

Naturschutz und Planung

(Dieter Engelhardt)

1. Das geltende Recht (vgl. Anlage) sieht vor, daß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei Planungen, die sich auf Natur und Landschaft nachhaltig auswirken, zu berücksichtigen sind. Diese Regelungen tragen dem Prinzip der Umweltvorsorge Rechnung. Sie bezwecken die Natur als Lebensraum für den Menschen und die Tier- und Pflanzenwelt zu schützen und ein ansprechendes Landschaftsbild zu sichern.
2. Der Verfahrensweg zur Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege hängt von der Art der Planung ab. Nach unserem Planungssystem ist zwischen der allgemeinen Raumplanung einerseits und der projektbezogenen Fachplanung andererseits zu unterscheiden, innerhalb der allgemeinen Raumplanung zwischen der überörtlichen Ebene, der Raumordnung und Landesplanung und der örtlichen Ebene, der Bauleitplanung.
Der allgemeinen Raumplanung (Landesplanung und Bauleitplanung) ist als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Landschaftsplanung zugeordnet;
der Projektplanung entspricht der landschaftspflegerische Begleitplan (projektbezogene Landschaftsplanung).
Ziel der Landschaftsplanung innerhalb der allgemeinen Raumplanung ist in erster Linie der Schutz und die Entwicklung der gesamten Landschaft, während die projektbegleitende Landschaftsplanung vorrangig die Einbindung eines Projekts in die Landschaft und den Ausgleich der mit dem Projekt verbundenen Eingriffe in die Natur bezweckt.
3. Raumordnung und Landesplanung haben die Aufgabe, für einen Ausgleich der verschiedenen Nutzungsansprüche an den Raum zu sorgen. In den Programmen und Plänen werden auch Ziele aufgestellt, die auf eine Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und eines ansprechenden Landschaftsbildes - auch als Voraussetzung für die Erholung - gerichtet und mit anderen, z.B. wirtschaftli-

chen oder verkehrlichen Ansprüchen an die Landschaft, in Ausgleich zu bringen sind. Beispiel: Kiesabbaurahmenpläne, die in einigen Regionen Bayerns im Rahmen der Regionalpläne aufgestellt werden.

Auch das Bundesbaugesetz fordert bei der Regelung der Flächennutzung einer Gemeinde in Bauleitplänen, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den örtlichen Bereich zu berücksichtigen. Aufgabe der Landschaftsplanung ist es dabei, Vorschläge zu entwickeln, wie diesen Belangen im Rahmen der überörtlichen Planung und der Ortsplanung Rechnung getragen werden kann.

So wurde beispielsweise im Landesentwicklungsprogramm Bayern aus der Sicht des Naturschutzes ein Konzept für die Möglichkeiten einer weiteren Verkehrserschließung des bayerischen Alpenraums planerisch festgelegt. Es wurden drei Zonen gebildet, eine Schutzzone C, in der eine weitere Erschließung landesplanerisch unzulässig ist, eine Erschließungszone A, in der die weitere Erschließung landesplanerisch grundsätzlich zulässig ist und eine Zone B, bei der eine allgemeine Aussage nicht getroffen wurde; hier ist es der Einzelfallprüfung vorbehalten, ob eine Erschließung landesplanerisch möglich ist.

In Regionalplänen und in Bauleitplänen sollen etwa Landschaftsräume oder Flächen angegeben werden, die von einer Bebauung oder einer sonstigen Nutzungsänderung freizuhalten sind. Hier werden z.B. Grünzonen ausgewiesen, in denen eine landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Nutzung weiterhin möglich ist, aber keine bauliche Nutzung. Auch können Vorschläge für die Ausweisung von besonderen Schutzgebieten gemacht werden. So wurden etwa in den Regionalplänen für den Ballungsraum Nürnberg Ziele zur Erhaltung des Nürnberger Reichswaldes aufgestellt. Dieses Gebiet wurde als Landschaftsschutzgebiet landesplanerisch bestimmt.

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz sind die Landschaftspläne auf der Ebene eines Landes als Landschaftsprogramme bezeichnet - für bestimmte Bereiche, z.B. für Planungsregionen sind Landschaftsrahmenpläne vorgesehen.

4. Eine Kernfrage ist, wer die Landschaftspläne ausarbeiten soll und ob sie integriert oder selbständig erstellt werden sollen. Für die Ebene der Landesplanung schreibt das Bundesnaturschutzgesetz nur vor, daß die Ziele der Landschaftsplanung, soweit sie raum-

bedeutsam sind, in die Landesentwicklungspläne bzw. Regionalpläne übernommen werden müssen. Für die Ebene der Bauleitplanung bleibt es den Ländern überlassen, wie sie die Übernahme der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitpläne regeln.

Eine Lösungsmöglichkeit besteht darin, daß die Träger der Landesplanung, der Regionalplanung und der Bauleitplanung die entsprechenden Ziele selbst entwickeln und übernehmen. Diese Lösung hat den Vorteil einer besseren zeitlichen und sachlichen Abstimmung. Sie bewirkt ferner eine Art Selbstbindung. Als Alternative dazu müssen die Landschaftspläne auf den jeweiligen Stufen selbständig aufgestellt werden, und zwar durch die Fachbehörden des Naturschutzes. Diese Pläne müssen dann anschließend ganz oder teilweise in die allgemeine Planung übernommen werden. Dieser Weg hat den Vorteil, daß die Pläne nicht so sehr der Gefahr einer Verwässerung unterliegen.

Mir scheinen die Vorteile der ersten Lösung zu überwiegen.

Wichtig ist auch, daß die Landschaftspläne zeitlich parallel zu den Gesamtplänen aufgestellt werden, um eine Integration ohne Zeitverluste zu ermöglichen.

5. Die Anfechtungsmöglichkeiten gegen Festsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen der Landesplanung richten sich nach den allgemeinen Anfechtungsmöglichkeiten solcher Pläne. Sie sind umstritten. Überwiegend wird auf den formalen Charakter des Programms oder Planes abgestellt. Nach überwiegender Meinung stehen den Gemeinden auf Grund ihrer Selbstverwaltungsgarantie Kontrollmöglichkeiten entweder zu den Verfassungsgerichten oder zu den Verwaltungsgerichten zu.

Gegen Festsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Rahmen von Bebauungsplänen haben die Betroffenen die gleichen Anfechtungsmöglichkeiten wie gegen sonstige Festsetzungen in Bebauungsplänen, in der Regel die Normenkontrolle zu den Oberverwaltungsgerichten.

6. Fachliche bzw. sachliche Programme und Pläne im Sinne des § 5 Raumordnungsgesetzes geben geringeren Spielraum für die Berücksichtigung von Belangen des Naturschutzes, abgesehen von bestimmten Fachplänen, wie solchen der Forstwirtschaft oder von eigenen Fachplänen des Naturschutzes (in Bayern z.B. Artenschutzprogramme,

Landschaftsrahmenplan für Nationalparke). In einigen Ländern werden fachliche Pläne des Umweltschutzes innerhalb der Landesplanung aufgestellt. In Bayern gilt dies z.B. für Abfallbeseitigungspläne und für den Standortsicherungsplan für Wärmekraftwerke. Die Teilprogramme müssen innerhalb der überfachlichen landesplanerischen Programme (z.B. Landesentwicklungsprogramme) abgestimmt werden. Hier ist der Ausgleich in ähnlicher Weise zu suchen wie bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms selbst. Besondere Bedeutung kommt den Kriterien für die Standortfindung zu (z.B. für Kernkraftwerke oder Abfalldeponien). Hier ist es Aufgabe des Naturschutzes gewisse Kriterien aufzustellen, die in die Abwägung eingehen.

Eine zu diskutierende Frage ist, in welchem Umfang Fachpläne allgemeiner Art als Programme und Pläne der Landesplanung oder selbstständig aufgestellt werden sollen. Im Hinblick auf die stärkere Integrationswirkung dürften die Vorteile einer Aufstellung im Rahmen der Landesplanung überwiegen.

7. Für die Berücksichtigung von Belangen des Naturschutzes bei der Planung von Einzelprojekten stehen zwei Arten von Verfahren zur Verfügung, nämlich

förmliche Plangenehmigungs- und Planfeststellungsverfahren
und

raumplanerische Verfahren.

Bei den Plangenehmigungsverfahren mit verbindlicher Wirkung für den Antragsteller und zum Teil auch für weitere Betroffene wird die Zulässigkeit eines den Raum beanspruchenden Vorhabens festgestellt und dabei auch stets eine Abwägung mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgenommen, soweit mit der Verwirklichung des Vorhabens ein Eingriff in Natur und Landschaft im Sinne von § 8 des Bundesnaturschutzgesetzes verbunden ist.

Beispiele für Verfahren dieser Art: Planfeststellungen für Flughäfen, Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen.

In den raumplanerischen Verfahren werden Vorhaben, die von überörtlicher Bedeutung sind und sich auf den Raum auswirken, auf ihre Vereinbarkeit mit den Erfordernissen der Raumordnung hin überprüft. In der Regel sind dabei auch Gesichtspunkte des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu würdigen.

Beispiele für raumplanerische Verfahren: Trassenfestsetzung von Hochspannungsleitungen, Ausbau von Wasserkraftwerken an Flüssen. Letzteres Verfahren ist in der Regel den Fachgenehmigungs- bzw. Planfeststellungsverfahren vorgeschaltet. Sie haben keine verbindliche Wirkung für Dritte.

8. Bei der Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Fachgenehmigungsverfahren geht es vor allem um die Minderung von Eingriffen in die Natur (z.B. Standortwahl, technische Ausführung, Eingrünung) und um Ausgleichsmaßnahmen (z.B. Schaffung von Flächen für Wiederaufforstung oder Anlage von Gewässern). Diese Maßnahmen werden entweder in den für das Vorhaben eingereichten Fachplan selbst oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan vorgeschrieben. Letzterer Plan ist Bestandteil der Genehmigung bzw. Planfeststellung und nimmt an seinen Rechtswirkungen teil.

Strittig ist, inwieweit auch Enteignungsmaßnahmen auf Festsetzung eines solchen Begleitplanes (z.B. im Straßen- oder Wasserstraßenbau, oder bei Errichtung von Kraftwerken oder von Flugplätzen) gestützt werden können.

Um einen Ausgleich der Eingriffe sicherzustellen, erscheint es unbedingt erforderlich, daß die notwendigen Festsetzungen im Begleitplan die Bereiche erfassen, auf die sich die Baumaßnahme auswirkt, also z.B. den gesamten von der Baumaßnahme beeinflussten Raum. Die Folge wäre, daß die mit der Planfeststellung verbundenen Rechtswirkungen dann auch für diese landschaftspflegerischen Festsetzungen gelten.

Zuständig für die landschaftspflegerischen Begleitpläne ebenso wie für die planerischen Aussagen im Fachplan selbst sind die jeweiligen Fachbehörden. Die Naturschutzbehörden wirken hier mit; insbesondere unterstützen sie die Fachplanungsbehörden durch eigene Vorschläge (z.B. auch durch Trassenalternativen).

Das Zusammenwirken der Fachbehörden bei der Aufstellung der projektbegleitenden Landschaftsplanung ist zum Teil schon im einzelnen geregelt. In Bayern z.B. bei der Flurbereinigung (vgl. Bek. vom 12.10.1977 LUMB1 S. 145) und im Straßenbau (vgl. Bek. v. 20.2.1979 LUMB1 S. 22).

9. Raumordnungsverfahren bzw. raumplanerische Verfahren werden sowohl für Planungen durchgeführt, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind, als auch für eigene Planungen des Naturschutzes, z.B. für die Ausweisung größerer Schutzgebiete oder von National- oder Naturparken. Im letzteren Falle ist die Naturschutzbehörde Planungsträger. Im übrigen wirkt sie als Fachbehörde mit. Raumplanerische Verfahren werden von den Landesplanungsbehörden der Länder nach eigenem Ermessen durchgeführt. Die Rechtswirkung des Raumordnungsverfahrens ist nicht unbestritten. Unstrittig ist lediglich, daß sie für private Träger oder auch für die kommunalen Gebietskörperschaften unverbindlich sind, und zwar auch für das nachfolgende Fachgenehmigungsverfahren. Die im Rahmen ihrer Zuständigkeit abgegebenen raumplanerischen Stellungnahmen (Beurteilungen) der Landesplanungsbehörden haben aber rechtliche Bedeutung für die im Plangenehmigungsverfahren relevanten Aussagen, ob den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung entsprochen werden kann. Die Genehmigungsbehörde kann diese Belange nicht mehr abweichend beurteilen; sie kann allerdings noch gegen andere im Fachgenehmigungsverfahren zu berücksichtigende Belange z.B. solche Privater abwägen. Der Rechtsschutz gegen raumordnerische Stellungnahmen ist sehr eingeschränkt. Gerichtsentscheidungen geben z.B. den Gemeinden einen Anspruch auf ausreichende Beteiligung und in zwei Fällen, in denen allerdings keine Fachgenehmigungsverfahren nachfolgten (Hochspannungsleitungen), auch ein förmliches Klagerecht gegen die raumordnerische Stellungnahme selbst.

Keine besondere praktische Bedeutung hat die im Raumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen vorgesehene Untersagung raumbedeutsamer Maßnahmen durch die Landesplanungsbehörden erlangt. Hier bestünde die Möglichkeit, sobald die Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung eingeleitet ist, auch Planungen zu untersagen, die den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zuwiderlaufen.

Ein Planungsverfahren besonderer Art ist das von Baden-Württemberg eingeführte Plangenehmigungsverfahren für Hochspannungsleitungen (§ 31b LplG). Es ersetzt nicht die nach sonstigen gesetzlichen Vorschriften vorgeschriebenen Genehmigungen. Über die Vereinbarkeit von Hochspannungsleitungen mit den Erfordernissen der Raumordnung, zu denen auch Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege

zählen, wird aber eine förmliche Genehmigung ausgesprochen, die der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterworfen ist. Es spricht vieles dafür, das in Baden-Württemberg für Hochspannungsleitungen eingeführte Plangenehmigungsverfahren allgemein einzuführen.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirigent Dr. Dieter Engelhardt
Bayer. Staatsministerium für Landesent-
wicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
8000 München 81

Anlage: Rechtsgrundlagen

1. Landschaftsplanung

Bund: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege

(Bd) (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 20.12.1976
(BGBl I, S. 3574, ber. BGBl 1977, I, S. 650) geändert
durch Gesetz vom 1.6.1980 (BGBl I. S. 649).

Baden-Württemberg: Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der

(BW) Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien
Landschaft (Naturschutzgesetz - NatSchG) vom 21.10.1975
(GBl S. 654, ber. S. 96), zuletzt geändert durch Gesetz
vom 9.6.1978, GBl S. 289).

Bayern: Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Land-

(BY) schaft und die Erholung in der freien Natur (Bayer. Natur-
schutzgesetz - BayNatSchG), vom 27.7.1973 (GVBl S. 437,
ber. S. 562), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13.10.1978
(GVBl S. 678).

Berlin: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin

(Be) (Berliner Naturschutzgesetz - NatSchG Bln) vom 30.1.1979
(GVBl S. 83).

Bremen: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bremisches

(HB) Naturschutzgesetz - BremNatSchG) vom 17.9.1979 (GBl S. 345).

Hamburg: Entwurf des Senats eines Hamburgischen Gesetzes über

(HH) Naturschutz und Landschaftspflege (Hamburgisches Natur-
schutzgesetz - HmbNatSchG) vom 11.12.1979, Drs. 9/1737.

Hessen: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches

(He) Naturschutzgesetz - HENatG) vom 19.9.1980 (GVBl S. 309).

Niedersachsen: Entwurf des Landesministeriums eines Niedersächs.

(NS) Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Niedersäch-
sisches Naturschutzgesetz - NNatSchG) vom 28.9.1979 (Drs.
9/150).

Nordrhein-Westfalen: Landschaftsgesetz i.d.F.d.Bek. vom 26.6.1980 (NW) (GVNW S. 734).

Rheinland-Pfalz: Landespflegegesetz (LpFG) vom 14.6.1973 i.d.F.d. (RP) Bekanntm. vom 5.2.1979 (GVBl S. 37).

Saarland: Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft vom 31.1.1979 (ABl S. 147).

Schleswig-Holstein: Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege (SH) (Landschaftspflegegesetz - LPflegG) vom 16.4.1973 (GVBl S. 122 ber. S. 326), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.1977 (GVBl S. 507).

Einschlägig sind folgende Vorschriften für:

	a) Überörtliche Landschaftsplanung	b) Örtliche Landschaftsplanung (Landschafts- und Grünordnungspläne)	c) Landschaftspflegerische Begleitpläne zum Ausgleich von Eingriffen
Bd	§ 5	§§ 6 und 7	§ 8
BW	§§ 7 und 8	§§ 7 und 9	§ 12
BY	Art. 3	Art. 3	Art. 6
Be	§§ 3 - 7, 13	§§ 8 - 11, 13 u. 17	§ 15
HB	§§ 5, 6, 9, u. 10	§§ 7 - 10	§ 13
HH	§§ 3 - 5	§§ 6 - 8	§ 11
He	§ 3	§ 4	§ 6
NS	§§ 4, 5, 7 - 9	§§ 6 - 9	§ 12
NW	§ 15	§§ 16 - 42	§ 6
RP	§§ 15 und 16	§ 17	§ 6
SL	§ 8	§ 9	§ 12
SH	§ 5	§ 6	§ 8

2. Raumordnungsverfahren

Bund: § 4 Abs. 5 des Raumordnungsgesetzes vom 8.4.1965.
(BGBl I, S. 305)

Baden-Württemberg: §§ 31 a und 31 b des Landesplanungsgesetzes
i.d. Fassung des Gesetzes vom 6.5.1975 (GBl S. 257)

Bayern: Art. 23 des Bayer. Landesplanungsgesetzes vom 6.2.1970
(GVBl S. 9)

Hessen: § 11 des Hessischen Landesplanungsgesetzes i.d.F. vom
1.6.1970 (GVBl S. 360), zuletzt geändert durch Gesetz
vom 24.6.1978 (GVBl S. 396)

Niedersachsen: § 14 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes
i.d.F. vom 2.1.1978

Rheinland-Pfalz: § 18 des Landesplanungsgesetzes i.d.F. vom
8.2.1977

Saarland: § 13 des Saarländischen Landesplanungsgesetzes vom
17.5.1978 (ABl S. 588)

Schleswig-Holstein: § 14 des Landesplanungsgesetzes vom 13.4.1971
(GVBl S. 152) i.d.F. vom 31.4.1976 (GVBl S. 112)

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1980

Band/Volume: [4_1980](#)

Autor(en)/Author(s): Engelhardt Dieter

Artikel/Article: [Naturschutz und Planung 38-47](#)