

Schriften zum Umweltrecht

Band 60

**Landschaftsplanung und
Gerichtskontrolle am Beispiel
Nordrhein-Westfalens**

Von

Dirk Korella



Duncker & Humblot · Berlin

DIRK KORELLA

**Landschaftsplanung und Gerichtskontrolle
am Beispiel Nordrhein-Westfalens**

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 60

Landschaftsplanung und Gerichtskontrolle am Beispiel Nordrhein-Westfalens

**Die gerichtliche Kontrolle
der Landschaftspläne nach dem Landschaftsgesetz
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Von

Dirk Korella



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Korella, Dirk:

Landschaftsplanung und Gerichtskontrolle am Beispiel
Nordrhein-Westfalens : die gerichtliche Kontrolle der
Landschaftspläne nach dem Landschaftsgesetz des Landes
Nordrhein-Westfalen / von Dirk Korella. —

Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 60)

Zugl.: Bielefeld, Univ., Diss., 1993

ISBN 3-428-08356-3

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08356-3

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1993 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden überwiegend bis November 1994 berücksichtigt. Für die Druckfassung konnte auch die Änderung des Landschaftsgesetzes durch Gesetz vom 19.6.1994 (GV.NW. S. 418) noch Berücksichtigung finden.

Herrn Prof. Dr. Martin Stock danke ich für die Erstellung des Erstgutachtens und für die vielfältigen Anregungen während meiner Tätigkeit als Assistent an seinem Lehrstuhl. Mein herzlicher Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Joachim Wieland für die Abgabe des Zweitgutachtens. Schließlich bin ich Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer für die Aufnahme dieser Arbeit in die Reihe "Schriften zum Umweltrecht" dankbar verbunden.

Münster, im Januar 1995

Dirk Korella

Inhaltsübersicht

Erster Teil: Einführung	21
§ 1 Einleitung	21
§ 2 Konzeption der Landschaftsplanung nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen	22
§ 3 Stand der Landschaftsplanung nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nord- rhein-Westfalen	29
§ 4 Bisherige gerichtliche Kontrollen von Landschaftsplänen nach dem Landschafts- gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen	30
Zweiter Teil: Kontrolleröffnung	32
§ 5 Prinzipale Kontrolle	33
§ 6 Inzidente Kontrolle	45
Dritter Teil: Allgemeine Kontrollmaßstäbe landschaftsplanerischer Ausweisungen	90
§ 7 Verbandskompetenz des Plangebers	91
§ 8 Verfahren der Landschaftsplanung	107
§ 9 Bestimmtheit des Landschaftsplans	117
§ 10 Beachtung anderer Planungen	121
§ 11 Beachtung der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung	165
§ 12 Beachtung der Grundrechte	170
§ 13 Beachtung der Landwirtschaftsklausel	187
§ 14 Beachtung des Abwägungsgebots	190
Vierter Teil: Besondere Kontrollmaßstäbe einzelner landschafts- planerischer Ausweisungen	199
§ 15 Darstellung von Entwicklungszielen	199
§ 16 Festsetzung von Schutzgebieten bzw. geschützten Objekten	202
§ 17 Festsetzungen für Brachflächen, für die forstliche Nutzung sowie von Entwicklungs-, Pflege-, und Erschließungsmaßnahmen	233
Fünfter Teil: Zusammenfassung	239
Literaturverzeichnis	247

Inhaltsverzeichnis

<i>Erster Teil</i>		
Einführung		21
§ 1 Einleitung		21
§ 2 Konzeption der Landschaftsplanung nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen		22
A. Der Landschaftsplan als rechtsverbindliches Instrument zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft		22
B. Abgrenzung zu anderen landschaftsrechtlichen Instrumenten nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen		26
I. Ausweisung besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft durch ordnungsbehördliche Verordnung nach § 42 a Abs. 1, 3 LG		26
II. Landschaftspflegerischer Begleitplan bei Eingriffen in Natur und Landschaft durch Fachplanungen, § 6 Abs. 2 Satz 1 LG		27
C. Abgrenzung zu den Landschaftsplänen nach dem Recht der anderen Bundesländer		27
§ 3 Stand der Landschaftsplanung nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen		29
A. Entwicklung der Landschaftsplanung bis zur Novellierung des Landschaftsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1985		29
B. Gegenwärtiger Stand – Anzahl verbindlicher Landschaftspläne nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen		29
§ 4 Bisherige gerichtliche Kontrollen von Landschaftsplänen nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen		30
<i>Zweiter Teil</i>		
Kontrolleröffnung		32
§ 5 Prinzipale Kontrolle		33
A. Verfassungsgerichtliche Kontrolle		33
I. Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen		33
1. Abstrakte Normenkontrolle nach Art. 75 Nr. 3 LVerfNW		33
2. Kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 75 Nr. 4 LVerfNW i.V.m. § 12 Nr. 8 VGHG NW		34
II. Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht		36
1. Abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG		36

2. Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG	37
3. Kommunale Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 b GG	39
B. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle	40
I. Normenkontrollklage nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO?	40
II. Anfechtungsklage nach § 42 VwGO bei "nur formellem Satzungscharakter" des Landschaftsplans?	40
III. Allgemeine Normenkontrollklagen aus Art. 19 Abs. 4 GG, § 40 VwGO	42
§ 6 Inzidente Kontrolle	45
A. Verwaltungsgerichtliche Kontrolle	45
I. Bei Erlaß von Verwaltungsakten, deren Rechtmäßigkeit von der Gültigkeit eines Landschaftsplans abhängt	45
1. Erlaß von auf einen Landschaftsplan gestützten Verwaltungsakten	46
a) Verfügungen und sonstige Verwaltungsakte im Rahmen der Verwirklichung eines Landschaftsplans	46
b) Verfügungen im Rahmen der Sanktionierung von Verstößen gegen einen Landschaftsplan	47
2. Versagung ordnungsbehördlicher Genehmigungen	48
a) Landschaftsrechtliche Gestattungen	48
aa) Befreiungen von den Festsetzungen eines Landschaftsplans nach § 69 Abs. 1 LG	48
bb) Ausnahmegenehmigungen nach dem jeweiligen Landschaftsplan	50
b) Genehmigungen mit landschaftsrechtliche Gestattungen umfassender Konzentrationswirkung	51
c) Sonstige ordnungsbehördliche Genehmigungen	52
II. Bei im Zusammenhang mit einem Landschaftsplan abgeschlossenen verwaltungsrechtlichen Verträgen	54
1. Nichtigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags infolge der Fehlerhaftigkeit eines zugrundeliegenden Landschaftsplans	55
a) Nichtigkeit nach § 59 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG.NW.	55
b) Nichtigkeit nach § 59 Abs. 1 VwVfG.NW.	55
2. Möglichkeit der Anpassung bzw. Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags nach § 60 Satz 1 VwVfG.NW. nach Feststellung der Fehlerhaftigkeit eines zugrundeliegenden Landschaftsplans	56
III. Bei Realakten, deren Rechtmäßigkeit von der Gültigkeit eines Landschaftsplans abhängt	57
IV. Bei konkreten Rechtsverhältnissen, die von der Gültigkeit eines Landschaftsplans abhängig sind	58
1. Vorliegen eines konkreten Rechtsverhältnisses i.S.v. § 43 Abs. 1 VwGO	59
a) Aufgrund von Festsetzungen nach § 16 Abs. 4 Nr. 2-4, §§ 19ff., 34f. LG	59
b) Aufgrund von Festsetzungen nach § 16 Abs. 4 Nr. 5, § 26 LG	60
c) Aufgrund von Darstellungen nach § 16 Abs. 4 Nr. 1, § 18 LG	60
2. Vorrang des Rechtsschutzes gegen Vollzugsakte	62
3. Subsidiarität der Feststellungsklage nach § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO	63
V. Atypische Kontrollkonstellationen	63
1. Verletzung der Landschaftsplanungskompetenz des Plangebers aus § 16 Abs. 2 Satz 1 LG durch Maßnahmen anderer Körperschaften	64
a) Planfeststellungsbeschlüsse	64

b) Sonstige behördliche Genehmigungen	64
c) Kommunale Bauleitplanung	65
d) Versagung der aufsichtsbehördlichen Plangenehmigung	65
2. Verletzung von Rechten Dritter bei den Landschaftsplan mißachtenden Maßnahmen anderer Körperschaften	66
3. Verletzung von Beteiligungsrechten der Landschaftsbeiräte oder der anerkannten Naturschutzverbände	67
B. Strafergerichtliche Kontrolle	68
I. Bei strafgerichtlichen Verfahren wegen Vergehen nach dem Strafgesetzbuch	68
1. Gemeinschädliche Sachbeschädigung, § 304 StGB	68
a) § 304 Abs. 1 (Alt. "Naturdenkmal"), Abs. 2 StGB	68
aa) Tatbestandsvoraussetzungen	68
bb) Spezialität landesrechtlicher Ordnungswidrigkeitentatbestände?	69
cc) Möglichkeit der Verfahrensaussetzung nach § 262 Abs. 2 StPO	70
dd) Strafbarkeit von Amtsträgern	71
b) § 304 Abs. 1 (Alt. "Gegenstände, welche zum öffentlichen Nutzen dienen"), Abs. 2 StGB	72
c) § 304 Abs. 1 (Alt. "Gegenstände, welche zur Verschönerung öffentlicher Wege, Plätze oder Anlagen dienen"), Abs. 2 StGB	72
2. Gefährdung schutzwürdiger Gebiete, § 329 Abs. 3, 4 StGB	73
3. Besonders schwerer Fall einer Umweltstraftat, § 330 StGB	74
II. In strafgerichtlichen Einspruchs- bzw. Rechtsbeschwerdeverfahren nach Verfahren wegen Ordnungswidrigkeiten gemäß § 70 Abs. 1 Nr. 2, 3, 5; § 71 LG i.V.m. §§ 1ff. OWiG	75
C. Zivilgerichtliche Kontrolle	76
I. Bei Entschädigungs- bzw. Schadenersatzklagen gegen die plangebende Körperschaft	76
1. Aufgrund von (Verwaltungs-)Akten, deren Rechtmäßigkeit von der Gültigkeit eines Landschaftsplans abhängt (Beruhensfälle)	77
a) Ansprüche auf Entschädigung	77
aa) Ansprüche aus § 39 Abs. 1 lit. b) OBG	77
bb) Ansprüche aus § 7 LG	79
cc) Ansprüche aus dem Gesichtspunkt des enteignungsgleichen Eingriffs	81
b) Ansprüche auf Schadenersatz, § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG	81
2. Aufgrund von unmittelbar durch einen Landschaftsplan bewirkten Belastungen (Unmittelbarkeitsfälle)	82
a) Ansprüche auf Entschädigung	82
aa) Ansprüche aus § 39 Abs. 1 lit. b) OBG	82
bb) Ansprüche aus § 7 LG	83
cc) Ansprüche aus dem Gesichtspunkt des enteignungsgleichen Eingriffs	83
b) Ansprüche auf Schadenersatz, § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG	85
II. Bei nachbarrechtlichen Streitigkeiten	86
1. Ansprüche auf Beseitigung überwachsener oder grenznaher Bäume oder sonstiger Pflanzen, die durch Festsetzungen eines Landschaftsplans geschützt sind	86
2. Ansprüche auf Ausgleich für wesentliche Beeinträchtigungen eines Grundstücks durch Einwirkungen von durch einen Landschaftsplan geschützten Bäumen oder sonstigen Pflanzen	87

3. Ausübung von Selbsthilferechten bei Überhang von Zweigen oder Überwuchs von Wurzeln	88
III. Möglichkeiten der Verfahrensaussetzung nach § 148 ZPO	88

Dritter Teil

Allgemeine Kontrollmaßstäbe landschaftsplanerischer Ausweisungen	90
§ 7 Verbandskompetenz des Plangebers	91
A. Vereinbarkeit der Zuweisung der Landschaftsplanungskompetenz an die Kreise mit höherrangigem Recht	92
I. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 78 LVerfNW	92
1. Verstoß gegen den Grundsatz des Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises	92
a) Schutz des Kernbereichs	93
b) Schutz des Gewährleistungsbereichs nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips	93
2. Verstoß gegen den Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit gemeindlicher Selbstverwaltung	96
II. § 6 Abs. 1 BNatSchG	97
B. Geltungsbereich des Landschaftsplans	98
I. Abgrenzung des Geltungsbereichs nach § 16 Abs. 1 LG	99
II. Vereinbarkeit von § 16 Abs. 1 LG mit § 1 Abs. 1, § 6 Abs. 1 BNatSchG	101
III. Begriff des Bebauungsplans i.S.d. § 16 Abs. 1 LG	104
IV. Ermessen bei der Erstreckung des Landschaftsplans auf Zusammenhangsflächen nach § 16 Abs. 1 Satz 3 LG	106
§ 8 Verfahren der Landschaftsplanung	107
A. Maßgebliches Verfahrensrecht	107
I. Landschaftspläne, deren Offenlegung vor dem 20.4.1985 begonnen oder von der Vertretungskörperschaft beschlossen worden ist	107
II. Landschaftspläne, deren Offenlegung nach dem 20.4.1985 begonnen oder von der Vertretungskörperschaft beschlossen worden ist	109
III. Landschaftspläne, deren Aufstellungsverfahren am 20.10.1994 noch nicht abgeschlossen war	110
B. Einzelne landschaftsplanspezifische Verfahrensrechtsfragen	110
I. Erfordernis der "engen Zusammenarbeit" nach § 27 Abs. 2 LG a.F.	110
II. Beteiligung der anerkannten Naturschutzverbände nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 BNatSchG, § 11 Abs. 2 Nr. 1 DVO-LG	113
C. Beschränkungen des Kontrollmaßstabs bei Verfahrensrechtsfragen	114
I. Unwesentlichkeit von Verfahrensfehlern	115
II. Grenzen der "Sachaufklärungspflicht" der Gerichte im Hinblick auf Verfahrensfehler	115
III. Kommunalrechtliche Unbeachtlichkeitsklauseln	116
IV. Unbeachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 30 Abs. 1, Abs. 3 LG	116
§ 9 Bestimmtheit des Landschaftsplans	117
A. Bestimmtheit der zeichnerischen Darstellungen und Festsetzungen	117
B. Bestimmtheit der Abgrenzung des räumlichen Geltungsbereichs	119

I. Abgrenzung des räumlichen Geltungsbereichs im Verhältnis zum unbeplanten Innenbereich	119
II. Salvatorische Klauseln zugunsten der Festsetzungen künftiger Bebauungspläne	120
§ 10 Beachtung anderer Planungen	121
A. Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	122
I. Ziele der Raumordnung und Landesplanung	122
1. Ziele auf Landesebene	122
a) Darstellungen der Landesentwicklungspläne	123
b) Allgemeine Ziele nach §§ 19ff. LEPro	124
2. Ziele auf regionaler Ebene	126
a) Darstellungen der Gebietsentwicklungspläne	126
aa) Inhalt der Darstellungen von Gebietsentwicklungsplänen	126
bb) Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit der Darstellungen	127
cc) Zum Umfang der Bindungswirkung der Darstellungen	129
b) Darstellungen der Braunkohlenpläne	131
3. Anpassungspflicht bei geänderten Zielen der Raumordnung und Landesplanung	131
II. Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	132
1. Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung	133
2. Sonstige Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung	135
3. Anpassungspflicht bei geänderten Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung	136
B. Fachplanungen	136
I. Eingeleitete Fachplanungen	137
II. Bestehende Fachplanungen	137
1. Grundsätzliche Verbindlichkeit fachplanerischer Festsetzungen	137
2. Einschränkungen der Verbindlichkeit fachplanerischer Festsetzungen	138
III. Anpassungspflicht bei neuen oder geänderten Fachplanungen?	140
C. Bauleitplanung	140
I. Flächennutzungsplan	141
1. Grundsätzliche Verbindlichkeit der Darstellungen des Flächennutzungsplans	141
2. Einschränkungen der Verbindlichkeit von Darstellungen des Flächennutzungsplans	142
a) Bei fehlender landesplanerischer Angepaßtheit	143
b) Bei Vorliegen eines Widerspruchs nach § 7 BauGB	144
aa) Rechtzeitiger Widerspruch nach § 7 Satz 1 BauGB	144
bb) Nachträglicher Widerspruch nach § 7 Satz 3 BauGB	146
c) Bei beabsichtigten Festsetzungen nach §§ 19, 20, 22, 23 LG	146
d) Bei temporären Festsetzungen	148
3. Anpassungspflicht bei Änderung oder Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans?	150
a) Voraussetzungen der Anpassungspflicht	151
aa) Wirksamkeit der Änderung oder Neuaufstellung des Flächennutzungsplans, insb. hinsichtlich der bestehenden Ausweisungen des Landschaftsplans	152
(a) Verstoß gegen § 5 Abs. 4 BauGB	152

(b) Verstoß gegen §§ 19-26, 34 LG i.V.m. § 6 Abs. 2 BauGB	153
(c) Bedeutung des § 7 BauGB	157
(d) Bedeutung des landesplanerischen Zielanpassungsverfahrens nach § 20 LPlG	157
bb) Wesentlichkeit des Umfangs der Änderung der Darstellungen des Flächennutzungsplans	158
b) Erfüllung der Anpassungspflicht	158
II. Bebauungsplan	161
1. Verbindlichkeit der Festsetzungen qualifizierter Bebauungspläne nach § 16 Abs. 1 LG	161
2. Unverbindlichkeit einfacher Bebauungspläne	161
3. Anpassungspflicht bei Änderung oder Neuaufstellung eines Bebauungsplans?	162
a) Voraussetzungen der Anpassungspflicht	162
aa) Wirksamkeit der Änderung oder Neuaufstellung des Bebauungsplans, insb. hinsichtlich bestehender Ausweisungen eines Landschaftsplans	162
bb) Wesentlichkeit des Umfangs der Änderungen der Bebauungsplanung	164
b) Erfüllung der Anpassungspflicht	164
§ 11 Beachtung der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung	165
A. Verletzung des Kernbereichs der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung bei den Außenbereich "abriegelnden" Schutzgebietsfestsetzungen im Landschaftsplan	166
I. Verstoß der zu Schutzgebietsfestsetzungen ermächtigenden Bestimmungen des LG gegen die Kernbereichsgarantie	166
II. Verletzung des Kernbereichs der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung durch einzelne Schutzgebietsfestsetzungen im Landschaftsplan	168
B. Verletzung des Gewährleistungsbereichs der Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung durch den Außenbereich "abriegelnde" Schutzgebietsfestsetzungen im Landschaftsplan	169
§ 12 Beachtung der Grundrechte	170
A. Art. 14 GG	171
I. Der Landschaftsplan im System der verfassungsrechtlichen Eigentumsdogmatik	171
II. "Eigentum" i.S.d. Art. 14 GG	173
III. Festsetzungen des Landschaftsplans als "zugleich" konkrete Rechtspositionen entziehende Inhalts- und Schrankenbestimmungen und Art. 14 Abs. 3 Satz 2 GG	174
1. Entzug konkreter Rechtspositionen durch Festsetzungen eines Landschaftsplans	175
2. Rechtsfolgen bei "enteignenden" Festsetzungen	178
IV. Festsetzungen des Landschaftsplans als verfassungswidrige Inhalts- und Schranken- bestimmungen	179
1. Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	180
2. Rechtsfolgen des Verstoßes gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	181
V. Festsetzungen des Landschaftsplans als Grundlage für planakzessorische Enteignungen	182
B. Art. 12 GG	183
I. Festsetzungen des Landschaftsplans als Berufsausübungsregelungen	183
II. Festsetzungen des Landschaftsplans als Berufswahlregelungen?	184
C. Art. 2 Abs. 1 GG	185
D. Art. 3 Abs. 1 GG	186

§ 13 Beachtung der Landwirtschaftsklausel	187
A. Bei Darstellungen von Entwicklungszielen	188
B. Bei Schutzfestsetzungen	189
§ 14 Beachtung des Abwägungsgebots	190
A. Das allgemeine Abwägungsgebot und die Ausweisungen im Landschaftsplan	191
B. Gestaltende Abwägung bei Darstellungen von Entwicklungszielen und regenerativen oder kreativen Schutzgebietsfestsetzungen	193
C. Nachvollziehende Abwägung bei herkömmlichen Schutzfestsetzungen	195
I. Abwägungsfehler wegen eines Vorrangs vertraglicher Lösungen?	195
II. Festsetzungspflicht oder Entschließungsermessen?	195
III. Gestaltungsermessen bei der Abgrenzung von Schutzgebieten?	198

Vierter Teil

Besondere Kontrollmaßstäbe einzelner landschaftsplanerischer Ausweisungen

199

§ 15 Darstellung von Entwicklungszielen	199
A. Zulässigkeit von Entwicklungszielen neben § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1-5 LG	200
B. Zulässigkeit der Überlagerung von Entwicklungszielen	201
§ 16 Festsetzung von Schutzgebieten bzw. geschützten Objekten	202
A. Allgemeine Fragen	202
I. Inhaltliche Bestimmtheit der textlichen Festsetzungen	203
1. Verbotsgeneralklauseln	203
2. Angaben zum Schutzzweck der Festsetzungen	205
3. Freistellungen von den Verboten der Festsetzungen	206
II. Zulässigkeit von Gebotsfestsetzungen	207
III. Zulässigkeit der Statuierung von Verfahrensvorbehalten	208
IV. Funktionslosigkeit von Festsetzungen	209
B. Festsetzung von Naturschutzgebieten	210
I. Allgemeine Festsetzungsvoraussetzungen	210
II. Maßstäbe für die Festsetzung der Verbote	212
1. Zulässigkeit einzelner Freistellungen	212
2. Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen	213
3. Zulässigkeit von präventiven Erlaubnisvorbehalten	215
III. Zulässigkeit einzelner Verbote	216
1. Verbot der Fischerei	216
2. Betretungsverbote	217
3. Verbote der Biozidanwendung, der Düngung, des Mähens von Wiesen zu bestimmten Jahreszeiten und Beschränkungen der Beweidungsintensität	218
4. Beschränkungen der Gewässerunterhaltung zum Zwecke der Wiedervernäs- sung von Biotopen	219
C. Festsetzung von Landschaftsschutzgebieten	220
I. Allgemeine Festsetzungsvoraussetzungen	220
II. Maßstäbe für die Festsetzung der Verbote	221

1. Zulässigkeit einzelner Freistellungen	223
2. Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen	224
3. Zulässigkeit von präventiven Erlaubnisvorbehalten	224
III. Zulässigkeit einzelner Verbote	225
1. Verbot von Erstaufforstungen	225
2. Verbot von Abgrabungen	227
3. Verbot der Errichtung baulicher Anlagen	227
4. Verbot des Umbruchs von Grünland	228
D. Festsetzung von Naturdenkmälern	229
E. Festsetzung von geschützten Landschaftsbestandteilen	231
§ 17 Festsetzungen für Brachflächen, für die forstliche Nutzung sowie von Entwick- lungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen	233
A. Festsetzung von Zweckbestimmungen für Brachflächen	233
B. Festsetzung von besonderen Festsetzungen für die forstliche Nutzung	235
C. Festsetzung der Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen	236
<i>Fünfter Teil</i>	
Zusammenfassung	239
Literaturverzeichnis	247

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AbgrG	Abgrabungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
AbfG	Abfallgesetz
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	Amtsgericht
AgrarR	Zeitschrift für Agrarrecht
AG-VwGO NW	Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
BauGB	Baugesetzbuch
BauO	Landesbauordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBauG	Bundesbaugesetz
Bek.	Bekanntmachung
BekanntmVO	Verordnung über die öffentliche Bekanntmachung von kommunalem Ortsrecht im Lande Nordrhein-Westfalen
Beschl.	Beschluß
BFANL	Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
Brem. NatSchG	Naturschutzgesetz des Landes Bremen
BRS	Baurechtssammlung
BrkP	Braunkohlenplan

BSG	Bundessozialgericht
BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
Buchholz	Sammlung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWaldG	Bundeswaldgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRL	Deutscher Rat für Landespflege
DSchG	Denkmalschutzgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVO-LG	Durchführungsverordnung zum Landschaftsgesetz
DVO-LPIG	Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
EEG NW	Enteignungs- und Entschädigungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
EG	Europäische Gemeinschaft
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
Eildienst LKT NW	Eildienst des Landkreistags Nordrhein-Westfalen (Zeitschrift)
Erl.	Erlaß
ESVGH	Entscheidungen der Verwaltungsgerichtshöfe Kassel und Mannheim
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FlurBG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
G.	Gesetz
GABl.	Gemeinsames Amtsblatt
geänd.	geändert
GemO	Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
Gem. RdErl.	Gemeinsamer Runderlaß
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GewA	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GV.NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Berlin
ha.	Hektar
Halbs.	Halbsatz
HessNatSchG	Hessisches Naturschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber

i.d.F.	in der Fassung
i.E.	im Ergebnis
i.S.d.	im Sinne des, der
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
KrO	Kreisordnung des Landes Nordrhein-Westfalen
KStZ	Kommunale Steuer-Zeitschrift (Zeitschrift)
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPro	Landesentwicklungsprogrammgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
LFoG	Landesforstgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
LG	Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen; in Verbindung mit einem Ortsnamen: Landgericht
lit.	Buchstabe
LÖLF	Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung
LÖLF-Mitt.	Mitteilungen der Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung
LPfIG	Landespflugesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LVerfNW	Landesverfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
LWG	Landeswassergesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
MBI.	Ministerialblatt
MBI.NW.	Ministerialblatt des Landes Nordrhein-Westfalen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MittNWSTGB	Mitteilungen des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen (Zeitschrift)
MURL	Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen
NachbG NW	Nachbarrechtsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
NatSchG	Naturschutzgesetz
NatSchG Bln	Berliner Naturschutzgesetz
Nds.	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NJW-RR	Rechtsprechungsreport (Zivilrecht) der Neuen Juristischen Wochenschrift
NuL	Natur und Landschaft (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
n.v.	nicht veröffentlicht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Rechtsprechungsreport der neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW	Nordrhein-Westfalen
NWVB.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OBG	Ordnungsbehördengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
o.gen.	oben genannt(e)
OLG	Oberlandesgericht

OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
RdErl.	Runderlaß
RdL	Recht der Landwirtschaft (Zeitschrift)
RGBI.	Reichsgesetzblatt
Rh.-Pf.	Rheinland-Pfalz
RNatSchG	Reichsnaturschutzgesetz
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rz.	Randziffer
SaarlNatSchG	Saarländisches Naturschutzgesetz
Schl.-H.	Schleswig-Holstein
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
StPO	Strafprozeßordnung
StT	Städtetag (Zeitschrift)
StuGR	Städte- und Gemeinderat (Zeitschrift)
UA	Urteilsabdruck
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersR	Versicherungsrecht (Zeitschrift)
VerwA	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGHG NW	Verfassungsgerichtshofgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VVDStRL	Veröffentlichungen des Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG.NW.	Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WiR	Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
WuV	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
ZfBR	Zeitschrift für Deutsches und Internationales Baurecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozeßordnung
zul.	zuletzt
ZZP	Zeitschrift für Zivilprozeß

Erster Teil
Einführung

§ 1 Einleitung

Der Landschaftsplan nach dem Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz – LG)¹ ist das "Kernstück" dieses Gesetzes.² Es handelt sich hier um das Hauptinstrument, mit dem nach der Intention des Gesetzgebers der Naturhaushalt gesichert und die Landschaft entwickelt werden soll.³

Da der Landschaftsplan geeignet ist, subjektive Rechte zu verletzen, bedarf es der Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle. Dies gebietet die grundgesetzliche Rechtsschutzgarantie. Denn der Schutz subjektiver Rechte ist die Aufgabe der Gerichtsbarkeit, insb. der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Erfüllung dieser Rechtsschutzaufgabe ist verbunden mit der Kontrolle der objektiven Rechtmäßigkeit des (landschaftsplanenden) Verwaltungshandelns.⁴

Solche gerichtliche Kontrolle wird von seiten der planenden Verwaltung und von den am Schutz von Natur und Landschaft interessierten Verbänden im Zweifel mit Skepsis betrachtet. Aus dieser Perspektive ist gerichtliche Kontrolle zumeist ein Hindernis, zumindest aber ein Hemmnis für Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft.

Sie ist jedoch auch geeignet, die Landschaftsplanung zu stärken. Gerichtliche Kontrolle des Handelns der Verwaltung – egal mit welchem Ergebnis – bewirkt auch eine Klärung des gegebenen rechtlichen Aktionsspielraums künftiger Verwaltungspraxis. Sie schafft Rechtssicherheit. Gleichzeitig fördert allein die Möglichkeit effektiver Kontrolle die Legitimität und die generelle

¹ I.d.F. d. Bek. v. 26.6.1980 (GV.NW. S. 734) – LG a.F. –, zul. geänd. durch G. v. 19.6.1994 (GV.NW. S. 418); i.d.F. d. Bek. v. 15.8.1994 (GV.NW. S. 710).

² *Bauer/Salewski*, Recht der Landschaft, S. 12.

³ Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 7/3263, S. 39 und den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 9/3710, S. 1 und 21.

⁴ *Krebs*, Kontrolle, S. 55, 59.

Akzeptanz des Verwaltungshandelns.⁵ Daher ist die Thematisierung der gerichtlichen Kontrolle von Landschaftsplänen ambivalent.

Ziel der Untersuchung ist danach nicht, die Landschaftsplanung "in die Defensive zu drängen". Es geht vielmehr um die Beschreibung rechtsstaatlicher Rahmenbedingungen und umweltrechtlicher Zielvorgaben als Voraussetzung und Grundlage für eine langfristige Stärkung der Landschaftsplanung. In diesem Sinne sollen im folgenden Möglichkeiten und Grenzen der gerichtlichen Kontrolle von Landschaftsplänen diskutiert werden. Beides ist unter prozessualen (dazu der Zweite Teil) und materiellrechtlichen Aspekten (dazu der Dritte Teil und Vierte Teil) zu problematisieren. Zuvor soll indes zur Einführung ein kurzer Überblick über die Konzeption der Landschaftsplanung nach dem LG, den Stand der Planungspraxis und die bisherige gerichtliche Kontrollpraxis gegeben werden.

§ 2 Konzeption der Landschaftsplanung nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen

A. Der Landschaftsplan als rechtsverbindliches Instrument zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft

Rechtliche Grundlage des Landschaftsplans ist in Nordrhein-Westfalen neben dem mehrfach geänderten LG (§§ 16-42)⁶ die Verordnung zur Durchführung

⁵ *Krebs*, Kontrolle, S. 117 und 34ff., 41f.; die gerichtliche Kontrolle entfaltet "Präjudizwirkung" und "Vorauswirkung" und trägt damit zur Rationalität und Legitimität von Entscheidungen bei.

⁶ Das LG v. 18.2.1975 (GV.NW. S. 190) wurde geändert durch Art. 18 d. G. v. 1.7.1978 (GV.NW. S. 290); Art. II d. G. v. 11.3.1980 (GV.NW. S. 214); G. v. 6.5.1980 (GV.NW. S. 498), in d. Neufassung bekanntgemacht in GV.NW. S. 734; Art. 17 d. G. v. 6.11.1984 (GV.NW. S. 663); G. v. 19.3.1985 (GV.NW. S. 261); G. v. 17.2.1987 (GV.NW. S. 342); G. v. 6.10.1987 (GV.NW. S. 342); G. v. 20.6.1989 (GV.NW. S. 366); G. v. 29.4.1992 (GV.NW. S. 175); G. v. 28.9.1993 (GV.NW. S. 740) und G. v. 19.6.1994 (GV.NW. S. 418). Hervorzuheben sind die Änderungen durch G. v. 19.3.1985 (Abschaffung der Bindung an eingeleitete andere Fachplanungen, § 16 LG; Straffung der Grundlagen des Plans durch Herausnahme des Grundlagenteils aus der förmlichen Satzung, §§ 16, 17 LG; Wegfall der Möglichkeit der Ausweisung von Brachland als Voraussetzung für Maßnahmen der Bodenordnung, § 24 Abs. 2 LG; Begrenzung der Bindungswirkung des forstlichen Fachbeitrags auf bestimmte Festsetzungen, § 25 LG; Straffung des Katalogs der Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen und Bezugnahme auf die Ziele nach § 1 LG bei der Erforderlichkeitsprüfung für diese Festsetzungen, § 26 LG; Begrenzung der durch das Gebot enger Zusammenarbeit begünstigten öffentlichen Stellen und Behörden, § 27 Abs. 2 LG; Anpassung des Verfahrens, der Genehmigungsmaßstäbe und der Verkündungsvorschriften an die für Bebauungspläne einschlägigen Bestimmungen, § 27

des Landschaftsgesetzes⁷. Als rahmenrechtliche Grundlage auf Bundesebene ist ferner § 6 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)⁸ zu beachten.

Der Landschaftsplan ist als Satzung, d.h. als Rechtsnorm mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit, von den Kreisen bzw. den kreisfreien Städten zu erlassen (§ 16 Abs. 2 Satz 1 LG). Sein Geltungsbereich erstreckt sich i.w. auf den baulichen Außenbereich (§ 16 Abs. 1 Satz 2 LG). Er besteht aus einer Karte, dem Text und Erläuterungen (§ 16 Abs. 4 1. Halbs. LG).

Grundlage für die Erarbeitung des Landschaftsplans ist eine Bestandsaufnahme des Naturhaushalts, der wesentlichen Elemente des Landschaftsbilds und der besonderen Landschaftsschäden im Plangebiet (vgl. § 17 LG a.F.), die im Fachbeitrag nach § 15 a LG enthalten ist.

Karte und Text des Plans enthalten als planerische Zielvorgabe die Darstellung der Entwicklungsziele für die Landschaft (§§ 18 i.V.m. 16 Abs. 4 2. Halbs. Nr. 1 LG). Ferner enthalten sie die Festsetzungen besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft (§§ 19-23 i.V.m. 16 Abs. 4 2. Halbs. Nr. 2 LG), die Zweckbestimmungen für Brachflächen (§§ 24 i.V.m. 16 Abs. 4 2. Halbs. Nr. 3 LG), die besonderen Festsetzungen für die forstliche Nutzung (§§ 25 i.V.m. 16 Abs. 4 2. Halbs. Nr. 4 LG) und die Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen (§§ 26 i.V.m. 16 Abs. 4 2. Halbs. Nr. 5 LG).

Die Bedeutung der Entwicklungsziele ergibt sich aus § 18 Abs. 1 Satz 2, § 33 Abs. 1 LG. Sie geben Auskunft über das Schwergewicht der im Plangebiet zu erfüllenden Aufgaben der Landschaftsentwicklung und sollen bei

Abs. 1, § 28 Abs. 1 LG. Die neuen Regelungen der Form und des Verfahrens gelten indes nicht für Pläne, deren Offenlegung vor dem 20.4.1985 begonnen oder von der Vertretungskörperschaft beschlossen worden war) und durch G. v. 19.6.1994. Letztere schuf in § 7 eine detaillierte Entschädigungs- und Ausgleichsregelung und neben zahlreichen Klarstellungen und redaktionellen Änderungen eine einschneidende Neuregelung über die Unbeachtlichkeit formeller und materieller Fehler und die Behebung formeller Fehler in § 30, s. dazu die Gesetzgebungsmaterialien LT-Drs. 11/6196 (Gesetzentwurf der Landesregierung) und LT-Drs. 11/7316 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz).

⁷ V. 22.10.1986 (GV.NW. S. 683), geändert durch VO v. 6.11.1993 (GV.NW. S. 888) und vom 18.10.1994 (GV.NW. S. 934), im folgenden: DVO-LG. Diese löste die Bestimmungen der Zweiten Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes v. 8.4.1977 (GV.NW. S. 222) ab, sofern die Offenlegung nicht vor dem 20.4.1985 begonnen oder von der Vertretungskörperschaft beschlossen worden war. Dabei ergaben sich Änderungen der Form und der Systematik des Landschaftsplans. Hervorzuheben ist die ausdrückliche Festschreibung der – schon nach § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 2 BNatSchG (nunmehr i.d.F. v. 12.3.1987, BGBl. I S. 889, zul. geänd. durch G. v. 6.8.1993, BGBl. I S. 1458) gebotenen – Verbändebeteiligung gemäß § 11 Abs. 2 Nr. 1 DVO-LG.

⁸ I.d.F. d. Bek. v. 12.3.1987 (BGBl. I S. 889), zul. geänd. durch G. v. 6.8.1993 (BGBl. I S. 1458), im folgenden: BNatSchG.