

Schriften zum Umweltrecht

Band 39

Landschaftsplanung als Umweltschutzplanung

Von

Wilfried Erbguth und Bodo Wiegand



Duncker & Humblot · Berlin

WILFRIED ERBGUTH und BODO WIEGAND

Landschaftsplanung als Umweltschutzplanung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 39

Landschaftsplanung als Umweltschutzplanung

Von

Wilfried Erbguth und Bodo Wiegand



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Erbguth, Wilfried:

Landschaftsplanung als Umweltschutzplanung / 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 Umweltschutzplanung. Anhand einer empirischen Untersuchung der Landschaftsplanung am Maßstab der Umweltschutzplanung 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 Umweltschutzplanung im UGB-AT	17
I. Die Ausgestaltung der Umweltschutzplanung im UGB-AT	18
1. Grundsätze der Umweltschutzplanung und ökologisches Abwägungsgebot ..	18
2. Zuständigkeiten und Verfahrensvorschriften.....	19
II. Insbesondere: die Ausgestaltung der Umweltschutzplanung 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 Umwelleitplanung**

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 Umwelleitplanung	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. Teilergebnis	92

Vierter Teil

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 Ökozentrismus und Anthropozentrismus 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
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 Landschaftspflegerechts ist der Befund von *Kloepfer et al.*, daß derzeit eine eigenständige integrale, die umweltspezifischen Erfordernisse öffentlicher Planungen untereinander koordinierende Umweltplanung im Sinne einer Umweltschutzplanung 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 schwerpunktmäßig 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 Umweltschutzplanung 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-Aßmann*, 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 gewonnen 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 lata⁴ 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.

Überblick über die rechtlichen Grundlagen der empirischen Auswertung

Prüfungsmaßstab für die empirische Auswertung verschiedener Umweltpäne 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.