

# **Landschaftsplanung als Umweltschutzplanung**

Von

**Wilfried Erbguth und Bodo Wiegand**



**Duncker & Humblot · Berlin**

# Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung .....	15
--------------------	----

## *Erster Teil*

### **Überblick über die rechtlichen Grundlagen der empirischen Auswertung**

<b>A. Der Prüfungsmaßstab: Entwurf einer Umweltleitplanung im UGB-AT .....</b>	<b>17</b>
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>B. Überblick über das Recht der Landschaftsplanung .....</b>	 <b>20</b>
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**

<b>A. Auswertung einzelner umweltrelevanter Pläne im Hinblick auf die Vorgaben des UGB-AT.....</b>	<b>29</b>
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

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 Maß- nahmen .....	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 Sach- güter.....	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 Umwelt- leitplanung .....	74
I. Integrationsbedeutsame Inhalte des Naturschutzrechts .....	74
1. Bundesnaturschutzgesetz .....	75

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>B. Teilergebnis .....</b>	<b>92</b>

#### *Vierter Teil*

### **Reformmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers**

<b>A. Vorschlag zur Neufassung des § 1 BNatSchG.....</b>	<b>93</b>
<b>B. Zur rechtspolitischen Dimension des Vorschlags .....</b>	<b>94</b>
I. Begründung .....	95
II. Zur Bedeutung von Ökozentrik und Anthropozentrik im Umweltschutz- recht.....	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
<b>C. Flankierende Änderungsvorschläge .....</b>	<b>110</b>
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
<b>D. Zwischenergebnis .....</b>	<b>118</b>
<b>E. Verfassungsrechtliche Fragen .....</b>	<b>118</b>
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