

**Örtliche Landschaftsplanung vor dem Hintergrund
europa- und bundesrechtlicher Anforderungen**
Rechtsanwalt Dr. Erich Gassner, MinRat a.D., Bonn

Öffentliche Belange konstituieren öffentliche Aufgaben.

Diese schlagen sich (idealtypisch) abstrakt-generell in einem Gesetz nieder. Der Begriff Gesetz impliziert vorliegend eine ganze Stufenfolge von normativen Verpflichtungen. Diese reichen von internationalen Konventionen (wie beispielsweise dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt) über Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft bis hin zur Vorgabe des Grundgesetzes, die natürlichen Lebensgrundlagen auch für die künftigen Generationen zu schützen.

Die einzelnen Belange werden idealtypisch konkret-individuell in einem spezifischen Verfahren, bspw. der Landschaftsplanung, der Bauleitplanung oder Verkehrswegeplanung – maßgeschneidert – ausdifferenziert; was die Landschaftsplanung betrifft, am effektivsten und durchschlagendsten auf der örtlichen Ebene, wo in einem überschaubaren Raum identifizierbare Schutzgüter durch absehbare Projekte konkret gefährdet werden können und wo spezifische Vermeidungs- und Schutzmaßnahmen zielgenau entwickelt werden können. Grundlegend sind hierfür rechtliche Verfahren, methodisches Vorgehen in der Sache. Paradigmatisch sind folgende Gesetzesvorgaben:

§ 13 BNatSchG

Aufgaben der Landschaftsplanung

(1) Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen. Sie dient der **Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege** auch in den Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können.

§ 14 Abs. 1 BNatSchG sichert hierfür ein systematisches Vorgehen, das eine fachlich ausgereifte Methodik voraussetzt. Sachlich geprägt wird die Landschaftsplanung durch eine ökosystemare Betrachtungsweise. Gefordert wird eine umfassende Sicht auf ein offenes dynamisches System, das nach seinen Strukturen, Funktionen, Vernetzungen etc. zu erfassen ist. Die §§ 13 und 14 BNatSchG greifen auf die §§ 1 und 2 BNatSchG zurück. Weiterführend ist vor allem die nachstehende Norm.

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG

Der Naturhaushalt ist in seinen räumlich abgrenzbaren Teilen so zu sichern, dass die den **Standort prägenden** biologischen **Funktionen, Stoff- und Energieflüsse** sowie landschaftlichen **Strukturen** erhalten, entwickelt oder wiederhergestellt werden.

Wichtig: Keine mechanistische Betrachtung des betroffenen Raumes. Vollständige Erfassung ist unmöglich. Daher zielorientiertes Vorgehen durch Erfassung und Entwicklung der jeweils sachangemessenen **Schutzwürdigkeitsprofile**.

Diesem rationalen Vorgehen steht gegenüber, was der Markt fordert, von dem es heißt, er sei „something by action, not something by design“ (Ferguson)

Die Markt- bzw. Wirtschaftsinteressen wollen sich auch der Natur und Landschaft bemächtigen. Zum Schutz der letzteren genügt nicht die gute Einsicht, insbesondere in die Notwendigkeit langfristiger, nachhaltiger Naturbewahrung.

Es bedarf rechtlicher Steuerung. Einer solchen Steuerung dient die Landschaftsplanung auf einer die gesetzlichen Vorgaben vollzielenden, implementierenden Ebene.

Ehe wir der Frage nachgehen, welchen modernen, aktuellen gesetzlichen Anforderungen sich die Landschaftsplanung gegenüberstellt, soll – kurz – herausgestellt werden, „nach welchem Gesetz sie eigentlich angetreten ist“, d.h. was ihre spezifischen Stärken sind, pointiert ausgedrückt, was nur sie zu leisten vermag, worauf andere Verfahren bzw. Planungen angewiesen sind, um optimale Ergebnisse zu erzielen. Es geht nicht darum, „Opas Landschaftsplanung“ (Hübler) zu beschwören, sondern etwas zu fokussieren, was aktueller denn je ist. Die Aktualität ergibt sich sowohl aus Sach- als auch aus Rechtsgründen. Es geht darum, einerseits alle wichtigen (ökologischen) Details zu erfassen, andererseits die **ganzheitliche Betrachtung eines Raumes** nicht zu verfehlen, dem Gebiet als solchem im Leitbild, aber auch in ausdifferenzierten Erfordernissen und Maßnahmen planerischen Ausdruck zu verleihen. Vorweg ist zu bedenken, dass eine derartige Aufgabe kaum zu bewältigen ist, wenn die Planung unter ad hoc-Zwängen, beispielsweise unter aktuellem Baudruck steht. Vielmehr ist es notwendig, auf Vorrat zu planen und aus Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege optimale Lösungen zu entwickeln, und zwar im Sinne des o.g. **Schutzwürdigkeitsprofils**.

Nur dann, wenn die Landschaftsplanung Profile entwickelt, positiv Ziele beschreibt und begründet, aber auch negativ Grenzen zieht, wenn sie nicht nur Prioritäten, sondern auch Posterioritäten setzt, nur dann ermöglicht sie raumspezifisch – durch Dateninput und die Entwicklung von Bewertungsmaßstäben - auch eine UVP/SUP, die ihren Namen verdient.

Denn das einschlägige Rechtsregime, das gemeinschaftsrechtlichen Ursprungs ist, verlangt mehr als die Abarbeitung punktueller Umweltauswirkungen.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG

Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Die hier inmitten stehenden **Wechselwirkungen** wollen erkennbar und dezidiert mehr sein als lediglich die mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens bzw. Planes. Wenngleich es utopisch wäre, alle Wechselwirkungen erfassen zu wollen, ist es doch sinnvoll, die wesentlichen Folgewirkungen in einem bestimmten Raum im Sinne eines Interaktionsmusters einzugrenzen, wenigstens annäherungsweise einzuschätzen.

Ein solches Unterfangen setzt unter anderem voraus, dass in der Sache heuristische Begriffe, besser: Leitgrößen bestehen, welche auf jeweils konkrete Interaktionsmuster abstellen. Eine solche Leitgröße ist in erster Linie der betroffene Naturhaushalt, in zweiter Linie das Landschaftsbild, das einerseits von einer bestimmten Charakteristik lebt, das andererseits eine Vielfalt von Einzelfaktoren einschließt. Beide Leitgrößen sind nun gerade die Gegenstände, mit welchen sich die Landschaftsplanung zu befassen hat. Wird sie ihrer Aufgabe der Konkretisierung, Ausdifferenzierung, näheren Entfaltung des Naturhaushalts und des Landschaftsbild für einen Raum gerecht, dann stellt sie einen Rahmen bereit, der es zumindest erleichtert, die vorgenannten Wechselwirkungen zu erfassen und zu beurteilen. Es liegt auf der Hand, dass der Eingriff in eine **Wirkungskette** andere Folgen zeitigt als der Eingriff in ein **Wirkungsnetz**, beispielsweise in ein Gefüge, das durch eine Bodenschicht charakterisiert ist, welche einerseits unterschiedlich grundwassergesättigte Zonen aufweist und andererseits unterschiedlich hydrosensible Waldgesellschaften trägt.

Die gerade von der örtlichen Landschaftsplanung geschuldete ganzheitliche Sicht ist durch § 19 a UVPG um eine zweite Ebene ergänzt worden. Nunmehr sind die Erfordernisse und Maßnahmen, die in der Landschaftsplanung zu entwickeln sind, auch auf ihre Umweltwirkungen auf die UVP/SUP-Schutzgüter zu beurteilen. Wir haben es also mit einem Gegenstromprinzip zu tun. Was geht von den UVP Projekten bzw. SUP-pflichtigen Plänen an

Wirkungen auf die Gegenstände der Landschaftsplanung aus? Was setzt hinwiderum die Landschaftsplanung an Wirkungen auf die UVP-Schutzgegenstände in Gang?

§ 19a Abs. 1 UVPG

...Berücksichtigung der Umweltauswirkungen auf alle UVP-G-Schutzgüter
(Menschen, Kultur- und Sachgüter; Wechselwirkungen zwischen allen)

Damit öffnet sich die Landschaftsplanung immer mehr dem, was als Umwelt bezeichnet wird, was zum einen auf eine ganzheitliche Sicht abstellt, was aber auch über die klassischen Gegenstände der Landschaftsplanung hinausgeht. Unsere liebgewordene, vertraute Landschaftsplanung findet sich plötzlich in ein neues Koordinatensystem gestellt. Dieses Koordinatensystem ist europarechtlich vorgegeben. Es stellt auf das Schutzniveau der (betroffenen) Umwelt insgesamt ab.

IVU-RL (96/61/EG)

Art. 1

...(Ziel) ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen

SUP-RL

(2001/42/EG)

Art. 1

... (Ziel) im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen.

WRRL – 2000/60

Art. 4

(Ziel) guter (ökologischer Zustand) der Gewässer

Die EG-Vorgaben sind bundesrechtlich in maßgeblichen Rechtsmaterien umgesetzt.

§ 1 a Abs. 1 Satz 3 WHG

Ein hohes Schutzniveau für die **Umwelt insgesamt**... ist zu gewährleisten

§ 25 b Abs. 2 Nr. 1 a WHG

Änderungen..., die für einen guten ökologischen Zustand des Gewässers erforderlich
wären, auf die **Umwelt insgesamt**

§ 7 a Abs. 5 WHG

Stand der Abwasser-Technik...

Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die **Umwelt insgesamt**

§ 5 Abs. 1 BImSchG

Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die **Umwelt insgesamt**

§ 3 Abs. 6 BImSchG

Stand der Technik...

Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die **Umwelt insgesamt**

Es verwundert nicht, dass derartige Implantate von den Sachwaltern der betroffenen Rechtsbereichen keineswegs als willkommene Bereicherung begrüßt wurden. So wird die Auffassung vertreten, die deutschen Umsetzungsnormen seien eher als Reverenz an das Gemeinschaftsrecht denn als normative Anspannung der bestehenden Standards zu verstehen – vgl. Cychowski/Reinhardt, WHG, 9. Aufl., § 1 a, Rn 11c). Dies wird sich schwer durchhalten lassen, zumal die Vorgaben sicherlich bei allen Entscheidungen mit Planungsspielräumen zu berücksichtigen sind. Insbesondere verbietet sich eine allein – abschließend – auf den Gewässerschutz bezogene Wertung. So auch Cychowski/Reinhardt, a.a.O., § 7a, Rn 48. Im Immissionsschutzrecht wird die Notwendigkeit hervorgehoben, alle Belastungspfade zu betrachten und eine Gesamtbilanz zu erstellen. Jarass, BImSchG, 7. Aufl., § 1, Rn 8 und § 5, Rn 61. So stark auch die Tendenzen sein mögen, sich bereichsspezifisch abzuschotten, der Gesetzgeber will eine Berücksichtigung der Umwelt insgesamt, und das deutsche Umweltrecht ist nun einmal durch querschnittsorientierte Regelungen gekennzeichnet. Oben wurde bereits das UVPG erwähnt, das die Wechselwirkungen gewürdigt wissen will. Durchschlagend ist vor allem die Eingriffsregelung. Diese stellt ausdrücklich auf eine ganzheitliche Betrachtungsweise ab, wenn sie an die Leistungsfähigkeit und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und an das Landschaftsbild anknüpft. § 19 Abs. 2 Satz 4 BNatSchG nimmt ausdrücklich Bezug auf die Landschaftsplanung.

Diese weiten Begriffe konstituieren das, was die Landschaftsplanung gemäß §§ 13 und 14 BNatSchG abarbeiten muss und was §§ 1 und 2 BNatSchG als Systembegriffe bzw. als hochaggregierte Vorgaben begreifen. Diese komplexen Vorgaben hat die Landschaftsplanung

einzulösen. Deshalb ist es nicht getan, wenn die einzelnen, d.h. spezifischen Landschaftsfunktionen und Entwicklungspotentiale erfasst werden. Auch beziehen sich die Leitbilder, selbst in der Form von Zielsynergismen, ja sogar die Szenario-Typen, soweit ersichtlich, eher auf Naturschutzziele, die – auch als Mehrheit – jeweils für sich dastehen. Vielmehr muss m.E. darüber hinaus ein **Gesamtbild** entwickelt werden, das zumindest für die örtliche Ebene, ggf. auch nur für Teilbezirke, vorgibt, wie sich aus ökologischer Sicht die Umwelt insgesamt darstellen soll. Umwelt insgesamt bleibt eine leere Worthülse, solange nicht wenigstens die Systeme Naturhaushalt und Landschaftsbild konkretisiert sind. Beide Systeme sind notwendige Größen, wenngleich sie nicht hinreichen, die Umwelt insgesamt zu konstituieren. Sie sind Fundamentalgrößen der jeweils betroffenen Umwelt.

Die Landschaftsplanung ist zwar weder Umweltleitplanung im Sinne des Professorenentwurfs für ein Umweltgesetzbuch (BT-Drs. 11/3919, §§ 19 ff des Allg. Teils), noch ist sie Umweltgrundlagenplanung im Sinne des Kommissionsentwurfs für ein Umweltgesetzbuch. (Duncker u. Humblot, Berlin 1998, S. 133 ff) Dennoch ist sie, wie ausgeführt, eine unverzichtbare Voraussetzung dafür, den europarechtlich vorgegebenen und bundesrechtlich umgesetzten Begriff der Umwelt insgesamt mit zu konkretisieren. Dies tut sie erst, wenn sich Landschaftsplanung nicht nur der durchaus wichtigen Aufarbeitung der spezifischen Systemteile, sondern auch der Profilierung und Fundierung insbesondere des Gesamtsystems des Naturhaushalts stellt, soweit letzterer auf der örtlichen Ebene sinnvoll abgegrenzt werden kann. Dies ist keine leichte Aufgabe, weil „Farbe bekannt werden muss“, indem Wichtiges von – in concreto – weniger Wichtigem geschieden werden muss, was zur Folge hat, dass bestimmte Optionen künftig nicht mehr offen stehen. Planung ist eben nicht nur Stoffsammlung, sondern auch Entscheidung – pro und contra, vor allem Richtungsentscheidung.

Dem Verständnis der örtlichen Landschaftsplanung als ganzheitlicher Planung wesentlicher Teile der Umwelt insgesamt kommt die Einbindung der Landschaftsplanung in den Umweltbericht nach §§ 2 Abs. 4 Satz 6 und 2a Nr. 2 BauGB entgegen. Nach der Anlage zu diesen Normen ist auf den Umweltzustand abzustellen, in Bezug auf welchen Natur und Landschaft – in deren Ist-Zustand, aber auch in deren Soll-Zustand – zu bewerten sind. Insoweit ist eine spezifische Erfassung der einzelnen Umweltteile erforderlich, aber nicht ausreichend. Das, was § 1 Abs. 3 BauGB als städtebauliche Entwicklung und Ordnung – ein Grundbegriff dieser Materie – bezeichnet, stellt bekanntermaßen auf die Konzeption der Gemeinde ab. Eine solche Konzeption ist aber darauf angewiesen, dass auch seitens des Naturschutzes und der Landschaftspflege eine Konzeption geliefert wird, die Schutzwürdigkeitsprofile, Gefährdungsprofile, Gesamtzusammenhänge, d.h. ein ökologisches und landschaftsästhetisches Gesamtbild vermittelt.

Eine Landschaftsplanung, die sich in Details verliert, hilft den Entscheidungsträgern nicht. Dem Konzeptdenken der „Bauseite“ sollte ein Konzeptdenken der „Notarschutzseite“ entsprechen. Dafür spricht nicht zuletzt auch der Umstand, dass die örtlichen Landschaftspläne in den meisten Ländern durch die Träger der Bauleitplanung zu erstellen sind.

Soweit die Landschaftspläne in der Bauleitplanung, aber auch in anderen Verfahren zu berücksichtigen sind, wird dem Anliegen des Gesetzgebers am besten entsprochen, wenn der Input des Naturschutzes und der Landschaftspflege gebündelt, in sich konsistent, d.h. ganzheitlich in die Waagschale geworfen werden kann, letztlich in seinem Schutzwürdigkeitsprofil überzeugend wirkt.

§ 14 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG

In Planungen und Verwaltungsverfahren sind die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen.

§ 14 Abs. 2. Satz 2 BNatSchG

Insbesondere sind die Inhalte der Landschaftsplanung für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit im Sinne der FFH-VP heranzuziehen.

§ 14 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG

Soweit den Inhalten der Landschaftsplanung in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen.

Je ausgereifter eine Planung, desto größer die Fähigkeit, das wesentliche Anliegen „auf den Punkt zu bringen.“ Die Landschaftsplanung wächst noch lange nicht über sich hinaus, wenn sie einen im wahrsten Sinne des Wortes grundlegenden Beitrag zur Bestimmung dessen leistet, was bzw. wie die örtliche Umwelt insgesamt sein soll.

Erst wenn die Landschaftsplanung den vorgenannten Anforderungen gerecht wird, kann sie ihr volles Aufgabenspektrum erfüllen:

1. Erst dann kann sie Planungsgrundlage für die Bauleitplanung und andere raumbeanspruchende Planungen in dem Sinne sein, dass sie Profile, Leitbilder oder auch Szenarien aufzeigt, die es ermöglichen, Opfergrenzen, Tabuzonen, Risikogebiete

zu erkennen. Kurz: Erst dann identifiziert die Landschaftsplanung die ökologischen und landschaftsästhetischen Schätze der Gemeinde.

2. Erst auf dieser Basis vermag die Gemeinde die heute nachgefragten Standortvorteile, wie hohe Umwelt- und Lebensqualität, hohen Wohn- und Freizeitwert planerisch voll zur Geltung zu bringen. Kurz: Erst dann ist Landschaftsplanung ein Wertsteigerungsinstrument.
3. Erst dann ermöglicht die Landschaftsplanung bei der Zulassung von Industrie- oder Verkehrsprojekten eine Folgenabschätzung, die den gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Standards gerecht wird. Kurz: Die Landschaftsplanung ist ein Instrument, das erforderlich ist, um eine UVP/SUP gemäß dem Stand der Technik zu erstellen.
4. Erst die Landschaftsplanung setzt in den Stand zu beurteilen, ob Eingriffsfolgen nach § 19 Abs. 2 BNatSchG gleichwertig kompensiert werden. Kurz: Das Gleichwertigkeitsurteil ist auf eine ganzheitliche Bewertungsgrundlage angewiesen.
5. Ob Natur und Landschaft in concreto als Erholungs- und Erlebnisraum fungieren können, setzt ebenfalls eine breite Beurteilungsbasis voraus, wie sich § 14 Abs. 1 Nr. 4 f BNatSchG entnehmen lässt.