNatSchG..... | 93 |
| B. Zur rechtspolitischen Dimension des Vorschlags..... | 94 |
| I. Begründung | 95 |
| II. Zur Bedeutung von Ökozentrik und Anthropozentrik im Umweltschutzrecht..... | 98 |
| 1. Begriffliche Abgrenzung | 98 |
| 2. Verantwortungsethische Modelle..... | 99 |
| 3. Exkurs: Christliche Umweltethik..... | 103 |
| 4. Bewertung | 103 |
| 5. Die Rolle der Verfassung im Rahmen der Rezeption ökozentrischer Modelle auf einfachgesetzlicher Ebene | 104 |
| 6. Alternativen | 108 |

| | |
|---|------------|
| III. Planungsrechtliche Kritikpunkte | 109 |
| | |
| C. Flankierende Änderungsvorschläge | 110 |
| I. Vorbemerkung | 110 |
| II. Änderungsvorschläge und Begründung | 112 |
| 1. Vorschläge zur Reform des Rechts der Landschaftsplanung | 112 |
| 2. Begründung | 115 |
| III. Systematische Homogenität der Änderungsvorschläge mit der Gesamt- planung | 117 |
| | |
| D. Zwischenergebnis | 118 |
| | |
| E. Verfassungsrechtliche Fragen | 118 |
| I. Zur Bundeskompetenz für die vorgeschlagene Änderung des § 1 BNatSchG | 119 |
| 1. Die Zulässigkeit einer Kompetenzkombination | 119 |
| a) Zulässigkeit und Reichweite einer Kompetenzkombination | 120 |
| b) Bedenken gegen die Zulässigkeit einer Kompetenzkombination | 121 |
| aa) Zur Frage der Ausfüllungsfähigkeit der §§ 1 und 2 BNatSchG | 121 |
| bb) Zurückweisung der Bedenken gegen eine Kompetenz- kombination | 123 |
| 2. Die Reichweite der Rahmenkompetenz | 124 |
| a) Feststellung eines Doppelcharakters des § 1 BNatSchG | 125 |
| b) Reichweite der Bundeskompetenz zum Erlaß von materiellen sowie Verfahrensvorschriften | 126 |
| aa) Reichweite der Bundeskompetenz zum Erlaß materieller Normen | 126 |
| bb) Reichweite der Bundeskompetenz zum Erlaß von Verfahrens- recht in der Rahmengesetzgebung | 127 |
| c) Keine Lösung des Zuständigkeitsproblems allein unter Hinweis auf eine Gemengelage | 132 |
| 3. Kompetenzielle Zuordnung von Normen mit Doppelcharakter | 133 |
| a) Zur Frage einer Doppelzuständigkeit von Bund und Ländern | 133 |
| aa) Kompetenzielle Trennbarkeit der verschiedenen Norm- wirkungen | 135 |

| | |
|--|------------|
| bb) Einordnung der Regelung als idealkonkurrierendes Sonderrecht..... | 136 |
| cc) Ablehnung von Doppelkompetenzen..... | 137 |
| b) Kompetenzrechtliche Einordnung bei Ablehnung von Doppelzuständigkeiten..... | 138 |
| aa) Maßgebliche Kriterien für die kompetenzielle Zuordnung von Normen..... | 139 |
| bb) Zuordnung der Norm..... | 142 |
| 4. Zuordnung des Änderungsvorschlags des § 1 BNatSchG..... | 144 |
| II. Weitere verfassungsrechtliche Problembereiche | 145 |
| 1. Bestimmtheitsgebot | 145 |
| a) Zulässigkeit der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe..... | 146 |
| b) Reichweite des Bestimmtheitsgebotes im hier zu prüfenden Fall..... | 146 |
| 2. Zur Problematik dynamischer Verweisung..... | 148 |
| III. Rechtliche Problempunkte bezüglich der Änderung des Rechts der Landschaftsplanung | 150 |
| 1. Zur Kompetenzfrage | 150 |
| 2. Systematische Homogenität der Änderungsvorschläge mit der Gesamtplanung | 152 |
| IV. Variationsmöglichkeiten der Länder und mögliche Vollzugsdefizite | 153 |
| F. Vergleich des Ergebnisses im Hinblick auf das UGB-AT | 153 |
| Schlußbemerkung | 155 |
| Thesen | 156 |
| Literaturverzeichnis | 161 |

Vorbemerkung

Thematischer Ansatzpunkt nachfolgenden auf die Landschaftsplanung bezogenen Beitrags zur Novellierung des Naturschutz- und Landschaftspflege-rechts ist der Befund von *Kloepfer et al.*, daß derzeit eine eigenständige integrale, die umweltspezifischen Erfordernisse öffentlicher Planungen untereinander koordinierende Umweltplanung im Sinne einer Umweltleitplanung nicht besteht¹. Die Haltbarkeit dieser Aussage wird im folgenden anhand verschiedener umweltrelevanter Planungen beurteilt, wobei die Landschaftsplanung den Schwerpunkt der Auswertung bilden soll.

Angesprochen sind damit zunächst die Landschaftspläne gem. §§ 5 - 7 BNatSchG und der entsprechenden Vorschriften der Länder, wobei wegen der Bedeutung regionalen Umweltschutzes das Schwergewicht auf die Pläne der regionalen Ebene und damit die Landschaftsrahmenpläne gelegt wird. Weiterhin sind in diesem Zusammenhang wasserwirtschaftliche Pläne von Relevanz; auch hier soll schwerpunktmaßig auf die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung abgestellt werden. Ergänzt wird die Darstellung durch die exemplarische Auswertung von Luftreinhalteplänen aus Nordrhein-Westfalen.

Rechtliche Grundlagen sind damit die im UGB-AT vorgeschlagenen Normen über die Umweltleitplanung als Prüfungsmaßstab sowie die derzeit geltenden Rechtsgrundlagen umweltrelevanter Planungen. Diese seien daher zu Beginn kurz dargestellt (1. Teil). Wegen der im folgenden vorrangigen Berücksichtigung der Landschaftsplanung, genauer: der Landschaftsrahmenplanung, beschränkt sich die Darstellung auf die dazu maßgeblichen Rechtsgrundlagen. Das Recht der im übrigen herangezogenen Fachplanungen wird jeweils - soweit erforderlich - bei Erörterung dieser Pläne kurz angesprochen.

¹ Vgl. *Kloepfer et al.*, UGB-AT, S. 186; vgl. auch *Schmidt-Abmann*, DÖV 1990, S. 169 (169 f.).

Im Zentrum der Bearbeitung steht eine dahingehende empirische Auswertung², inwieweit in der gegenwärtigen Praxis bereits dem integrativen Ansatz im Sinne einer Umweltleitplanung gefolgt wird oder ob die verschiedenen Pläne medial und damit allein an fachlichen Gesichtspunkten des jeweiligen Umweltbereichs orientiert sind³ (2. Teil).

Auf den dabei gewonnenen Erkenntnissen aufbauend wird überprüft, inwieweit eine Steigerung der Effizienz des Umweltschutzes durch planerische Berücksichtigung der ökologischen Synergismen am Maßstab der im UGB-AT entwickelten Umweltleitplanung *de lege lata*⁴ erreichbar ist oder ob dieses Ziel durch Tätigwerden des Gesetzgebers erreicht werden muß (3. Teil)⁵.

Soweit das Ergebnis begründet werden kann, daß die geltenden gesetzlichen Maßgaben für die Landschaftsrahmenplanung einer Überprüfung am Maßstab der im UGB-AT konzipierten Umweltleitplanung nicht standhalten, werden vor dem Hintergrund von Vorschlägen zur Novellierung des Rechts der Landschaftsplanung Überlegungen angestellt, welche Möglichkeiten der Gesetzgeber *de lege ferenda* besitzt, die Landschaftsrahmenplanung als Umweltleitplanung auszugestalten⁶. Dabei werden insbesondere nicht nur Fragen der (umwelt)ethischen Legitimität, sondern auch die Kompetenzverteilung der Verfassung zu beachten sein (4. Teil).

² Zur Bedeutung des Sammelns von Erfahrungswissen in diesem Bereich vgl. *Erbguth* unter Mitarbeit von *Benz* und *Püchel*, Weiterentwicklung raumbezogener Umweltplanungen, S. 152 f.

³ Zur historisch gewachsenen, medialen Ausrichtung vgl. *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1990, S. 169 (170); *Kloepfer et al.*, UGB-AT, S. 200.

⁴ Zur Kritik am Instrument der Landschaftsplanung aufgrund mangelnder Effizienz in der Vergangenheit vgl. *SRU*, Umweltgutachten 1987, Tz. 411; *Hahn*, Das Recht der Landschaftsplanung, S. 4 f.; *Deixler*, NuR 1990, S. 357 (359); Umweltbericht 1990 des Bundesumweltministers, BT-Drs. 11 / 7168, S. 201; *Pfeifer / Wagner*, DVBl. 1989, S. 789 (789 f.); *Erbguth*, NuL 1991, S. 197 (197); gegenteilig *Hahn-Herse*, Kommunale Landschaftsplanung nach rheinland-pfälzischem Modell; in: Landschaftsplanung: Aufschwung für die Umwelt, S. 14 (14 f.).

⁵ Zu - aus der Kritik an der mangelnden Effizienz des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere der Planungsinstrumente resultierenden - gegenwärtigen Reformvorhaben vgl. *Gassner*, UPR 1988, S. 321 ff. (321).

⁶ Dazu bereits *Erbguth*, Rechtssystematische Grundfragen, S. 147 ff.; umgekehrt sehen *Kloepfer et. al.*, UGB-BT, § 178 mit Begründung (Druckfahne S. 47 ff.) mit geringfügigen Modifikationen ein Aufgehen der Landschaftsplanung in der Umweltleitplanung vor; näher unten, 4. Teil, sub B. III.

Erster Teil

Überblick über die rechtlichen Grundlagen der empirischen Auswertung

Prüfungsmaßstab für die empirische Auswertung verschiedener Umweltpläne ist das im UGB-AT entwickelte Modell einer Umweltleitplanung; Prüfungsgegenstand sind die hier vorrangig auszuwertenden Landschaftsrahmenpläne auf der Grundlage des Naturschutzrechts des Bundes und der Länder. Im folgenden soll daher eine kurze Übersicht über den Entwurf der Umweltleitplanung (A.) sowie über das derzeit geltende Recht der Landschaftsplanung gegeben werden (B.).

A. Der Prüfungsmaßstab: Entwurf einer Umweltleitplanung im UGB-AT

Prüfungsmaßstab für die Bewertung des gegenwärtigen Standes umweltrelevanter Planungen ist die im Entwurf eines Umweltgesetzbuches konzipierte Umweltleitplanung¹. Diese orientiert sich allgemein am Modell einer medienübergreifenden, umweltspezifischen Leitplanung, in welcher die bestehenden, vorrangig raumbezogenen Fachplanungen des Umweltschutzes so weit wie möglich zusammengeführt werden². Trotz der grundsätzlich unterschiedlichen Konzeptionen der umweltrelevanten Fachplanungen soll die Umweltleitplanung die gemeinsamen Standardformen, wie etwa die Festlegung von Vorranggebieten, Gütestandards³ sowie objektbezogenen Maßnah-

¹ *Kloepfer et al.*, UGB-AT, S. 185 ff.

² *Kloepfer et al.*, UGB-AT, S. 199 f.; *Ritter*, ZAU 1991, S. 294 (296); zuletzt *Erbguth*, DVBl. 1992, S. 1122 (1123); allgemein *Steiger*, AöR 117 (1992), S. 100 (104).

³ Gütestandards spielen derzeit vor allem in der wasserwirtschaftlichen Planung eine Rolle, dazu 2. Teil, sub III.