

Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem

**Vergleichende rechts- und
verwaltungswissenschaftliche Studie zur Aufgabe
und Leistungsfähigkeit der Landschaftsplanung
in den Flächenländern**

Von

Bernd Schütze



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	11
I. Die Problemlage	11
1. Unsicherheiten im Status der Landschaftsplanung	11
2. Aufgabentypisierende Merkmale der Landschaftsplanung	14
a) Der fachliche Bedarf: Herstellung von landschaftsgerechten Raumnutzungen	15
b) Die rechtliche Aufgabe: Herstellung von Querkoordination	17
II. Gang der Untersuchung	20
1. Nochmals: Die Fragestellung	20
2. Das Vorgehen	22
III. Begriffsabgrenzungen	23
B. Der Diskussionsstand in der Literatur	25
I. Das juristische Schrifttum	26
1. Die Aufgabenbestimmung	26
a) Das gesicherte Aufgabenverständnis	26
b) Klassifizierungsprobleme und Defizite	28
2. Die Einordnung in das räumliche Planungssystem	31
3. Fazit	32
II. Das fachwissenschaftliche Schrifttum	32
1. Die Aufgabenbestimmung	32
a) Die Ausgangslage	32
b) Unsicherheiten und Überforderungen	34
2. Die Einordnung in das räumliche Planungssystem	36
3. Fazit	38
C. Die landesrechtliche Ausgestaltung der Landschaftsplanung	40
I. Die bundesrechtlichen Vorgaben	40
1. Die Aufgabennorm	41
2. Die bundesrechtlichen Direktiven für die Aufgabenkonkretisierung	44
a) Direkte Vorgaben	44
b) Indirekte Vorgaben	46
aa) § 1 Abs. 1 BNatSchG	48
bb) § 2 Abs. 1 BNatSchG	50

3. Die inhaltlichen Planungsdirektiven	53
a) Die Abwägungsdirektiven	53
b) § 5 Abs. 1 BNatSchG	56
II. Die Aufgaben der Landschaftsplanung nach Landesrecht	58
1. Das naturschutzorientierte Aufgabenmodell	59
2. Gesamtplanungsorientierte Aufgaben	63
3. Das adressatenübergreifende Aufgabenmodell	65
III. Die Organisation der Landschaftsplanung nach Landesrecht	69
1. Parallelplanung durch die Naturschutzverwaltung	72
2. Parallelplanung durch den Gesamtplanungsträger	76
3. Integrierte Planung durch den Gesamtplanungsträger	81
IV. Die Wirkungen der Landschaftsplanung nach Landesrecht	83
1. Unverbindliche Planinhalte	84
2. Aufnahme in gesamtäumliche Pläne	87
3. Unmittelbare Rechtsverbindlichkeit	89
D. Die Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem	93
I. Das Verhältnis zur überörtlichen Gesamtplanung	93
1. Das Zuordnungsproblem	93
2. Die naturschutzbezogenen Inhalte der überörtlichen Gesamtplanungen	96
a) Der generelle Planungsauftrag des ROG	96
b) Die naturschutzbezogenen Planungselemente und -inhalte der zentralen Landesplanung	99
aa) Die programmatischen Naturschutzvorgaben	100
bb) Die räumlich-konkretisierenden Naturschutzvorgaben	102
c) Die naturschutzbezogenen Planungselemente und -inhalte der Regionalplanung	103
aa) Die naturschutzbezogenen Planungselemente	104
bb) Das Verhältnis zu Naturschutzfachmaßnahmen und -planungen	105
cc) Die Restringierung von Eingriffen	108
d) Zusammenfassend: Naturschutzkoordination durch Landes- und Regionalplanung	110
3. Die Zuordnung der Landschaftsplanung zu Landes- und Regionalplanung	110
a) Beiträge der Landschaftsplanung zu Landes- und Regionalplanung	111
aa) Bei naturschutzorientierter Aufgabenausrichtung	111
bb) Bei gesamtplanungsorientierter Aufgabenausrichtung	113
cc) Bei adressatenübergreifender Aufgabenausrichtung	115
dd) Resümee	118
b) Ebenenspezifische Besonderheiten	119
aa) Die zentrale Planungsebene	119
bb) Die regionale Planungsebene	121
II. Das Verhältnis zur Bauleitplanung	122
1. Die naturschutzbezogenen Inhalte der Bauleitplanung	123
a) Der Planungsauftrag	123

b) Die naturschutzbezogenen Planungselemente.	132
c) Restümee	134
2. Die Zuordnung der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung	135
a) Die Zuordnungsprobleme.	135
b) Die Zuordnung.	138
3. Staatliche Kontrolle über die örtliche Landschaftsplanung	141
a) Planungspflichten.	142
b) Verfahrensbeteiligung	145
c) Genehmigungsvorbehalte.	148
aa) Naturschutzrechtliche Genehmigungsvorbehalte	148
bb) Die bauplanungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalte.	150
III. Das Verhältnis zu den Naturschutzfachplanungen	152
1. Überörtliche naturschutzfachliche Planungsleistungen der Landschaftsplanung	153
a) Das Spannungsverhältnis zwischen gesamtplanungsbezogenen und engeren naturschutzfachlichen Aufgaben	153
b) Naturschutzorientierte Landschaftsplanung.	154
c) Gesamtplanungsorientierte Landschaftsplanung.	154
d) Adressatenübergreifende Landschaftsplanung	156
e) Fazit.	157
2. Örtliche naturschutzfachliche Planungsleistungen der Landschaftsplanung.	157
a) Das Zuordnungsproblem	157
b) Die naturschutzfachliche Aufgabennorm und ihre Interpretation in der Literatur	158
c) Kritik	159
d) Eigene Lösung	161
3. Folgen	162
4. Weiterentwicklungen.	165
IV. Das Verhältnis zu den Eingriffsplanungen	167
1. Die eingriffsbezogenen Planungsleistungen der Landschaftsplanung	169
a) Die überörtlichen Ebenen.	169
aa) Naturschutzorientierte Landschaftsplanung	169
bb) Gesamtplanungsorientierte Landschaftsplanung	170
cc) Adressatenübergreifende Landschaftsplanung	171
b) Die örtliche Ebene	171
2. Das Verhältnis zur Eingriffsregelung	172
a) Die Verfahrenselemente der Eingriffsregelung	172
b) Die Aufgaben der Landschaftsplanung neben dem Verfahren der Eingriffs- regelung	174
3. Verfahrensfragen	176
E. Bewertung und Ausblick	179
I. Nochmals: Die Grundprobleme bei der Einrichtung der Landschaftsplanung	179

II. Zusammenfassend: Kennzeichen der gegenwärtigen Ausgestaltung der Landschaftsplanung in den Ländern	181
1. Geringe Regelungsdichte	181
2. Aufgabenschwerpunkt: Vorbereitung der Gesamtplanungen	182
3. Organisationsmodelle	183
III. Landschaftsplanung gescheitert?	184
IV. Landschaftsplanung als Umweltleitplanung?	187
V. Aktueller Novellierungsbedarf	191
1. Die Novellierungsvorstellungen des Bundesumweltministeriums	193
2. Eigene Vorschläge.	194
a) Die Aufgaben der Landschaftsplanung	194
b) Die Organisation und das Verfahren der Landschaftsplanung	197
c) Die Ableitungsbeziehungen zwischen der Landschaftsplanung und den Planungsadressaten	199
d) Die Darstellung der landschaftsplanerischen Inhalte	200
Zusammenfassung in Thesen.	201
Literaturverzeichnis	206
Stichwortverzeichnis	231