

Texte

**10**  
**08**

ISSN  
1862-4804

## Umweltschutz im Planungsrecht

- Die Verankerung des Klimaschutzes  
und des Schutzes der biologischen Vielfalt  
im raumbezogenen Planungsrecht -

Umwelt  
Bundes  
Amt 

Für Mensch und Umwelt



Forschungsbericht 363 01 176

UBA-FB 001123



## Umweltschutz im Planungsrecht

- Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht -

von

**Dr. iur. Gerold Janssen**

**Dr. iur. Juliane Albrecht**

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese Publikation ist auch als Download unter  
<http://www.umweltbundesamt.de>  
verfügbar.

Die in der Studie geäußerten Ansichten  
und Meinungen müssen nicht mit denen des  
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt  
Postfach 1406  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel.: +49-340-2103-0  
Telefax: +49-340-2103 2285  
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.1  
Michael Marty

Dessau-Roßlau, März 2008

# **Umweltschutz im Planungsrecht**

## **- Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht -**

**im Auftrag des  
Umweltbundesamtes**

**Dr. iur. Gerold Janssen  
Dr. iur. Juliane Albrecht**



**Leibniz-Institut  
für ökologische  
Raumentwicklung**

Dresden, März 2008

## Einleitung

Das hier zu bearbeitende Forschungsvorhaben befasst sich in Form eines juristischen Kurzgutachtens mit der Fragestellung, inwieweit das raumbezogene Gesamt- und Fachplanungsrecht die Maßnahmen und Instrumente, die zum Schutz des Klimas und der biologischen Vielfalt geschaffen wurden, in ihrer Wirkungsweise unterstützt oder auch hemmt. Aus planungsrechtlicher Sicht geht es somit darum, das Beziehungsgeflecht von Planung und Recht für die beiden Schutzgüter „Klima“ und „Biodiversität“ abzubilden.

Zunächst werden zur thematischen und terminologischen Grundlegung für die Untersuchung die wichtigsten Begriffe und Strukturen des Raum- und Fachplanungsrechts dargestellt. Den Ausgangspunkt der rechtlichen Analyse bilden sowohl die verfassungsrechtlichen als auch die einfachgesetzlichen Vorgaben. Hierzu untersucht das Gutachten im Überblick die wichtigsten gesetzlichen Bestimmungen der Raumplanung (Raumordnung und Bauleitplanung) sowie der Fachplanung, einschließlich ihrer Bezüge zu den Bereichen Klimaschutz und Biodiversität.

In einem weiteren Schritt wird, nach den jeweiligen Begriffsklärungen, der Umfang an möglichen Klimaschutzmaßnahmen und Instrumenten festgestellt. Dies erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung von schädlichen Gasen. Dabei werden Strategien zur Energieerzeugung, Energieeffizienz, Methangasreduzierung und CO<sub>2</sub>-Sequestrierung als Strukturelemente gewählt. In diesem Zusammenhang geht es um die Fragen, welche gesetzlichen Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergriffen und welche Instrumente dazu geschaffen wurden. Außerdem wird die Raumrelevanz der Belange geprüft.

Anschließend wird der Frage nachgegangen, inwiefern das Raumplanungsrecht die ergriffenen Maßnahmen positiv und negativ beeinflusst. Im Bereich der Energieerzeugung ist dies zum Teil an den getroffenen rechtlichen Regelungen selbst zu prüfen (z.B. im Erneuerbare-Energien-Gesetz). Im Wesentlichen ist jedoch auf das standortbezogene Zulassungsrecht der durch die Klimaschutzmaßnahmen geförderten Anlagen einzugehen.

Entsprechend dem Bereich des Klimaschutzes wird für das Schutzgut „biologische Vielfalt“ vorgegangen. Die Strukturierung erfolgt hier anhand von Schutzgebieten, Biotopverbundkonzepten (z. B. § 3 BNatSchG), Artenschutzregelungen, der Landschaftsplanung und der Umweltfolgenprüfungen (insbesondere Eingriffsregelung).

# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Einführung / Forschungsfrage .....</b>	<b>7</b>
<b>II. Grundlagen des Planungsrechts.....</b>	<b>9</b>
1. Räumliches Planungssystem .....	9
a) Gesamtplanung (Landes-, Regional- und Bauleitplanung).....	9
aa) Landes- und Regionalplanung .....	10
bb) Bauleitplanung.....	12
(1) Bauleitpläne .....	12
(2) Globaler Klimaschutz in der Bauleitplanung .....	14
b) Fachplanungen .....	16
aa) Landschaftsplanung .....	16
bb) Landwirtschaftliche Fachplanung.....	18
(1) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ .....	19
(2) EU-Agrarstrukturpolitik.....	21
cc) Wasserrechtliche Fachplanung .....	22
dd) Verkehrswegeplanung .....	24
2. Kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG).....	26
3. Gesetzesvorbehalt (Art. 20 III GG).....	28
4. Staatsprinzip Umweltschutz (Art. 20a GG).....	29
a) Einfluss auf die planerische Abwägung .....	29
b) Art. 20a GG als Optimierungsgebot?.....	30
<b>III. Klimaschutzrecht.....</b>	<b>32</b>
1. Begriffliches .....	32
2. Gesetzliche Instrumente zum Klimaschutz .....	32
a) Energiegewinnung .....	33
aa) Erneuerbare-Energien-Gesetz.....	33
bb) KWK-Gesetz .....	34
cc) Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) .....	35
dd) Biomasseverordnung .....	36
ee) Entwurf zu einem Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG) .....	36
b) Energieeinsparung und Energieeffizienz .....	37
aa) Energieeinsparregelungen (EnEG, EnEV).....	37

bb) Energiewirtschafts-Gesetz (EnWG) .....	37
c) Reduzierung von Methangas .....	37
d) Natürliche CO <sub>2</sub> -Sequestrierung (CO <sub>2</sub> -Senken) .....	38
aa) Waldgesetze (Aufforstungsmaßnahmen).....	38
bb) Naturschutzgesetze (Entwicklung von Mooren).....	39
3. Planungsrechtliche Relevanz der Klimaschutzinstrumente: Defizite und Schutzwirkungen .....	40
a) Vorbemerkung: Verhältnis der Klimaschutzregelungen zum Planungsrecht.....	40
b) Energiegewinnung .....	40
aa) KWK-Anlagen .....	40
(1) Bauleitplanung .....	41
(2) Anschluss- und Benutzungszwang.....	42
(3) Diskussion .....	43
bb) Biogasanlagen .....	44
(1) Errichtung und Betrieb von Biogasanlagen .....	44
(2) Raumordnung .....	45
(3) Bauleitplanung .....	45
(4) Diskussion .....	46
cc) Solaranlagen .....	47
(1) Begriff.....	47
(2) EEG-Regelungen.....	48
(3) Photovoltaik-Freiflächenanlagen .....	49
(4) Integrierte Solaranlagen .....	51
(5) Diskussion .....	54
dd) Geothermie .....	56
(1) Nutzung der Geothermie .....	56
(2) Hydrogeothermische, hydrothermale und petrophysikalische Systeme.....	56
(3) Oberflächennahe geothermische Anlagen .....	57
(4) Diskussion .....	58
ee) Windenergieanlagen .....	58
(1) Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen.....	58
(2) Raumordnung .....	59
(3) Bauleitplanung .....	63
(4) Diskussion .....	66



c) Energieeinsparung und Energieeffizienz .....	67
aa) Siedlungsstrukturen .....	67
(1) Raumordnung/Bauleitplanung .....	67
(2) Diskussion .....	69
bb) Versorgungsnetze .....	69
(1) Raumordnung/Bauleitplanung .....	69
(2) Diskussion .....	70
d) Reduzierung von Methangas .....	70
aa) Raumordnung/Bauleitplanung .....	70
bb) Diskussion .....	71
e) Natürliche CO <sub>2</sub> -Senken .....	71
aa) Wälder .....	71
bb) Moore .....	72
cc) Diskussion .....	72
<b>IV. Schutz der Biodiversität .....</b>	<b>74</b>
1. Begriff der Biodiversität und Ursachen für deren Verlust .....	74
a) Begriff und Entwicklung der Biodiversität .....	74
b) Ursachen für den Verlust der Biodiversität .....	74
2. Gesetzliche Regelungen zum Schutz der Biodiversität .....	75
a) Gebietsschutz .....	75
aa) Behördlich festgesetzte Schutzgebiete gemäß §§ 22 ff. BNatSchG .....	75
bb) Gesetzliche Schutzgebiete gemäß §§ 30 ff. BNatSchG .....	77
cc) Natura 2000-Schutzgebiete .....	77
(1) Gebiete von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) .....	78
(2) Vogelschutzgebiete .....	79
b) Biotopverbände .....	81
aa) Biotopverbund gem. § 3 BNatSchG .....	82
bb) Netz Natura 2000, §§ 32 ff. BNatSchG .....	82
cc) Verhältnis Biotopverbund gem. § 3 BNatSchG und Netz Natura 2000 .....	83
c) Artenschutz .....	84
d) Eingriffsregelung .....	88
e) Landschaftsplanung .....	88
f) UVP/SUP .....	90

3. Planungsrechtliche Relevanz der Instrumente zum Biodiversitätsschutz: Defizite und Schutzwirkungen .....	92
a) Raumordnung und Landesplanung .....	92
aa) Konkretisierung der Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG .....	93
bb) Freiraumschutz, insbesondere raumordnerische Ausgleichsregelung .....	95
cc) Integration der Fachplanung, insbesondere der Landschaftsplanung .....	97
dd) Vorrang- und Vorbehaltsgebiete .....	99
ee) SUP-Pflicht .....	101
b) Bauleitplanung .....	102
aa) Die Berücksichtigung der Biodiversität im Rahmen der Abwägung .....	102
bb) Die bauplanerische Eingriffsregelung .....	105
cc) Biodiversität und bauplanungsrechtliche Umweltprüfung .....	111
c) Verkehrswegeplanung .....	113
d) Landwirtschaftliche Fachplanung .....	118
e) Landschaftsplanung .....	121
f) Wasserrechtliche Planung .....	123
aa) Hochwasserschutzplanung .....	123
bb) Planung nach WRRL .....	125
<b>V. Schlussfolgerungen .....</b>	<b>129</b>
1. Untersuchungsrahmen .....	129
2. Planungsrechtliche Grundlagen .....	129
3. Planungsrecht und Klimaschutz .....	130
4. Planungsrecht und Schutz der Biodiversität .....	133
<b>VI. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>138</b>

## I. Einführung / Forschungsfrage

Klimaschutz ist aktuell eines der wichtigsten Themen im Umweltschutz. Die Bundesregierung hat im April 2007 weitreichende Ziele für die Reduktion von klimaschädigenden Gasen aufgestellt. Um diese Ziele zu erreichen, wurden schon in den vergangenen Jahren zahlreiche Regelungen erlassen und Instrumente geschaffen. Es stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese Neuerungen zum Planungsrecht stehen.

Mit dem Schutz der biologischen Vielfalt wird zurzeit ein weiterer Themenbereich diskutiert, der nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum Artenschutzrecht und der kleinen sowie der großen BNatSchG-Novelle im Blickpunkt des Interesses steht. Auch für diesen Bereich sollen die planungsrechtlichen Bezüge dargestellt und analysiert werden.

Planung lässt sich definieren als ein Entscheidungsgefüge, das die analysierende Erfassung gegenwärtiger Lagen, die Prognose künftiger Entwicklungen und den Vorentwurf einer normativen Ordnung umgreift.<sup>1</sup> Mit ihr sollen eine Vielzahl von Interessen zu einem Ausgleich und eine Vielzahl von Maßnahmen in einen Zusammenhang gebracht werden. Planungen, die Raum in Anspruch nehmen oder den Raum in seiner Entwicklung beeinflussen (raumbedeutsame Planungen), umfassen zum einen das System der Raumplanung und zum anderen die raumbedeutsamen Fachplanungen (z.B. die Landschaftsplanung). Bei der Raumplanung handelt es sich um eine Form der Gesamtplanung, die im Sinne einer Querschnittsplanung alle in einem Raum auftretenden Raumansprüche und Raumfunktionen, insbesondere auch solche, die Gegenstand von Fachplanungen sind, in Einklang bringt.<sup>2</sup> Dabei tangiert das Raumplanungsrecht in vielfältiger Weise private und öffentliche Interessen, die durch unterschiedliche Rechtspositionen abgesichert sind (z.B. Eigentumsrechte, Selbstverwaltungsrechte usw.). Dies kann sowohl in positiver als auch negativer Richtung erfolgen. Raumordnungspläne können somit Rechtspositionen verstärken und absichern (Schutzwirkung), aber auch erheblich beeinträchtigen oder sogar aufheben (Abwehrplanung).

Zu den Raumansprüchen und -belangen gehören auch der Klimaschutz und der Schutz der biologischen Vielfalt. Der Begriff des Klimas ist sehr weitläufig. „Klima ist – traditionell meteorologisch bestimmt – die Gesamtheit der Witterungserscheinungen, die den mittleren Zustand der Atmosphäre einer geographischen Lage über einen größeren Zeitraum hinweg kennzeichnen.“<sup>3</sup> Beim Schutz des Klimas geht es gemäß Gutachtenauftrag um Einwirkungsmöglichkeiten auf das Klima selbst, also die Ursachen des Klimawandels. Davon ausgenommen sind die Fragen der Anpassung an den Klimawandel. Unter dem Schutzgut „biologische Vielfalt“ wird in der vorliegenden Untersuchung – in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (*Convention on Bio-*

---

<sup>1</sup> Schmidt-Assmann, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 783.

<sup>2</sup> Zum Begriff der Gesamtplanung Stüer, in: Köck, Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes, S. 114. Das schließt fachbezogene Teilplanungen nicht aus. So lässt § 7 Abs. 1 S. 2 ROG die Aufstellung räumlicher und sachlicher Teilprogramme und Teilpläne ausdrücklich zu („sektoralisierte Landesplanung“); Ausführlich hierzu Erbguth/Schoeneberg, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, S. 92 ff.

<sup>3</sup> Stock, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 495.

*logical Diversity, CBD*)<sup>4</sup> – die gesamte Vielfalt und Variabilität des Lebens (Arten und Ökosysteme) auf der Erde verstanden.

Im vorliegenden juristischen Kurzgutachten ist zu untersuchen, ob und wie das Planungsrecht (Gesamt- und Fachplanungsrecht) die Maßnahmen und Instrumente, die zum Schutz der vorgenannten Rechtsgüter geschaffen wurden, in ihrer Wirkungsweise einerseits unterstützt und andererseits einschränkt. Aus planungsrechtlicher Sicht geht es somit darum, das Beziehungsgeflecht von Planung und Recht für die beiden Schutzgüter „Klima“ und „Biodiversität“ abzubilden.

---

<sup>4</sup> Am 05.06.1992 anlässlich der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro unterzeichnet und in Deutschland am 20.03.1994 mit Gesetz vom 30.08.1993 zu dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (BGBl. 1994 II S. 1741) in Kraft getreten.

## II. Grundlagen des Planungsrechts

Zunächst ist gutachterlich der Frage nachzugehen, welchen Einfluss das Planungsrecht auf Schutzgüter auszuüben vermag. Es handelt sich hierbei um eine vornehmlich abstrakt-theoretische Betrachtung, wobei die beiden in Rede stehenden Schutzgüter bereits besonders berücksichtigt werden. Im Vordergrund der Untersuchung soll dabei das Raumplanungsrecht stehen, da hier die größten Einflussmöglichkeiten bestehen. Dabei fügt das Planungsrecht die einzelnen Planungsarten zu „Planungssystemen“ zusammen, legt Rechtsformen und Verfahrensregeln fest und trifft Aussagen zu Entscheidungsprogrammen der Pläne.<sup>5</sup> Daneben gibt es noch weitere Arten von Planungen wie Haushalts-, Organisations- oder Wirtschaftsstrukturplanungen. Sie werden nicht in die Untersuchung einbezogen. Des Weiteren beschränkt sich die Untersuchung auf Planungen der öffentlichen Hand.

### 1. Räumliches Planungssystem

#### a) Gesamtplanung (Landes-, Regional- und Bauleitplanung)

Im Zentrum der räumlichen Gesamtplanung stehen die integralen Planungen der Landes- und Regionalebene (Raumordnungsplanung) und der Gemeindeebene (Bauleitplanung), die insgesamt die räumliche Gesamtplanung bilden. Die Planungsebenen sind hierarchisch geordnet, kommunizieren aber durch das Gegenstromprinzip von oben nach unten und von unten nach oben (vgl. § 1 Abs. 3 ROG).

Der wichtigste Auftrag der Raumplanung besteht darin, die unterschiedlichen sektoralen Nutzungsansprüche der gesellschaftlichen Kräfte und der Verwaltungsressorts zu einem Ausgleich zu bringen.

Unter raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen werden gemäß § 3 Nr. 6 ROG Planungen, einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen verstanden, durch die „Raum in Anspruch“ genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird. Aus der Sicht des Planungsrechts und der Planungsadministration ist Raumplanung mithin der Oberbegriff für die drei überfachlichen Planungsebenen (Gesamtplanungen) der Bundesraumordnung, der Raumordnung in den Ländern (Landesplanung einschließlich der Regionalplanung) sowie der Bauleitplanung als der kommunalen städtebaulichen Raumplanung.

Die Steuerungsinstrumente, welche aus Plänen und Programmen bestehen, dienen dazu, räumliche Ordnungsmodelle zu entwickeln, die dem planakzessorischen Instrumentarium, welches allerdings nicht in die vorliegende Untersuchung einbezogen wird, Rahmen und Orientierung geben.<sup>6</sup> Zwischen beiden haben sich heute Mischformen gebildet.

Fachplanungen dienen der planerischen Bewältigung fachlicher Aufgaben bzw. Problemfelder durch Fachplanungsträger auf Bundes- und Landesebene unter fachlichen

<sup>5</sup> Schmidt-Assmann, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 784.

<sup>6</sup> Die planakzessorischen Instrumente sind Vollzugsinstrumente, mit denen eine Planaussage zwangsweise durchgesetzt werden kann, wie z.B. Raumordnungsverfahren, raumordnerische Untersagungen, Veränderungssperren, die planakzessorische Enteignung sowie raumordnerische und städtebauliche Verträge.

Gesichtspunkten.<sup>7</sup> Für die Abgrenzung der Gesamtplanung von der Fachplanung ist das Merkmal der Übergeordnetheit und Überfachlichkeit einschlägig (vgl. § 1 Abs. 1 ROG).<sup>8</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kompetenzordnung den einzelnen Fachrechten und vor allem speziell den Fachplanungen jeweils eine relative Eigenständigkeit eingeräumt hat. Gleichwohl wirken auch die einzelnen Fachplanungen tendenziell in andere Bereiche hinein. Der Raumordnung kommt insoweit eine ausgleichende Funktion zu. Sie soll die verschiedenen Fachrechte und die damit notwendigerweise angelegte sektorale Sichtweise der verschiedenen „Fachbruderschaften“ zusammenfassen und durch ihre Querschnittsfunktion bündeln.<sup>9</sup>

## aa) Landes- und Regionalplanung

Die Landes- und Regionalplanung wird in der Praxis als Raumordnung bezeichnet. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 ROG unterliegt die Raumordnung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Wegen der elementaren Bedeutung des Klimas für Gesellschaft, Ökonomie und Umwelt kann Klimaschutz demnach als Teilziel oder logischer Bestandteil des Leitbildes einer nachhaltigen Raumentwicklung gesehen werden. Im Hinblick auf den Klimaschutz geht es dabei um die Beeinflussung von CO<sub>2</sub>-induzierenden Standort-, Mobilitäts- und Konsummustern.<sup>10</sup> Die Landes- und Regionalplanung hat aber auch den Schutz der Biodiversität zum Ziel, wie insbesondere aus den Grundsätzen des § 2 Abs. 2 Nr. 3 und 8 ROG (Freiraumschutz, Schutz von Natur und Landschaft) deutlich wird.

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 ROG ist für das Gebiet eines jeden Landes ein zusammenfassender und übergeordneter Plan (sog. *Raumordnungsplan*) aufzustellen. In den Ländern Berlin und Hamburg kann allerdings ein Flächennutzungsplan nach § 5 BauGB die Funktion eines solchen Plans übernehmen (§ 8 Abs. 1 S. 2 ROG). Im Gegensatz zu § 8 ROG, der ausschließlich den Begriff des Raumordnungsplans verwendet, differenzierte § 5 Abs. 1, 2 ROG a.F. begrifflich zwischen Programmen und Plänen, ohne diese jedoch näher zu definieren. Dies ist der Grund dafür, dass sich diese Terminologie in uneinheitlicher Verwendung in den derzeitigen Landesplanungsgesetzen wieder findet.<sup>11</sup> Auch die Rechtsformen der einzelnen Planwerke differieren.<sup>12</sup> Im Freistaat Sachsen wird beispielsweise für den landesweiten Raumordnungsplan die Bezeichnung Landesentwicklungsplan verwandt (§ 3 Abs. 1 S. 1 SächsLPIG). Dieser wird von der Landesregierung als Rechtsverordnung beschlossen (§ 7 Abs. 1 SächsLPIG).

Unter den Voraussetzungen des § 9 ROG sind zudem untergeordnete *Regionalpläne* zu erlassen, die den für das Gebiet des gesamten Landes bestehenden Raumordnungsplan jeweils konkretisieren. Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln (§ 9 Abs. 2 S. 1 ROG). Dabei besteht die Möglichkeit, dass die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbän-

<sup>7</sup> *Erbguth/Schoeneberg*, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, S. 47 f.

<sup>8</sup> *Stüer*, in: Köck, Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes, S. 114.

<sup>9</sup> Ebenda.

<sup>10</sup> *Fleischhauer/Bornefeld*, RuR 2006, 161 (162).

<sup>11</sup> *Krebs*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 362.

<sup>12</sup> Ausführlich hierzu *Krebs*, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 363 f.

den erfolgen kann (vgl. § 9 Abs. 4 und 6 ROG). Im Freistaat Sachsen erfolgt die Aufstellung der Regionalpläne z. B. durch sog. Regionale Planungsverbände (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Hierbei handelt es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts, in denen die kreisfreien Städte und Landkreise der jeweiligen Planungsregion zusammengeschlossen sind (§ 9 Abs. 2 SächsLPIG). Als Rechtsform für die Regionalpläne ist in § 7 Abs. 2 S. 1 SächsLPIG die Satzung vorgesehen. Nachdem die Regionalpläne von der jeweiligen Verbandsversammlung des Planungsverbandes beschlossen sind, bedürfen sie noch der Genehmigung der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde.

Der Regionalplan enthält regionsweit bedeutsame Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Sein Regelungsinhalt sowie die Anforderungen an die Normqualität und die unterschiedliche Bindungswirkung der Ziele und Grundsätze ergeben sich aus den bundes- bzw. landesrechtlichen Vorschriften des Raumordnungsgesetzes und der Landesplanungsgesetze. Die **Ziele** eines Regionalplans, welche gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG im Raumordnungsplan als solche zu kennzeichnen sind, sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Die Ziele sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu *beachten*. Die **Grundsätze** des Regionalplans sind allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie sind von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung zu *berücksichtigen*. Der Regionalplan beinhaltet auch Ziele und Grundsätze in Form von zeichnerischen Festlegungen zu Gebietsbezeichnungen. Diese Gebietsbezeichnungen umfassen insbesondere Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete. **Vorranggebiete** sind Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Nutzungen, Funktionen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 4 Nr. 1 ROG). Sie gelten als Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG). **Vorbehaltsgebiete** sind Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (§ 7 Abs. 4 Nr. 2 ROG). Sie haben den Charakter von Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG). **Eignungsgebiete** sind Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Maßnahmen geeignet, städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden (§ 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG).

Der wichtigste Auftrag der Raumordnungspläne ist es, die unterschiedlichen sektoralen Nutzungsansprüche der gesellschaftlichen Kräfte und der Verwaltungsressorts zu einem Ausgleich zu bringen. Raumordnungspläne können in vielfältiger Weise private und öffentliche Interessen tangieren, die durch unterschiedliche Rechtspositionen abgesichert sind. Als Rechtsposition der kommunalen Hoheitsträger spielt insbesondere die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) eine wichtige Rolle. Sie gibt den Kommunen die Möglichkeit, über das eigene Hoheitsgebiet planerisch zu verfügen. Die kommunale Planungshoheit, als Bestandteil der Gewährleistung des Art. 28 Abs. 2 GG

gestattet es, die raumbezogenen Interessen der örtlichen Gemeinschaft als verbindliches Konzept darzustellen.<sup>13</sup>

Erwähnenswert erscheint der Hinweis, dass vermeintlich konfligierende Belange, die gegen die Zulässigkeit von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sprechen, aber bereits im Raumordnungsplan raumordnungsrechtlich berücksichtigt worden sind, im Plan als abschließend abgewogen gelten und im nachgeordneten Zulassungsverfahren nicht gegen die Anlage sprechen können. Würde z.B. die Errichtung einer Windenergieanlage (WEA) einen regionalen Grünzug beeinträchtigen, wäre diese Beeinträchtigung ohne Belang, soweit sie bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung mit in die Abwägungsentscheidung einbezogen wurde. Denn sich widersprechende Funktionen des Regionalplans (regionaler Grünzug, Windenergievorranggebiet) müssen auch gegeneinander abgewogen werden, und zwar schon bei der Aufstellung der Ziele der Raumordnung.<sup>14</sup> Es ist in diesen Fällen davon auszugehen, dass grundsätzlich ein regionaler Grünbereich, aber zugleich WEA privilegiert zugelassen sein sollten. Mit Blick auf die spezielle Ausweisung als WEA-Vorranggebiet ist auch eine bewusste Abstufung zugunsten der Windkraft gegenüber dem Grünzug anzunehmen.<sup>15</sup>

## **bb) Bauleitplanung**

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB durch förmliche Planung vorzubereiten und zu leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Dabei sind gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB auch die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen, wobei die biologische Vielfalt insoweit ausdrücklich genannt ist. Darüber hinaus sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne gemäß § 1a BauGB noch weitere Umweltschutzvorschriften anzuwenden, wie beispielsweise die Eingriffsregelung, die auf ihre Effektivität im Planungsprozess zu befragen ist.

### **(1) Bauleitpläne**

Instrumente der Bauleitplanung sind gemäß § 1 Abs. 2 BauGB zum einen der für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellende Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und zum anderen der in der Regel nur für einzelne Teilgebiete einer Gemeinde aufzustellende Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan). Dabei sind die Bebauungspläne grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 BauGB).

Im **Flächennutzungsplan** ist die sich für das gesamte Gemeindegebiet aus der beabsichtigten städtebaulichen Ordnung ergebende *Art der Bodennutzung* nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 BauGB). Im Rahmen der raumordnerischen Vorgaben sowie unter Berücksichtigung des Bestandes fällt hier die konkrete Entscheidung über die Ausweisung neuer Bauflächen und die Freihaltung von Flächen.<sup>16</sup> Außerdem sind in den Flächennutzungsplänen die überörtlichen Vorgaben durch die Ziele der Raumordnung und der Landesplanung, aber auch durch überörtliche Fachplanungen aufzunehmen, umzusetzen und weiter zu konkretisie-

---

<sup>13</sup> Schmidt-Assmann, in: ARL (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 786.

<sup>14</sup> VG Giessen, NuR 2007, S. 568 (569).

<sup>15</sup> Ebenda.

<sup>16</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Leitfibel vorbeugender Hochwasserschutz, S. 12.



ren.<sup>17</sup> Der gesamtörtliche Charakter des Flächennutzungsplans macht ihn zum Bindeglied zwischen der überörtlichen Raumordnung und der stärker teilgebietsbezogenen Bebauungsplanung.<sup>18</sup> Seinem vorbereitenden Charakter entsprechend trifft er *keine* unmittelbar nach außen wirkenden rechtsverbindlichen Festsetzungen.<sup>19</sup> Die Darstellungsmöglichkeiten für den Flächennutzungsplan sind in § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 BauGB aufgeführt, wobei diese – wie aus dem Wort „insbesondere“ hervorgeht – keine abschließende Regelung enthalten und somit der planerischen Freiheit der Gemeinde keine inhaltlichen Grenzen setzen. Obwohl der Klimaschutz keine ausdrückliche Erwähnung im Darstellungskatalog findet, sind dennoch Bodennutzungen für den Klimaschutz denkbar. Die Gemeinde kann allerdings nicht über den abschließenden Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB für Bebauungspläne hinausgehen, weil sonst dem Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 BauGB nicht genüge getan werden könnte.<sup>20</sup>

Der **Bebauungsplan**, der gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen wird, enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung und bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug dieses Gesetzes erforderliche Maßnahmen (§ 9 BauGB). Er verdichtet bzw. konkretisiert die Festlegungen des Flächennutzungsplans, indem er über die eher grobkörnigen Darstellungen der Grundzüge der städtebaulichen Ordnung im Flächennutzungsplan hinaus die parzellenscharfe Nutzung des Bodens regelt und ihnen materiell-rechtliche Bindungskraft gegenüber jedermann verschafft.<sup>21</sup> Innerhalb dieses Rahmens konkretisiert der Bebauungsplan die kleinräumige Nutzungsverteilung, das Verhältnis von überbauten zu un bebauten Flächen, die Verkehrsflächen und die Grünflächen und legt Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung fest. § 9 BauGB enthält insofern einen abschließenden Katalog von städtebaulich begründeten Festsetzungsmöglichkeiten für den Bebauungsplan, mit denen die verschiedenen zulassungsfähigen Bodennutzungsformen erschöpfend beschrieben sind. In diesem Zusammenhang hat das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau)<sup>22</sup> eine Erweiterung gebracht. Gemäß § 9 Abs. Nr. 23 lit. b BauGB dürfen Festlegungen für Gebäude getroffen werden, die bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie vorschreiben können. Neben dieser förmlichen Planung stehen in aller Regel informelle Pläne (z.B. Stadtentwicklungspläne), städtebauliche Wettbewerbe und Entwürfe.<sup>23</sup>

Zur Sicherung der Planaufstellung kann die Gemeinde neben der Veränderungssperre nach § 14 BauGB neuerdings auch von der Möglichkeit Gebrauch machen, Baugesuche zurückstellen zu lassen, wenn zu befürchten ist, dass die Durchführung der Bauleitplanung durch ein privilegiertes Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde (§ 15 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Diese Regelung spielt z.B. bei der Errichtung von Windenergieanlagen eine gewichtige Rolle (siehe dazu unten).

<sup>17</sup> Lüers, UPR 1996, S. 243.

<sup>18</sup> Oldiges, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, IV Rn. 75.

<sup>19</sup> Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 7 Rn. 76.

<sup>20</sup> Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 5 Rn. 11.

<sup>21</sup> Oldiges, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, IV Rn. 80.

<sup>22</sup> Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz-Bau – EAG Bau) v. 24.06.2004, BGBl. I S. 1359 (darauf beruhend die Neubekanntmachung des BauGB v. 23.11.2004, BGBl. I S. 2414).

<sup>23</sup> Letztgenannte sollen allerdings nicht Gegenstand der Untersuchung sein.

## (2) Globaler Klimaschutz in der Bauleitplanung

Im hier interessierenden Zusammenhang ist die rechtliche Gestaltungskraft des § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB einer näheren Betrachtung zu unterziehen, wonach die Bauleitpläne dazu beitragen sollen, „eine menschwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den **allgemeinen Klimaschutz**, (...)“. Insbesondere ist zu hinterfragen, wie weit der allgemeine Klimaschutz zu fassen ist, ob er vor allem in Zusammenschau mit § 9 BauGB über das Gemeindegebiet hinaus wirkt und für Maßnahmen des globalen Klimaschutzes herangezogen werden kann, wie es der Gesetzgeber bezwecken wollte. Bei § 1 Abs. 5 BauGB handelt es sich um sog. Planungsleitlinien, welche die Ziele der Bauleitplanung benennen. Nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB soll die Bauleitplanung u.a. dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Die in § 1 Abs. 5 BauGB benannten Ziele sind zugleich als Oberbegriffe des in § 1 Abs. 6 BauGB enthaltenen Katalogs mit konkretisierten Planungsleitlinien für die Bauleitplanung zu verstehen.<sup>24</sup> In Bezug auf den Klimaschutz sind dies vor allem die Planungsleitlinien gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. a und lit. f BauGB (Klima sowie die Nutzung erneuerbarer Energien und die sparsame und effiziente Energienutzung).

Fraglich ist, ob zum Gegenstand der städtebaulichen Planung auch der globale Klimaschutz gezählt werden kann. Bedenken könnten insofern geäußert werden, als das Städtebaurecht auf den Kompetenztitel des „Bodenrechts“ gestützt wird, wonach es um die „bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde“ geht (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB). In der Literatur und in der Rechtsprechung wurde daraus stets abgeleitet, dass der Fokus des § 9 Abs. 1 BauGB zwingend auf die lokale bzw. regionale Situation begrenzt bleiben müsse,<sup>25</sup> mit der Folge, dass es im Bereich des Klimaschutzes nur um das regionale und lokale Klima mit seinen siedlungsklimatischen Aspekten wie Frisch- und Kaltluftentstehungsgebieten und -bahnen gehen dürfe.

Allerdings hat der Gesetzgeber mit dem EAG Bau die Planungsleitlinien in § 1 Abs. 5 BauGB neu geregelt und u.a. den Aspekt der Verantwortung (der Gemeinden als Träger der Bauleitplanung) für den allgemeinen Klimaschutz explizit eingefügt. Zur Begründung wird angeführt, dass der Beitrag der Bauleitplanung zum Umwelt- und Naturschutz auch im Hinblick auf die Ziele des globalen Klimaschutzes zu erfolgen habe.<sup>26</sup> Flankiert wird diese Norm durch die oben genannten Neuregelungen betreffend die Planungsleitlinien für Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB sowie die vorgenannte Festsetzungsnorm für Bebauungspläne, § 9 Abs. 1 Nr. 23 b BauGB. Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen insbesondere „die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie zu berücksichtigen“.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, § 1 Rn. 44.

<sup>25</sup> *OVG Münster*, *BauR* 1998, 981 (983f.).

<sup>26</sup> *BT-Drs. 15/2996*, S. 85; *Gaentzsch*, in: *Berliner Kommentar*, § 1 Rn. 54.

<sup>27</sup> Flankierend auch die Neuerung in § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, wonach die mit städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Nutzungen von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung durch städtebauliche Verträge unterstützt werden können.

Gemäß § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB sollen Bauleitpläne grundsätzlich eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten. Zu fragen ist mithin, was einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung entsprechend zum Gegenstand der Bauleitplanung gezählt werden kann, also städtebaulich veranlasst ist. Die in § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB genannten Ziele der Bauleitplanung, nämlich der Beitrag der Bauleitplanung zur Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt sowie zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, wozu auch die Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz zählt, sind gleichfalls eine Konkretisierung des Leitbegriffs einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung.<sup>28</sup> Aus diesem Leitbegriff ergibt sich einerseits die wesentliche Funktion der Bauleitplanung, nämlich die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion. In dem Leitbegriff des § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB liegt zugleich eine gesetzliche Begrenzung der Bauleitplanung: Ein Bauleitplan, der andere Funktionen als die der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und Ordnung erfüllen soll, ist keine Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Der Gesetzgeber hat den Plantyp „Bauleitplanung“ ausschließlich für die Erfüllung städtebaulicher Aufgaben geschaffen; den Gemeinden ist es daher verwehrt, diesen Plantyp für andere als städtebauliche Zwecke zu verwenden.<sup>29</sup>

Damit ist allerdings nicht gesagt, dass sich die städtebauliche Ordnung auf das zu beplanende (Gemeinde-)Gebiet beschränkt und sich gleichsam nur mit sich selbst zu befassen hat. Vielmehr hat der Plangeber sich auch mit den **Auswirkungen** seiner Festsetzungen auseinanderzusetzen, die sich im Plangebiet für die Außenwelt ergeben.<sup>30</sup> Einen direkten Hinweis darauf enthält § 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB, wonach sich die Gemeinde mit den Planungen der Nachbargemeinden zu befassen und mit diesen abzustimmen hat. Diese Interpretation des § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB liegt im Rahmen des Verfassungsrechts, insbesondere der Gesetzgebungskompetenz des „Bodenrechts“ gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG.<sup>31</sup> Denn es ist im Umkehrschluss nicht nachvollziehbar, warum es der Gemeinde verwehrt sein soll, sich mit den über das Gemeindegebiet hinausgehenden negativen Umweltauswirkungen von Bauvorhaben planerisch auseinanderzusetzen.

Für diesen Befund spricht auch der Zusammenhang mit den oben genannten neuen Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB. Denn die danach „für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie“ erlaubten Festsetzungen haben für die örtliche Luftreinhaltung kaum Relevanz und sind eindeutig auf die globale Verminderung von CO<sub>2</sub>-Emissionen gerichtet.<sup>32</sup> Daraus folgt, dass die Bauleitplanung sich schon aus städtebaulichen Gründen im Rahmen der Auswirkungen der Bebauung mit seinem Umfeld und damit auch dem globalen Klimaschutz zu befassen hat. Die Regelung schlägt demnach auf die Auslegung der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB, z.B. des § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB durch.<sup>33</sup> Damit ist die Palette der die Festsetzung rechtfertigenden bzw. erfordernden „städtebaulichen Gründe“ insoweit auch nicht erweitert, sondern vielmehr konkretisiert worden. Belange des Klimas können dar-

<sup>28</sup> *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, *Baugesetzbuch*, § 1 Rn. 46.

<sup>29</sup> *Ders.*, § 1 Rn. 45.

<sup>30</sup> *Koch/Mengel*, DVBl. 2000, 953 (959); siehe auch *Koch/Hendler*, *Baurecht, Raumordnungs- und Planungsrecht*, § 14 Rn 29a.

<sup>31</sup> So auch *Klinski*, *Überblick zum EE-Anlagenzulassungsrecht*, S. 86.

<sup>32</sup> So auch *Schmidt*, *Klimaschutz in der Bauleitplanung nach dem BauGB 2004*, NVwZ 2006, 1354 (1356).

<sup>33</sup> *Gaentzsch*, in: *Berliner Kommentar*, 6. Lfg. 2005, § 1 Rn. 54.; *Koch*, *Die Verwaltung* 2004, 537 (541ff.).

über hinaus z.B. auch durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 (von Bebauung frei zu haltenden Flächen), Nr. 15 (Grünflächen), Nr. 16 (Wasserflächen), Nr. 18 (Landwirtschaft, Wald), Nr. 25 (Bepflanzung usw.) gefördert werden.

Ein anderes Ergebnis würde auch der Tatsache zuwiderlaufen, dass das Bauplanungsrecht zum zentralen Umsetzungsinstrument der modernen Umweltpolitik geworden ist, wie *Krautzberger*<sup>34</sup> es zutreffend beschreibt. Damit ist nicht gesagt, dass der allgemeine Klimaschutz Aufgabe der Bauleitplanung selbst ist. Insbesondere ist es nicht Aufgabe der Bauleitplanung, losgelöst vom Beitrag zum Umwelt- und Naturschutz unmittelbar zum allgemeinen („globalen“) Klimaschutz beizutragen. Die Bauleitpläne sind nach § 1 Abs. 5 Satz 2 auch nicht unmittelbar danach zu beurteilen, inwieweit sie jeweils einen Beitrag zum allgemeinen Klimaschutz leisten.<sup>35</sup> Die Regelungsdichte richtet sich allein danach, was in Anbetracht der anderen Belange zur Emissionsminderung der baulichen Nutzung in einem Bauleitplan verlangt werden kann, mit anderen Worten was städtebaulich intendiert ist. Denn die Bestimmung „auch in Verantwortung für den Klimaschutz“ hebt lediglich hervor, dass der Beitrag der Bauleitplanung zum Umwelt- und Naturschutz auch in Verantwortung für den Klimaschutz geschieht; der allgemeine Klimaschutz wird insofern für die Aufgaben der Bauleitplanung über den Umwelt- und Naturschutz vermittelt, wie er nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Bedeutung hat.<sup>36</sup>

## **b) Fachplanungen**

Die zweite Gruppe von Plänen im Raumplanungssystem sind die Fachplanungen. Sie geben den raumwirksamen Entwicklungsvorstellungen der einzelnen Fachverwaltungen Ausdruck, die entweder eher raumbeanspruchend auf neue Nutzungen oder raumbewahrend auf den Erhalt des Status quo gerichtet sind.<sup>37</sup> Im Verhältnis von Fachplanung zur Gesamtplanung kommt, soweit nicht Sonderregelungen für „qualifizierte“ Fachpläne bestehen, der Harmonisierungsauftrag der integralen Pläne zur Geltung (§ 4 Abs. 1 ROG, §§ 7, 38 BauGB).

### **aa) Landschaftsplanung**

Die Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen (§ 13 Abs. 1 BNatSchG). Dabei sollen die Pläne insbesondere die konkretisierten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes enthalten, wie sie in §§ 1 und 2 BNatSchG genannt sind (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG). Zudem enthalten die Instrumente der Landschaftsplanung aber auch eine Analyse des vorhandenen und zu erwartenden Zustands von Natur und Landschaft sowie dessen Bewertung unter Beachtung der Naturschutzziele und -grundsätze, die Entwicklung von Leitbildern für Naturräume und Landschaftseinheiten sowie die Erarbeitung der für den Planungsraum konkretisierten Ziele und der zu ihrer Umsetzung notwendigen Erfordernisse und Maßnahmen als gesamträumliche Entwicklungskonzeption (§ 4 Abs. 1 SächsNatSchG). Die Landschaftsplanung ist somit eine wesentliche Grundlage für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 4 Abs. 2 SächsNatSchG).

<sup>34</sup> *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 1a, Rn. 1.

<sup>35</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 Rn 107a.

<sup>36</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 Rn 107.

<sup>37</sup> *Schmidt-Assmann*, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 785.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit die Landschaftsplanung in der Lage ist, zum Schutz des Globalklimas beizutragen, sind z.B. Festsetzungen zur Ausstattung des Raumes mit CO<sub>2</sub>-bindenden Pflanzen, zur Begrünung und allgemein im Hinblick auf die Bindung von Gasen zu untersuchen. Was die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität anbelangt, so kann die Landschaftsplanung als naturschutzfachliche Planung beispielsweise durch die Planung von Biotopverbänden einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Ausgestaltung der Landschaftsplanung weist bewusste Parallelen zur Raumplanung auf und ist mit dieser vielfach verzahnt, da es Aufgabe der Landschaftsplanung ist, die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege für die raumplanerische Abwägung vorzubereiten.<sup>38</sup> Wie die räumliche Gesamtplanung<sup>39</sup> ist die Landschaftsplanung flächendeckend zu verwirklichen und prinzipiell in drei Planungsstufen unterteilt (§ 14 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). Hierbei handelt es sich um die auf Landesebene aufzustellenden Landschaftsprogramme (§ 15 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BNatSchG), die von den regionalen Behörden zu erarbeitenden Landschaftsrahmenpläne (§ 15 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 BNatSchG) sowie die gemeindlichen Landschaftspläne (§ 16 Abs. 1 BNatSchG).

Im Landschafts*programm* werden die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes für den Bereich eines Landes, im Landschafts*rahmenplan* für Teile des Landes dargestellt. Die Programme und Pläne sollen flächendeckend, d.h. für die gesamte Fläche eines Landes erstellt werden, § 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG. Die Festsetzungen des Landschaftsprogramms sind dabei großräumiger und von grundsätzlicherer Art, während die Landschaftsrahmenpläne als untere Stufe der überörtlichen Landschaftsplanung die Darstellungen der Landschaftsprogramme für die Region näher ausformen und ihrerseits die örtliche Landschaftsplanung sowie sonstige Maßnahmen des Naturschutzes steuern sollen.<sup>40</sup> Dabei sind die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 15 Abs. 1 S. 2 ROG). Zudem werden die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen nach Abs. 1 unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe der landesplanerischen Vorschriften der Länder in die Raumordnungspläne aufgenommen (§ 15 Abs. 2 ROG).

Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in den *Landschaftsplänen* auf der Grundlage des Landschaftsprogramms oder der Landschaftsrahmenpläne darzustellen (§ 16 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). Die Landschaftspläne sind fortzuschreiben, wenn wesentliche Änderungen der Landschaft vorgesehen oder zu erwarten sind (§ 16 Abs. 1 S. 3 BNatSchG). Diese Dynamisierungspflicht soll sicherstellen, dass der Landschaftsplan seine Aufgabe, die aktuellen Belange des Naturschutzes in anderen Planungen und Verwaltungsverfahren wirksam zur Geltung zu bringen, mit Aussicht auf Erfolg erfüllen kann.<sup>41</sup> Auch bei der Aufstellung von Landschaftsplänen müssen die Ziele der Raumordnung beachtet und deren Grundsätze sowie die sonstigen Erfordernisse berücksichtigt werden (§ 16 Abs. 1 S. 3 BNatSchG). Einige Landesnaturschutzgesetze vollziehen dabei auf der örtlichen Ebene das zweistufige System der Bauleitplanung nach und unterscheiden zwischen dem Landschaftsplan, der dem Flächennutzungsplan zugeordnet ist, und dem Grünordnungsplan, der auf der Ebe-

---

<sup>38</sup> Groß, NuR 1998, S. 123 ff.

<sup>39</sup> Siehe hierzu unten I. 3.

<sup>40</sup> Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 66 f.

<sup>41</sup> In diesem Sinne Stich, UPR 2002, S. 165.

ne des Bebauungsplans zu erstellen ist, so auch das SächsNatSchG (§ 6 Abs. 2 S. 1). Von der Aufstellung eines Grünordnungsplans kann allerdings ganz oder teilweise abgesehen werden, soweit die Belange des Naturschutzes nicht berührt oder diese bereits berücksichtigt sind (§ 6 Abs. 2 SächsNatSchG).

Das in den §§ 15 und 16 BNatSchG geregelte Drei-Stufen-Modell der Landschaftsplanung ist allerdings nur in den süddeutschen Bundesländern (z.B. Bayern), in sämtlichen neuen Bundesländern sowie in Niedersachsen und Schleswig-Holstein verwirklicht. Die übrigen Landesnaturschutzgesetze folgen einem Zwei-Stufen-Modell und sehen auf überörtlicher Ebene allein regionale Landschaftsrahmenpläne vor. Diese Vorgehensweise ist mit § 15 Abs. 1 BNatSchG ohne weiteres zu vereinbaren, da dieser das Drei-Stufen-Modell nicht zwingend vorschreibt, sondern in § 15 Abs. 1 BNatSchG flächendeckende Landschaftsrahmenpläne auch anstatt des landesweiten Landschaftsprogramms zulässt („oder“).<sup>42</sup> Da die Regelungen über die Landschaftsplanung bis zum Inkrafttreten der Föderalismusreform zum 1. 9. 2006 rahmenrechtlicher Natur waren (vgl. Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG a. F.), ist es bis zum Erlass eines Bundesgesetzes in konkurrierender Gesetzgebung nach § 13 Abs. 2 BNatSchG Aufgabe der Länder, Vorschriften über die Landschaftsplanung und das dabei anzuwendende Verfahren nach Maßgabe der §§ 13 bis 17 BNatSchG zu erlassen (vgl. Art. 72 Abs. 3, 74 Abs. 1 Nr. 29, Art. 125b Abs. 1 GG n. F.). Die Organisation der Landschaftsplanung stellt damit eine Angelegenheit der Länder dar. Hier gibt es sehr unterschiedliche formelle und informelle Ansätze; teilweise existieren sogar Pläne, die gesetzlich zwar nicht vorgeschrieben sind, aber dennoch verwaltungsintern erstellt und berücksichtigt werden (zum Beispiel Grünordnungspläne in Nordrhein-Westfalen). Zu fragen ist auch, in welcher Zuständigkeit Landschaftspläne im Einzelnen aufgestellt werden und wer die praktische Arbeit leistet. Hier kommt es auf die Gebietskörperschaft und des Weiteren auf die behördliche Zuständigkeit innerhalb der Verwaltung an. Auch kann die Vergabe von Planungsentwürfen an private Büros Einfluss auf die Gestaltung und Qualität der Planungen haben.<sup>43</sup>

## **bb) Landwirtschaftliche Fachplanung**

Des Weiteren hat auch die landwirtschaftliche Fachplanung Bezüge zur Biodiversität und zum Klimaschutz. Die Begründung hierfür liegt darin, dass die Landwirtschaft enge Verflechtungen mit den übrigen Struktur- und Funktionsbereichen ländlicher Räume wie Umwelt- und Naturschutz, Siedlung, Wirtschaft und Infrastruktur sowie Freizeit und Erholung aufweist. Dementsprechend kann die landwirtschaftliche Fachplanung den Verflechtungen raumrelevanter Funktionen mit dem Agrarbereich sowie den konkurrierenden Flächenansprüchen Rechnung tragen. Die Ausprägungen landwirtschaftlicher Fachplanung erschließen sich vor dem Hintergrund der Agrar-Förderpolitik. Im Mittelpunkt der Agrar-Förderung stehen finanzielle Mittel aus der nationalen Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

---

<sup>42</sup> Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 69.

<sup>43</sup> Siehe zu diesem Problem grundlegend: *Gruehn*, Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung. Frankfurt; *von Dressler/Hoppenstedt/Langer/Müller/Murken/Janssen/Erbguth*, Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung; *Reinke*, Qualität der kommunalen Landschaftsplanung und ihre Berücksichtigung in der Flächennutzungsplanung im Freistaat Sachsen.

## (1) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Grundlage der in Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG geregelten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ist das Verfassungsziel, die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland herzustellen. Da bundesgesetzliche Vorgaben für die Agrarstrukturförderung nicht vorhanden sind, die für die Finanzierung der Agrarstrukturpolitik gemäß Art. 83, 104a GG zuständigen Länder jedoch unterschiedlich wohlhabend sind, könnte dieses System zu großen Unterschieden in der Förderung der Agrarstruktur führen. Um dies zu vermeiden, hat der Verfassungsgeber die „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ mit der Einfügung von Art. 91a GG im Jahre 1969 zu einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern erhoben. Art. 91a Abs. 3 S. 1 GG bestimmt, dass der Bund mindestens die Hälfte der Ausgaben in jedem Land trägt und die Beteiligung des Bundes einheitlich festzusetzen ist. In den Bund-Länder-Beratungen im Rahmen der Föderalismusreform wurde die Fortführung dieser Gemeinschaftsaufgabe bestätigt.<sup>44</sup>

Art. 91a Abs. 2 GG legt fest, dass die Gemeinschaftsaufgabe und Einzelheiten der Koordinierung durch ein Bundesgesetz näher bestimmt werden. Auf dieser Grundlage wurde das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG)<sup>45</sup> erlassen. Zentrales Ziel des GAKG ist es, eine leistungs- und wettbewerbsfähige, marktorientierte und umweltverträgliche Landwirtschaft zu gewährleisten. Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, Landesplanung sowie des Umweltschutzes und des Tierschutzes zu beachten (§ 2 Abs. 1 GAKG). Die in der Gemeinschaftsaufgabe verankerten Fördermaßnahmen sollen die erforderlichen strukturellen, ökonomischen und ökologischen Anpassungen der landwirtschaftlichen Unternehmen und des ländlichen Raumes ermöglichen. Hierzu gehören u. a. auch Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 2 GAKG).

Zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe wird von Bund und Ländern ein gemeinsamer **GAK-Rahmenplan** aufgestellt (§ 4 GAKG). Dieser Rahmenplan gilt für den Zeitraum der 4-jährigen Finanzplanung, wird jedes Jahr sachlich geprüft, der Entwicklung angepasst und fortgeführt. Der Rahmenplan bezeichnet die Maßnahmen einschließlich der mit ihnen verbundenen Zielstellungen, er beschreibt die Fördergrundsätze, Fördervoraussetzungen sowie die Art und die Höhe der Förderungen und regelt darüber hinaus die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder (§ 5 GAKG). Beschlossen wird der Rahmenplan durch den Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK), in welchem die Agrarminister von Bund und Ländern sowie der Bundesminister der Finanzen zusammenkommen (vgl. § 6 Abs. 1 GAKG).<sup>46</sup> Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder (§ 9 Abs. 1 GAKG). Der inhaltliche Rahmen für die Mitfinanzierung des Bundes wird durch die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans abgesteckt. Soweit die Länder eine Maßnahme anbieten wollen, werden zur Umsetzung in die Förderpraxis die Förderungsgrundsätze durch Förderrichtlinien der Länder konkretisiert. Dazu gehört

<sup>44</sup> *BMELV*, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

<sup>45</sup> BGBl. I 1969, S. 1573, neu bekannt gemacht BGBl. I 1988, S. 1055), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 02. Mai 2002 (BGBl. I S. 1527).

<sup>46</sup> *BMELV*, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

zumindest, dass die Förderungsgrundsätze um Verwaltungs- und Verfahrensbestimmungen ergänzt werden.<sup>47</sup>

§ 1 Abs. 2 GAKG legt fest, dass Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe auch eine sog. **Vorplanung** ist, die für entsprechende Fördermaßnahmen der Agrarstruktur und des Küstenschutzes erforderlich ist. Nach ihrer rechtlichen Qualität stellt die Vorplanung i. S. von § 1 Abs. 2 GAKG ein informelles Planungsinstrument dar. So enthält das GAKG weder Vorschriften zu einem Planungs- und Anhörungsverfahren noch zu einem Abwägungsgebot. Der inhaltliche und finanzielle Rahmen der Vorplanung kann jedoch den Bund-Länder-Fördergrundsätzen des jeweils aktuellen Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ entnommen werden. Die Bezeichnung sowie inhaltliche Ausgestaltung der Vorplanung hat sich im Laufe der Jahrzehnte mehrfach geändert.

Im Jahr 1994 wurde die sog. **Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)** als Vorplanung nach § 1 Abs. 2 GAKG eingeführt. Gegenstand der AEP ist es, auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungsbedarf in der Agrarstruktur sowie in ländlichen Räumen aufzuzeigen, gebietsspezifische Leitbilder und/oder Landnutzungskonzeptionen für den Planungsraum zu entwickeln sowie Vorschläge für Handlungskonzepte und umsetzbare Maßnahmen zu unterbreiten. Die für die AEP erforderlichen Erhebungen enthalten dabei insbesondere auch Aussagen zur Struktur der Land- und Forstwirtschaft, der Wirtschaft, der Infrastrukturausstattung, zur Situation der Umwelt und zu anderen Planungen, soweit sie für die AEP wesentlich sind. In diesem Zusammenhang wird u.a. auch auf die Frage eingegangen, ob und wie die geplanten Maßnahmen umweltverträglich und im Einklang mit der angestrebten regionalen Entwicklung durchgeführt werden können.<sup>48</sup> In planungssystematischer Hinsicht ist die AEP zwischen Bauleit- und Regionalplanung einzuordnen. Die Ergebnisse der AEP sind u. a. bei der Landes- und Regionalplanung und bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen (§§ 7 Abs. 3 Nr. 4 ROG, 187 BauGB).

Mit dem Rahmenplan 2004 der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ haben Bund und Länder die Fördermaßnahmen neu gestaltet. Der bisherige sektorale Ansatz wird durch einen stärker raumbezogenen Ansatz ergänzt. Das bedeutet, ländliche Regionen werden stärker als bisher als Einheit betrachtet. Der neue Fördergrundsatz „Integrierte ländliche Entwicklung“ führt raumbezogene Maßnahmen wie Dorferneuerung, Flurbereinigung, Wegebau und auch die AEP zusammen.<sup>49</sup> Gleichzeitig unterstützt er die Entwicklung von Regionalmanagement und die Umsetzung ländlicher Entwicklungskonzepte. Dementsprechend gelten als Vorplanung nach § 1 Abs. 2 GAKG nunmehr „**Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte**“ (**ILEKs**), die als solche durch die GAK förderfähig sind. Diese lösen die bisherige AEP ab, die nach dem neuen Fördergrundsatz nicht mehr bezuschusst werden kann.<sup>50</sup> Die ILEKs definieren auf der Basis einer Analyse der regionalen Stärken und Schwächen die Entwicklungsziele der Region, legen Handlungsfelder fest, stellen die Strategie zur Realisie-

---

<sup>47</sup> BMELV, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK).

<sup>48</sup> Vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2003 bis 2006, BT-Drs. 15/1201, S. 10 ff.

<sup>49</sup> <http://www.bmvbs.de/beauftragter/Chancen-der-Regionen-nutzen/-,1697/Landwirtschaft.htm>.

<sup>50</sup> Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007, BT-Drs. 15/3151, S. 12 ff.



zung der Entwicklungsziele dar und beschreiben prioritäre Entwicklungsprojekte. Ihr Hauptanliegen ist die Einbindung einer nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft in den Prozess zur Stärkung der regionalen Wirtschaft. In diesem Sinne müssen sie mindestens folgende Elemente beinhalten: Kurzbeschreibung der Region, Analyse der regionalen Stärken und Schwächen, Auflistung der Entwicklungsziele und geeigneter Prüfindikatoren, Darlegung der Entwicklungsstrategie, der Handlungsfelder und Leitprojekte, Festlegung von Kriterien zur Auswahl der Förderprojekte sowie Kriterien für die Bewertung der Zielerreichung.<sup>51</sup> Damit sind die ILEKs weniger als Planungsinstrument der Landwirtschaft als vielmehr der gesamten ländlichen Entwicklung anzusehen. Die Länder erlassen zur Umsetzung der Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte und der auf ihr beruhenden Maßnahmen Durchführungsbestimmungen in Form von Landesrichtlinien.

## (2) EU-Agrarstrukturpolitik

Die zweite Finanzierungsquelle im Bereich der Agrar-Förderung ist die **EU-Agrarstrukturpolitik**. Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (**ELER**) ein neuer rechtlicher Rahmen geschaffen. Hierbei handelt es sich um *das* neue, zentrale Finanzierungsinstrument der EU in den Bereichen Landwirtschaft und ländlicher Raum.<sup>52</sup> Der ELER soll zur Förderung nachhaltiger Entwicklung des ländlichen Raums in der gesamten Gemeinschaft in Ergänzung zu den Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik, der Kohäsionspolitik und der gemeinsamen Fischereipolitik beitragen. Die ELER-Förderung umfasst als Schwerpunkte erstens die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation (Art. 20 ff. ELER-VO), zweitens die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung (Art. 36 ff. ELER-VO) sowie drittens die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Art. 52 ff. ELER-VO). Ein viertes, übergreifendes Ziel ist die weitere Unterstützung des sog. LEADER-Konzeptes<sup>53</sup> (Art. 61 ff. ELER-VO).

Aus Sicht der Biodiversität ergeben sich die größten Potenziale aus dem Schwerpunkt 2, d. h. dem Ziel der Verbesserung der **Umwelt und der Landschaft** durch Förderung der Landbewirtschaftung. Insofern sieht die ELER-VO u. a. Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, d. h. Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in Berggebieten, Zahlungen zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und Zahlungen im Zusammenhang mit der Wasser-Rahmenrichtlinie sowie Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen vor (Art. 36 a) ELER-

<sup>51</sup> Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2004 bis 2007, BT-Drs. 15/3151, S. 14.

<sup>52</sup> Er vereint die bisher getrennt verwalteten Fonds EAGFL-A, EAGFL-G und LEADER+.

<sup>53</sup> Frz. *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*, dt. *Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft*) ist eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union, mit der seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden. Lokale Aktionsgruppen erarbeiten mit den Akteuren vor Ort maßgeschneiderte Entwicklungskonzepte für ihre Region. Ziel ist es, die ländlichen Regionen Europas auf dem Weg zu einer eigenständigen Entwicklung zu unterstützen und die erfolgreichen Ansätze in die Mainstream-Programme zu übernehmen.

VO). Sie werden Landwirten gewährt, die freiwillig eine Agrarumweltverpflichtung eingehen (Art. 39 Abs. 2 ELER-VO).

Zur Umsetzung seiner vier Schwerpunkte sieht der ELER einen dreistufigen Programmierungsansatz vor: Zunächst erlässt der Rat auf der Grundlage der politischen Prioritäten der Gemeinschaft strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums. Unter Berücksichtigung dieser Leitlinien legen die Mitgliedstaaten entsprechende Prioritäten in einem Nationalen Strategieplan<sup>54</sup> fest. Drittens erfolgt die Umsetzung der Strategie über Entwicklungsprogramme mit einem Bündel von Maßnahmen.<sup>55</sup> Gemäß dem föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland wird die Förderung der ländlichen Entwicklung über **Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer** umgesetzt (z.B. „Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum im Freistaat Sachsen 2007-2013).

Die GAK und die EU-Förderpolitik unterliegen vielfachen Verschränkungen. So sind die Maßnahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) gemeinsame Bestandteile der Länderprogramme und werden als Nationale Rahmenregelung (NRR)<sup>56</sup> der Kommission zur Genehmigung vorgelegt. Dabei stellt die NRR lediglich eine Aufbereitung der vom PLANAK beschlossenen Maßnahmen des GAK-Rahmenplans nach den EG-rechtlichen Vorgaben der ELER-Verordnung und -Durchführungsverordnung (DVO) dar. Aufgrund der Beschreibung der Maßnahmen in der NRR kann deren Vereinbarkeit mit den EG-rechtlichen Bestimmungen geprüft und mit einer Genehmigungsentscheidung der Europäischen Kommission bestätigt werden.<sup>57</sup> Die NRR enthält damit gemeinsame Angaben für zentrale Maßnahmen zur Umsetzung der ELER-Förderung in Deutschland. Hierzu gehört u.a. auch die Finanzierung **Integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte**, deren Aufstellung sowohl mit Mitteln der GAK als auch durch ELER-Mittel förderfähig ist (in Sachsen beispielsweise wird die Aufstellung von ILEKs ausschließlich aus ELER finanziert).

### cc) Wasserrechtliche Fachplanung

Eine weitere Fachplanung mit Auswirkungen auf die Biodiversität, insbesondere auf die gewässerbezogene Flora und Fauna, aber auch auf die biologische Vielfalt in den Auenbereichen, ist die wasserrechtliche Fachplanung. Diese lässt sich in die Hochwasserschutzplanung und die Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung nach der europäischen Wasserrahmenrichtlinie unterscheiden.<sup>58</sup>

Die Hochwasserschutzplanung wird durch die sog. **Hochwasserschutzpläne** verkörpert (§ 31d WHG), die durch das neue Bundes-Hochwasserschutzgesetz vom Mai 2005 in

---

<sup>54</sup> Vgl. *BMVEL*, Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007- 2013 vom 19.09.2006.

<sup>55</sup> *BMELV*, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK).

<sup>56</sup> Vgl. *BMVEL*, Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume nach Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) mit gemeinsamen Bestandteilen der regionalen Programme der deutschen Bundesländer auf der Grundlage von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK).

<sup>57</sup> *BMELV*, „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK).

<sup>58</sup> Ausführlich dazu *Albrecht/Janssen*, Hochwasserschutz- und Raumplanungsrecht im deutschen Einzugsgebiet der Elbe, S. 17 ff.

das WHG eingeführt worden sind. Die Hochwasserschutzpläne müssen gemäß § 31d Abs. 1 S. 1 WHG vor allem drei Kernbereiche umfassen, nämlich erstens die Gewährleistung eines möglichst schadlosen Hochwasserabflusses, zweitens den technischen Hochwasserschutz und drittens die Gewinnung, insbesondere Rückgewinnung, von Rückhalteflächen. Mindestvorgabe des § 31d WHG ist die weitestgehende, aber auch verhältnismäßige Minimierung von Gefahren, die von einem 100-jährlichen Hochwasserereignis ausgehen können. § 31d Abs. 1 S. 3 WHG zählt insoweit konkrete, als unverzichtbar angesehene Maßnahmen auf, die in die Hochwasserschutzpläne aufzunehmen sind. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen zum Erhalt und zur Rückgewinnung von Rückhalteflächen, zu deren Flutung und Entleerung nach den Anforderungen des optimierten Hochwasserabflusses in Flussgebietseinheiten, zur Rückverlegung von Deichen, zum Erhalt und zur Wiederherstellung von Auen sowie zur Rückhaltung von Niederschlagswasser. Die Pläne müssen von den Ländern bis zum 10. Mai 2009 (vier Jahre nach Inkrafttreten des Bundeshochwasserschutzgesetzes) aufgestellt sowie veröffentlicht und aktualisiert werden (§ 31d Abs. 2 und 3 WHG).<sup>59</sup> Da die Maßnahmen der Hochwasserschutzplanung sich sowohl auf den Gewässerbereich (z. B. Hochwasserrückhaltebecken, Uferverbau) als auch auf die Auenbereiche (z. B. Gehölzentfernungen im Uferbereich, Deichmaßnahmen; Flutungen von Rückhalteräumen<sup>60</sup>) beziehen, haben diese zahlreiche Auswirkungen auf die Biodiversität im Gewässer und an Land.

Eine weitere Planungskategorie des Wasserrechts stellen die sog. Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne (§§ 36, 36b WHG) dar, die im Zuge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) in das WHG eingeführt wurden. § 36 WHG enthält zunächst einen Regelungsauftrag an die Länder, für jede Flussgebietseinheit nach Maßgabe der Abs. 2 bis 6 ein **Maßnahmenprogramm** aufzustellen, um die in den §§ 25a Abs. 1 und 25b Abs. 1, 32c und 33a WHG festgelegten Bewirtschaftungsziele zu erreichen. Diese Ziele umfassen die Erreichung eines guten ökologischen und chemischen Zustands bzw. eines guten ökologischen Potenzials für sämtliche Oberflächengewässer einschließlich der Küstengewässer sowie für das Grundwasser bis zum Jahr 2015. § 36 Abs. 2 WHG benennt mit den grundlegenden und den ergänzenden Maßnahmen die beiden Grundkategorien der in das Maßnahmenprogramm aufzunehmenden Einzelmaßnahmen, die in Abs. 3 und 4 im Sinne des Richtlinienrechts näher konkretisiert werden. Das Maßnahmenprogramm ist das zentrale Steuerungsinstrument der Wasserwirtschaftsverwaltung und bildet die rechtsverbindliche Handlungsbasis, auf der der Vollzug der an den Zielen der WRRL ausgerichteten flussgebietsbezogenen staatlichen Gewässerbewirtschaftung stattfindet.<sup>61</sup> Neben dem Maßnahmenprogramm ist von den Ländern gemäß § 36b WHG für jede Flussgebietseinheit ein sog. **Bewirtschaftungsplan** aufzustellen, der eine zusammenfassende Darstellung aller grundlegenden Informationen für das jeweilige Einzugsgebiet enthält.<sup>62</sup> Funktional dient der Bewirtschaftungsplan dazu, die in den §§ 25a - d, 33a, 32c WHG festgesetzten Bewirtschaftungsziele mit Blick auf die jeweilige Flussgebietseinheit zu konkretisieren (vgl. hierzu § 36 Abs. 3 WHG) sowie

---

<sup>59</sup> Im Freistaat Sachsen wurde als einzigem Bundesland bereits vor Inkrafttreten des neuen Bundes-Hochwasserschutzgesetzes die Verpflichtung zur Aufstellung entsprechender Hochwasserschutzpläne i.S. des § 31d WHG n.F. gesetzlich geregelt, nämlich des sog. „Hochwasserschutz-Aktionsplans“ (§ 99a SächsWG) und sog. „Hochwasserschutzkonzepte“ (§ 99b SächsWG).

<sup>60</sup> Vgl. hierzu *Sparwasser/Wöckel*, NVwZ 2007, S. 764 ff.

<sup>61</sup> *Breuer*, UPR 2004, S. 205; *Albrecht*, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, S. 391.

<sup>62</sup> *Caspar*, DÖV 2001, S. 532; *Ell*, Wasserrechtliche Planung, S. 34.

diesbezüglich gewonnene Informationen und Maßnahmen unterschiedlicher Art zusammenzufassen und zu koordinieren.<sup>63</sup> Im Gegensatz zum Maßnahmenprogramm hat der Bewirtschaftungsplan im Wesentlichen dokumentarischen Charakter. Er dient der Publizität der staatlichen Flussgebietsbewirtschaftung und dem Nachweis der Bewirtschaftungsbemühungen gegenüber der EG-Kommission.<sup>64</sup> Mit Blick auf die biologische Vielfalt bietet die Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung eine ganze Reihe von Schnittstellen mit der Biodiversität, insbesondere im Hinblick auf die Gewässerflora und -fauna, aber auch im Hinblick auf die Auenbereiche.

#### **dd) Verkehrswegeplanung**

Erhebliche Auswirkungen auf die Biodiversität hat die Planung von Verkehrswegen, da hierdurch die Lebensräume von Pflanzen und Tieren beeinträchtigt werden. Von besonderer Bedeutung ist insofern die Bundesverkehrswegeplanung, da sie in der Regel zu einer großräumigen Zerschneidung von Habitaten führt. Die Planung von Verkehrswegen erfolgt in Deutschland im Wege eines mehrstufigen Prozesses:

Die oberste Stufe des infrastrukturell relevanten Planungswerks in der Bundesrepublik Deutschland ist der **Bundesverkehrswegeplan** (BVWP)<sup>65</sup>. Derzeit gilt der BVWP 2003, der von der Bundesregierung mit Beschluss vom 2.7.2003 verabschiedet worden ist und auf einen Realisierungszeitraum von 15 Jahren angelegt ist (2001-2015)<sup>66</sup>. Hierbei handelt es sich – wie bei seinen Vorgängern – um einen Investitionsrahmenplan für Maßnahmen zum Aus- und Neubau von Verkehrswegen in der Bundesrepublik Deutschland<sup>67</sup>. In ihm erfolgt die Überprüfung der Bundesfernstraßen-, Bundeswasserstraßen- und Schienenwegenetze und deren Zuordnung zueinander. Trotz seiner Bezeichnung als „Plan“ handelt es hierbei nicht um eine systematische Planung des überregional bedeutsamen Verkehrsnetzes. Vielmehr melden die Bundesländer die aus ihrer Sicht notwendigen Verkehrsprojekte zur Aufnahme in den BVWP an.<sup>68</sup> Dieser trifft daraufhin die politische Entscheidung darüber, ob die je nach Netzverknüpfung, Ausbautyp und Investitionskosten näher beschriebenen Projekte planerisch weiter zu verfolgen und nachfolgende Schritte zu ihrer Realisierung einzuleiten sind.<sup>69</sup> Diese Projekte werden dann im Sinne der Investitionsplanung in die Kategorien vordringlicher Bedarf oder weiterer Bedarf eingestuft. Obwohl der BVWP von sehr hoher wirtschaftlicher Bedeutung ist (sein Finanzrahmen für den Zeitraum von 2001 bis 2015 umfasst 150 Mrd. Euro<sup>70</sup>), erfährt er kaum eine gesetzliche Formalisierung.<sup>71</sup> So sind weder sein Inhalt noch sein verfahrensmäßiges Zustandekommen formellen Regelungen unterworfen.<sup>72</sup>

<sup>63</sup> *Oldiges*, in: ders. (Hrsg.), *Umweltqualität durch Planung*, S. 123.

<sup>64</sup> *Czychowski/Reinhardt*, WHG, § 36b, Rn. 2.

<sup>65</sup> *Lewin*, *Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen*, S. 46; *Czybulka/Baumgarten*, in: *Czybulka* (Hrsg.), *Wege zu einem wirksamen Naturschutz*, S. 143.

<sup>66</sup> *BMVBW* (Hrsg.), *Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland. Bundesverkehrswegeplan 2003*, Berlin 2003.

<sup>67</sup> *Staats/Gehring*, *Der Bundesverkehrswegeplan 2003, Informationen zur Raumentwicklung 2003*, S. 325.

<sup>68</sup> *Rößling*, in: *Czybulka* (Hrsg.), *Wege zu einem wirksamen Naturschutz*, S. 153.

<sup>69</sup> *BMVBW* (Hrsg.), *Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland. Bundesverkehrswegeplan 2003*, Berlin 2003, S. 22.

<sup>70</sup> *BMVBW* (Hrsg.), *Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland. Bundesverkehrswegeplan 2003*, Berlin 2003, S. 34.

<sup>71</sup> *Czybulka/Baumgarten*, in: *Czybulka* (Hrsg.), *Wege zu einem wirksamen Naturschutz*, S. 144.

<sup>72</sup> *Lambrecht*, in: *Sonderheft zum UVP-Kongress 2002*, S. 144.

Die beschriebene Einstufung der Projekte gilt als Grundlage für die Novellierung der bestehenden Ausbaugesetze für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege<sup>73</sup>, in denen der voraussichtliche Bedarf an Bundesfernstraßen und Schienenwegen verbindlich durch den Gesetzgeber festgestellt wird (**Bedarfsplanung**, vgl. § 1 Fernstraßenausbaugesetz<sup>74</sup> und § 3 Abs. 2 Bundesschienenwegeausbaugesetz).<sup>75</sup> Die Feststellung des Bedarfs ist gem. § 1 Abs. 2 FernStrG sowohl für die spätere Linienbestimmung nach § 16 FernStrG als auch für die Planfeststellung nach § 17 FernStrG verbindlich (§ 1 Abs. 2 S. 2 FernStrG).<sup>76</sup> Durch den Bedarfsplan wird allerdings noch nicht abschließend über die tatsächliche Realisierung des Vorhabens entschieden. Denn die Planfeststellungsbehörde muss später weiterhin alle auch gegen das Vorhaben sprechenden Belange (auch Umweltbelange!) abwägen und sich bei ihren Untersuchungen ebenso wie mit der Möglichkeit einer Nullvariante auseinandersetzen.<sup>77</sup> So kann ein im Bedarfsplan enthaltenes Vorhaben bei der späteren Abwägung noch scheitern, wenn andere gegenläufige öffentliche oder private Belange ein solches Gewicht haben, dass der Belang des Verkehrsbedarfs aus Rechtsgründen zurückgedrängt wird.<sup>78</sup> Zu diesen schwergewichtigen entgegenstehenden Belangen können insbesondere auch Anforderungen des Naturschutzes und der Biodiversität gehören, wie sie in der FFH-Richtlinie an den Aufbau und Schutz des europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 gestellt werden.<sup>79</sup>

Nach der Bedarfsplanung erfolgt die **Linienbestimmung** für den einzelnen Straßenzug gem. § 16 Abs. 1 S. 1 FernStrG.<sup>80</sup> Diese wird vom Bundesminister für Verkehr im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden vorgenommen (§ 16 FernStrG). Im Hinblick auf das Verhältnis zur Linienbestimmung im Bedarfsplan gilt, dass die Linienführung dort nur in den groben Umrissen erkennbar ist (Vorstufe der Objektplanung).<sup>81</sup> Bei der Bestimmung der Linienführung gemäß § 16 FernStrG werden die Anfangs- und Eckpunkte sowie der grundsätzliche Verlauf der Trasse festgelegt, insbesondere ihre ungefähre Lage zu berührten und benachbarten Ortschaften, zu schutzbedürftigen Bereichen und zu Anlagen, von denen besondere Gefährdungen der Straße ausgehen können.<sup>82</sup> Im Zusammenhang mit der Linienbestimmung ist ggf. auch ein Raumordnungsverfahren auf Landesebene durchzuführen (§ 15 ROG Abs. 1 ROG i.V.m. § 1 Nr. 8 RoV<sup>83</sup>).<sup>84</sup> Bei der Bestimmung der Linienführung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 16 Abs. 2 S. 1 FernStrG). In diesem Zusammenhang sind auch Planungsalternativen, die sich nach Lage der Dinge aufdrängen, in den Abwägungsvorgang mit einzubeziehen.<sup>85</sup> Da die Li-

<sup>73</sup> Rößling, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 153; BMVBW (Hrsg.), BVWP 2003, S. 3 ff.

<sup>74</sup> Der Bedarfsplan ist den tatsächlichen Entwicklungen alle 5 Jahre anzupassen (§ 4 FernStrAbG).

<sup>75</sup> Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, S. 1166.

<sup>76</sup> Lambrecht, in: Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 144 f.

<sup>77</sup> BVerwG, UPR 1998, S. 25.

<sup>78</sup> BVerwG, DVBl. 1996, S. 677; Lambrecht, in: Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 145.

<sup>79</sup> Lambrecht, in: Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 145.

<sup>80</sup> Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 52; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, S. 1170.

<sup>81</sup> Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, S. 1171.

<sup>82</sup> Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, S. 1171.

<sup>83</sup> Raumordnungsverordnung vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Artikel 2b des Gesetzes vom 18. Juni 2002 (BGBl. I S. 1914).

<sup>84</sup> Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, S. 1180.

<sup>85</sup> Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 61.

nienbestimmung keine Außenwirkung besitzt, ist sie nicht durch Klage angreifbar; sie kann allerdings im Rahmen der Anfechtung eines Planfeststellungsbeschlusses inzident überprüft werden.<sup>86</sup>

Auf der Grundlage der Bedarfsplanung und der Linienbestimmung erfordert der Bau von Fernstraßen schließlich noch ein **Planfeststellungsverfahren** (§ 17 S. 1 FernStrG). In diesem Zusammenhang ist es möglich, bestimmte Abschnitte mit einem eigenständigen Verkehrswert zu bilden und deren Plan jeweils gesondert festzustellen. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (§ 17 S. 2 FernStrG).

## 2. Kommunale Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG)

In einem Bundesstaat mit verfassungsmäßiger Garantie kommunaler Selbstverwaltung müssen die verschiedenen Ebenen im Bereich der Raumpolitik zusammenarbeiten. Diese Verantwortungsteilung ist in Deutschland vor allem durch das im Baugesetzbuch (BauGB) und Raumordnungsgesetz (ROG) verankerte Gegenstromprinzip institutionalisiert. Hierbei kommt es insgesamt darauf an, kommunale Eigenentwicklungen zu ermöglichen und dennoch eine abgestimmte Landesplanung zu betreiben. Hierzu sind im Einzelfall vielfältige Abstimmungsprozesse zwischen den Ebenen notwendig.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB sind Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Die damit festgelegte kommunale Planungshoheit ist Teil der in Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden zuerkannten Selbstverwaltungsgarantie.<sup>87</sup> Mit der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit stärkt das Bundesbaurecht die Sachnähe der örtlichen Ebene und sichert die Planungsentscheidungen gegen Eingriffe einer ortsfremden Ebene ab.<sup>88</sup> Unter Planungshoheit wird in diesem Sinne die Kompetenz der Gemeinde verstanden, ohne durchgängige und strikte Bindung an staatliche Vorgaben aufgrund eigenen politisch administrativen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums über die bauliche und sonstige Verwendung und Nutzung des Grund und Bodens des Gemeindegebietes zu disponieren und die zur Verwirklichung des eigenverantwortlich wahrnehmbaren Gestaltungspotenzials erforderlichen planerischen Leitlinien ohne imperative staatliche Beeinflussung zu entwickeln.<sup>89</sup>

Aus Art. 28 Abs. 2 GG ergibt sich andererseits, dass die kommunale Planungshoheit auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft beschränkt ist und im Rahmen der Gesetze rechtlichen Bindungen unterliegt.<sup>90</sup> Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in seinem Rastede-Beschluss aus dem Jahre 1988<sup>91</sup> als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft die Bedürfnisse und Interessen charakterisiert, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben. Nicht entscheidend ist die Verwaltungskraft der Gemeinde. Die Gesetzesbindung („im Rahmen der Gesetze“)

<sup>86</sup> Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, S. 1180.

<sup>87</sup> BVerfG, Gutachten vom 16.06.1954, BVerfGE 3, 407 (425).

<sup>88</sup> Portz/Runkel, Baurecht für die kommunale Praxis, Rn. 22 ff.

<sup>89</sup> BVerwG, BVerwGE 34, 301, 305.

<sup>90</sup> In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass bei den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ebenso die globalen Klimaverhältnisse ins Auge zu fassen sind, so dass hierin auch kein Widerspruch zur Klimarelevanz der städtebaulichen Planung zu sehen ist.

<sup>91</sup> BVerfG, BVerfGE 29, 127.

der gemeindlichen Planungshoheit kann durch die jeweils zuständige **Kommunalaufsicht** nur in Form der Rechtsaufsicht bei Vorlage der Bauleitpläne kontrolliert werden (§§ 6 Abs. 1 und 10 Abs. 2 BauGB). Rechtsaufsicht bedeutet, dass sich die Prüfung der Aufsichtsbehörde darauf beschränkt, ob der Bauleitplan rechtlich ordnungsgemäß zustande gekommen ist und dem Ergebnis der Grundsätze des § 1 BauGB gerecht wird. Die der Bauleitplanung zugrunde liegende Konzeption ist ausschließlich Sache des demokratisch legitimierten Gemeinderates und sie kann diese gerichtlich aus Art. 28 Abs. 2 GG aufgrund ihres Selbstverwaltungsrechts geltend machen.<sup>92</sup>

Die Planungshoheit ist nicht nur gegenüber der Rechtsaufsicht, sondern auch gegenüber jedem anderen Planungsträger – also etwa auch gegenüber Landesplanungsbehörden und Fachplanungsträgern sowie gegenüber einer Nachbargemeinde – gerichtlich wehrfähig (sog. Freihaltebelang<sup>93</sup>), was ihre starke Position im Bereich der Raumplanung erklärt. Auch ist die Planungshoheit die Rechtsgrundlage, aus der Beteiligungsrechte der Gemeinde an sie betreffende Planungen anderer Planungsträger herzuleiten sind.<sup>94</sup> Dem trägt zum Beispiel § 36 BauGB bei der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben durch die erforderliche Einvernehmensherstellung der Gemeinde in den Fällen Rechnung, in denen diese nicht selbst Baugenehmigungsbehörde ist. Wird das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB zu Unrecht verweigert, was gerade in letzter Zeit bei klimaschutzbezogenen Maßnahmen der Fall war,<sup>95</sup> ist die Fachbehörde gehalten, sich an die Kommunalaufsicht zu wenden und nachhaltig auf eine Ersetzung des Einvernehmens zu dringen, soweit Gründe, das Einvernehmen rechtmäßig zu verweigern, nicht vorliegen.<sup>96</sup> Die Behörde darf einen Antrag auf Genehmigung der Errichtung und des Betriebes von Anlagen also nicht ohne weiteres deshalb ablehnen, weil das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB fehlt.<sup>97</sup>

Neben diesen Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten sowie Abwehrrechten erwachsen aus der kommunalen Planungshoheit insbesondere auch Informations- und Anhörungsrechte. Auf jeden Fall müssen alle Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung deren Kernbereich achten. Sie sind im Übrigen nur unter Wahrung allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundmaßstäbe der Verhältnismäßigkeit, der Gemeinwohlbezogenheit und des Abwägungsgebotes zulässig.<sup>98</sup>

Insbesondere die Einschränkung durch die Regionalplanung setzt die Anhörung der betroffenen Kommunalkörperschaften, eine präzise Bestandsaufnahme der die Raumsituation bestimmenden Interessen und eine sorgfältige Abwägung voraus.<sup>99</sup> Dabei ist die parzellenscharfe Festlegung raumordnerischer Zielsetzungen ein besonderes Konfliktfeld zwischen kommunaler und regionaler Planung. Sie können ausnahmsweise als zulässig angesehen werden, stehen aber unter besonderem Rechtfertigungszwang. Ein unzulässiger Eingriff in die Bauleitplanungskompetenz der Gemeinde kann nur dann in

<sup>92</sup> *Portz/Runkel*, Baurecht für die kommunale Praxis, Rn. 26.

<sup>93</sup> *VG Giessen*, NuR 2007, 628 (630).

<sup>94</sup> *BVerwG*, BRS 22, Nr. 29.

<sup>95</sup> Vgl. FAZ vom 17.09.2006, S. 20: „Auch die Unternehmen versuchen Strom zu sparen“. Im publizierten Fall wurde für den Bau eines firmeneigenen Kraftwerks einer Papierfabrik die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens versagt.

<sup>96</sup> *VG Giessen*, NuR 2007, S. 568 (569).

<sup>97</sup> Ebenda.

<sup>98</sup> *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rn. 142.

<sup>99</sup> *BVerfG*, BVerfGE 50, 195, 202; 56, 298, 319 ff.; 76, 107 (111).

Betracht kommen, wenn der Gemeinde durch die höherstufige Planung eine Sonderbelastung auferlegt wird, die nicht durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht als der gemeindlichen Bauleitplanungskompetenz erfordert wird.<sup>100</sup> Dies bedeutet, dass die gemeindliche Planungshoheit in Gestalt der Bauleitplanungskompetenz ein Abwehrrecht der Gemeinde gegenüber der überörtlichen Planung – z.B. bei der Abweichungsentcheidung von einem Regionalplan – allenfalls dann gewährt, wenn eine nachhaltige Störung einer bereits hinreichend konkreten Planung möglich erscheint. Das ist insbesondere dann der Fall, wenn eine bereits hinreichend, z.B. in Bauleitplänen zum Ausdruck gekommene gemeindliche Planung nicht mehr verwirklicht werden könnte oder infolge unterlassener Schutzvorkehrungen oder -anlagen nachträglich geändert werden müsste oder ein großer Teil der Gemarkung der Gemeinde von der Planung erfasst wird.<sup>101</sup>

Neben der Initiative liegt auch die Verantwortung für die Bauleitplanung im örtlichen Bereich, nämlich bei der Gemeinde und ihrem von den Gemeindebürgern gewählten Organ.<sup>102</sup> Welche Stelle innerhalb der Gemeinde, welches Gemeindeorgan bei der Bauleitplanung für die Gemeinde handelt, regelt nicht das Baurecht, sondern das Kommunalverfassungsrecht, also die Gemeindeordnung des jeweiligen Landes. Danach liegen die gemeindeinternen Beschlussfassungen für die Bauleitplanung regelmäßig beim Gemeinderat, während die Verwaltung die Beschlüsse vorbereitet und für die Erarbeitung der Bauleitpläne verantwortlich ist. Damit wird deutlich, dass die Entscheidungen, z.B. für die Erteilung oder Nichterteilung des Einvernehmens, nicht (allein) in den Händen der Verwaltung liegen, wo sie vorbereitet werden, sondern vielmehr von politischen Entscheidungen (des Rates) abhängig sind.

### 3. Gesetzesvorbehalt (Art. 20 III GG)

Die Kommunen stehen hie und da im Verdacht, ihre Planungshoheit zur Verhinderung unerwünschter Entwicklungen „von oben“ zu instrumentalisieren. Dagegen ist grundsätzlich insoweit rechtlich Vorsorge getroffen, als Bauleitpläne, die Verwaltungsentscheidungen darstellen, die Regeln der Gesetzesbindung der Exekutive gemäß Art. 20 Abs. 3 GG zu beachten haben.<sup>103</sup> Denn den Gemeinden ist das Selbstverwaltungsrecht wie oben ausgeführt gemäß Art. 28 Abs. 2 GG nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet. Diese Bindung wird durch die genannten Verfassungsrechtspositionen und das gesamte höherrangige Recht, insbesondere durch die einschlägigen Planungsgesetze aber auch durch die hier zu untersuchenden Gesetzesinitiativen zum Schutz des Klimas und der Biodiversität konkretisiert. Insbesondere ist das BauGB für die Bauleitplanung das in diesem Sinne maßgebliche Gesetz. Materielle Grenzen der kommunalen Planungshoheit ergeben sich des Weiteren aus der BauNVO.

Die Beachtung zwingender Rechtssätze verbietet dem Plangeber, eine an ihn gerichtete Rechtsnorm im Wege der Abwägung bestimmter Belange zu überwinden. Ein klassisches Beispiel für einen solchen zwingenden Rechtssatz ist § 1 Abs. 3 S. 1 FStrG, der für Bundesautobahnen ein Verbot höhengleicher Kreuzungen statuiert. Auch Ziele der

<sup>100</sup> BVerfG, BVerfGE 76, 107; VG Giessen, NuR 2007, 628 (630); Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, § 1 Rn. 59.

<sup>101</sup> St. Rspr., vgl. z.B. BVerwGE 69, 256; BVerwGE 81, 95; BVerwGE 84, 209; BVerwGE 100, 388.

<sup>102</sup> BVerfG, BVerfGE 77, 288f.

<sup>103</sup> Schmidt-Assmann, in: ARL (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 788.



Raumordnung stellen nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 ROG und fachgesetzlicher Raumordnungsklauseln für ihre Adressaten zwingende Rechtssätze dar. Zudem finden sich im Umwelt- und Technikrecht zu identifizierende zwingende Rechtssätze, die planerische Entscheidungen restriktiv steuern.

Schließlich gibt es noch gesetzliche Regelungen, die einem bestimmten Belang zwar keinen absoluten Schutz gewährleisten, die ihm aber ein besonderes Gewicht in der Abwägung zukommen lassen. Als Beispiel sei hier § 50 BImSchG genannt, der für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen eine Flächenzuordnung dergestalt verlangt, „dass schädliche Umweltwirkungen (...) auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiet sowie sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden“. Entsprechende Normen werden im vorliegenden Gutachten für den Schutz des Klimas und der Biodiversität ermittelt (siehe unten).

Eine weitere Möglichkeit besteht über die Tatbestandswirkung der Entscheidung, die aus Art. 20 Abs. 3 GG und 43 VwVfG folgt. Danach ist ein rechtswirksamer Verwaltungsakt grundsätzlich von allen Staatsorganen zu beachten und in ihren Entscheidungen als gegeben zugrunde zu legen. Das gilt auch für rechtsförmliche, rechtsbehelfsfähige Abweichungsentscheidungen in einem Zielabweichungsverfahren i.S.v. § 11 ROG.<sup>104</sup>

#### **4. Staatsprinzip Umweltschutz (Art. 20a GG)**

Im Zuge der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten im Jahr 1990 wurde in das Grundgesetz mit Art. 20a GG der Umweltschutz als Staatsprinzip (sog. Umweltpflegeprinzip) verankert.<sup>105</sup> Gemäß Satz 1 schützt der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“.

##### **a) Einfluss auf die planerische Abwägung**

Aus der Formulierung „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung“ folgt, dass Art. 20a GG auf verfassungsrechtlicher Ebene keinen abstrakt-generellen Vorrang des Umweltschutzes gegenüber anderen Zielen und Aufgaben festschreiben will. Es handelt sich vielmehr um eine Staatszielbestimmung (wie beispielsweise das Sozialstaatsprinzip). In dieser Staatszielbestimmung ist keine verfassungsrechtliche Abwägungsdirektive zu sehen, die das Abwägungsgebot i.S. einer verstärkten Beachtung des Umweltschutzes modifiziert. Das Staatsziel Umweltschutz richtet sich in erster Linie an den Gesetzgeber.<sup>106</sup> Dieser wird durch Art. 20a GG verpflichtet, das Gewicht der Umweltbelange in der Rechtsordnung im Verhältnis zu anderen Belangen zu bestimmen, die nicht minder verfassungsrechtlich geschützt sind. Dabei besitzt er einen großen Gestaltungsspielraum.<sup>107</sup> Durch die ausdrückliche Einordnung der Staatszielbestimmung in die verfassungsmäßige Ordnung wird insoweit klargestellt, dass der Umweltschutz keinen absolu-

<sup>104</sup> BVerwG, BauR 2007, 1712 (1713).

<sup>105</sup> Siehe Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag – vom 31.08.1990 (BGBl. II S. 889).

<sup>106</sup> BVerwG, ZUR 2006, 364 (365).

<sup>107</sup> Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, § 3 Rn. 85.

ten Vorrang genießt, sondern in Ausgleich mit den anderen Verfassungsprinzipien und -rechtsgütern zu bringen ist.<sup>108</sup> In Bezug auf die Abwägung hat das BVerwG<sup>109</sup> festgestellt, dass bei der planerischen Abwägung den Belangen, die den Schutz des Grundgesetzes genießen, ein dementsprechendes erhebliches Gewicht zukomme. Das gelte auch für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, für die das geltende Recht hohe Anforderungen an die Ermittlung und Gewichtung dieser Belange sowie zur Vermeidung von Beeinträchtigungen und über den Ausgleich und Ersatz stelle. Zur Abwägung im Rahmen der Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB hat das BVerwG weiter entschieden, dass sich aus Art. 20a GG für die Abwägung **kein Vorrang** der von ihm erfassten Schutzgüter ableiten lässt.<sup>110</sup>

Festzuhalten ist somit, dass die Einführung des Art. 20a GG auf der Ebene des Abwägungsgebots keine Veränderung herbeigeführt hat.<sup>111</sup>

### b) Art. 20a GG als Optimierungsgebot?

Soweit Art. 20a GG in der Literatur<sup>112</sup> teilweise als planerisches **Optimierungsgebot** verstanden wird, wonach die natürlichen Lebensgrundlagen – im Rahmen der oben genannten Eckdaten – so gut zu schützen sind, wie dies rechtlich und faktisch möglich ist, ohne die Verwirklichung anderer öffentlicher Aufgaben (in dem angestrebten Umfang) unmöglich zu machen,<sup>113</sup> ist nur bei Vorliegen **gleichwertiger** Alternativen geboten, diejenige Alternative zu wählen, die die natürlichen Lebensgrundlagen am wenigsten beeinträchtigt.<sup>114</sup>

Allerdings lässt sich regelmäßig eine Umweltbeeinträchtigung unter Umständen mit einem anderen konfligierenden Ziel rechtfertigen. Zwischen Energie-, Umweltschutz, Wirtschafts- und Verkehrspolitik sowie vielen anderen Aktivitäten mit Umweltrelevanz sind vielfältige Zielkonflikte möglich. Art. 20 a GG enthält jedoch keine Entscheidungskriterien für die Lösung solcher Zielkonflikte. Der Umweltschutz soll gleichen Rang mit anderen Verfassungszielen haben. Aus dem verfassungsrechtlichen Rang des Umweltschutzes folgt weiterhin nicht, dass der Umweltschutz stets Vorrang gegenüber Zielen haben müsse, die nicht im Grundgesetz festgelegt sind. Der Umweltschutz genießt – sofern nicht die Existenz einer Lebensgrundlage im Ganzen berührt ist<sup>115</sup> – weder absoluten noch auch nur relativen Vorrang gegenüber anderen Zielen.<sup>116</sup>

Zwar sollte die Aufnahme des Umweltschutzes als Staatsziel in die Verfassung in der Tat seine besondere Bedeutung in sämtlichen umweltrelevanten Handlungsfeldern zum Ausdruck bringen. Allerdings ist zweifelhaft, ob sich daraus entnehmen lässt, wie groß das Gewicht der betroffenen Umweltbelange in einer konkreten Planungssituation ist.<sup>117</sup> Aus diesem Grunde hat das BVerwG aus der Bestimmung des Art. 20a GG auch keinen

---

<sup>108</sup> BVerwG, NuR 1995, 253.

<sup>109</sup> BVerwG, BVerwGE 104, 68.

<sup>110</sup> BVerwG, NVwZ-RR 2003, 171.

<sup>111</sup> So auch *Wahl/Dreier*, NVwZ 1999, 606 (618).

<sup>112</sup> Vgl. *Murswiek*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 20a Rn. 70.

<sup>113</sup> *Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) – Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, 222 (226).

<sup>114</sup> *Murswiek*, in Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 20a, Rn. 47.

<sup>115</sup> *Murswiek*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 20 a Rn. 41.

<sup>116</sup> *Ders.*, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 20 a Rn. 55.

<sup>117</sup> Ebenda.

abstrakten Vorrang des Umweltschutzes abgeleitet.<sup>118</sup> Dem Gesetzgeber bleibt es aber unbenommen, vor dem Hintergrund des Art. 20a GG auf einfachgesetzlichem Wege Optimierungsgebote für die planerische Abwägung zu schaffen (wie dies auch geschehen ist, siehe unten).

---

<sup>118</sup> Zuletzt *BVerwG*, NVwZ-RR 2003, 171.

### III. Klimaschutzrecht

#### 1. Begriffliches

Der Begriff des Klimas steht für die Gesamtheit aller meteorologischen Ursachen, die für den durchschnittlichen Zustand der Erdatmosphäre verantwortlich sind. Mit anderen Worten ist Klima die Gesamtheit aller an einem Ort möglichen Wetterzustände, einschließlich ihrer typischen Aufeinanderfolge sowie ihrer tages- und jahreszeitlichen Schwankungen.<sup>119</sup> Das Klima wird dabei nicht nur von Prozessen innerhalb der Atmosphäre, sondern durch das Wechselspiel aller Sphären der Erde (Kontinente, Meere, Atmosphäre) sowie der Sonnenaktivität geprägt. Es umfasst zudem unterschiedlichste Größenordnungen, wobei vor allem die zeitliche und räumliche Dimension des Klimabegriffs von entscheidender Bedeutung für dessen Verständnis ist.

Dem Klimawandel kann mit zwei – gleichberechtigten – Strategien begegnet werden:

- Minderung der Ursachen des Klimawandels und
- Anpassung an die unvermeidlichen Auswirkungen.

Im vorliegenden Gutachten soll zum „Schutz des Klimas“ Stellung genommen werden. Hierbei handelt es sich um Einwirkungsmöglichkeiten auf das Klima selbst, also die Ursachen des Klimawandels. Nicht erfasst davon sind die sog. „Klimafolgen“ (Meeresspiegelanstieg, Hochwasser, Fluten, Stürme, Dürren usw.) und die damit einhergehenden Anpassungsmaßnahmen. Sie werden in die Untersuchung nicht einbezogen.

Die Strahlungseigenschaften von Atmosphäre und Erdoberfläche – bekannt unter dem Begriff Treibhauseffekt – ist der wichtigste Klimaantrieb. Der Treibhauseffekt wird durch die sog. Treibhausgase bestimmt. Zu diesen Gasen gehören (in Anlehnung an die EG-Richtlinie 2003/87/EG<sup>120</sup>, Anhang II) Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Distickstoffoxid (N<sub>2</sub>O), Fluorkohlenwasserstoffe (FKW), Perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid (SF<sub>6</sub>).

#### 2. Gesetzliche Instrumente zum Klimaschutz

Folgende, ausgewählte Maßnahmen zum Klimaschutz werden untersucht und wie folgt strukturiert:

- (1) Energiegewinnung (Substitution),
- (2) Energieeinsparung (Effizienz),
- (3) Methangasreduzierung sowie
- (4) natürliche CO<sub>2</sub>-Sequestrierung.

---

<sup>119</sup> Stock, in: ARL (2005): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 495.

<sup>120</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. L 275, 32).

Die hierzu erlassenen Instrumente untersucht das Gutachten auf ihre Raumbedeutung hin und darauf, ob und wie weit sie mit dem Planungsrecht verschränkt sind.

Die Leitgesetze für den Bereich Erneuerbare Energien und Energieeinsparung, die im Folgenden noch näher beschrieben werden, sind das Erneuerbare-Energien-Gesetz und das Energieeinsparungsgesetz. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz dient der Förderung erneuerbarer Energien wie Sonnen-, Wind- und Wasserkraft; das Energieeinsparungsgesetz stellt Anforderungen an Heizungs-, Kühl-, Beleuchtungs- und Warmwasseranlagen in Gebäuden. Die Wasserkraft soll in diesem Gutachten nicht einbezogen werden, da die Konfliktrichtigkeit aus raumplanerischer Sicht eher gering ist. Die zu klärende Standortfrage ist in der Regel von vornherein durch natürliche Gegebenheiten determiniert und das Potenzial dieser Energieform gilt in Deutschland, was den terrestrischen Bereich anbelangt, als weitgehend ausgeschöpft. Ebenfalls nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist die Kernenergie.

Die vorgenannten Vorschriften werden durch entsprechende Bestimmungen des Energierechts, durch das Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz und das Stromsteuergesetz, das zu einer Verringerung des Verbrauchs von elektrischem Strom anreizen soll, ergänzt. Mit dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz wird die Stromerzeugung aus Anlagen, die eingesetzte Energie gleichzeitig in mechanische und elektrische Energie und in Nutzwärme umwandeln, im Interesse von Energieeinsparung und Klimaschutz zunächst bis Ende 2010 durch Abnahme und Vergütungspflichten gefördert.

## **a) Energiegewinnung**

### **aa) Erneuerbare-Energien-Gesetz**

Gemäß § 1 des Gesetzes für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG)<sup>121</sup> soll, insbesondere im Interesse des Klima-, Natur- und Umweltschutzes eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung ermöglicht werden. Gemäß Abs. 2 dieser Norm besteht der Zweck des EEG ferner darin, dazu beizutragen, den Anteil Erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2010 auf mindestens 12,5 % und bis zum Jahr 2020 auf mindestens 20 % zu steigern. Das Gesetz erfasst von den Erneuerbaren Energien die Wasserkraft, Windenergie, solare Strahlungsenergie, Geothermie, Energie aus Biomasse einschließlich Biogas, Deponiegas und Klärgas sowie den biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen aus Haushalten und Industrie (§ 3 Abs. 1 EEG). § 4 EEG verpflichtet Netzbetreiber, Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Erneuerbaren Energien vorrangig an ihr Netz anzuschließen und den gesamten aus diesen Anlagen angebotenen Strom aus Erneuerbaren Energien abzunehmen und zu einem gesetzlich festgesetzten Preis (vgl. §§ 5, 6 EEG) zu vergüten.

Wie in den meisten Gesetzen, die zur Substitution der Energiegewinnung erlassen wurden, sind im EEG hauptsächlich nur mittelbar raumbezogene Regelungen enthalten. Planungsrelevanz erhalten sie erst über die jeweils im Genehmigungsverfahren einer Anlage zu klärende Frage, wo sie im Raum platziert werden darf (Standortfrage). So werden je nach Größe der Anlage und des Brenn- oder Gärstoffes unterschiedlich hohe

---

<sup>121</sup> Verkündet als Art. 1 Erneuerbare Energien-NeuregelungsG vom 21.07.2004 (BGBl. I S. 1918); Inkrafttreten gemäß Art. 4 Satz 1 dieses Gesetzes am 01.08.2004, geändert durch Art. 3 Abs. 35 2. Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970).

Vergütungen für die Einspeisung in das Leitungsnetz gewährt. Beispielsweise liegt die Vergütung pro Kilowattstunde aus einer Anlage mit 500 Kilowatt, die nach § 35 Abs. 2 Nr. 6 BauGB im Außenbereich genehmigungsfähig ist, höher als bei Anlagen, die eine höhere Leistung (5 Megawatt) haben, aber ein aufwändigeres Planverfahren (ggf. Aufstellung eines Bebauungsplans) durchlaufen müssen.

Das Gesetz enthält darüber hinaus in § 11 EEG auch Regelungen, die direkt Fragen der räumlichen Platzierung von Anlagen betreffen. Im Zusammenhang mit der Vergütung für Strom aus Solarenergie hängt die Höhe der Vergütung davon ab, ob das Vorhaben auf dem Gebiet eines Bebauungsplans liegt oder nicht (§ 11 Abs. 3 Nr. 1 und 2 EEG).

Darüber hinaus hat die Abnahmeverpflichtung Auswirkungen auf die Leitungsinfrastruktur, wie ein Blick auf die aktuell laufende Gesetzesnovellierung zeigt. Im Referentenentwurf<sup>122</sup> findet sich ein neuer Abschnitt II („Kapazitätserweiterung“) mit Regelungen zum Ausbau des Netzes. Darin wird der Netzbetreiber verpflichtet, die Kapazität des Netzes zu erweitern, wenn die Ziele des Gesetzes bei sog. Engpässen dies erfordern (9 EEG-E). Hierbei geht es auch um Anlagen, die bei der Ausweisung von Standorten, Baugebieten, Eignungs- und Vorranggebieten nach den Vorschriften des BauGB, des Rechts der Raumordnung und Landesplanung oder der Seeanlagenverordnung zugrunde gelegt worden sind (§ 11 Abs. 2 Nr. 3 EEG-E).

Damit ist die Raumrelevanz dieses Gesetzes immanent.

## **bb) KWK-Gesetz**

Kraft-Wärme-Kopplung ist die gleichzeitige Umwandlung von eingesetzter Energie in elektrische Energie und in Nutzwärme in einer ortsfesten technischen Anlage.<sup>123</sup> Sie kann damit gleichzeitig auch dem Bereich der Energieeffizienz zugeordnet werden. Bis zum Jahr 2005 sollte im Vergleich zum Basisjahr 1998 durch die Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung eine Minderung der jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland in einer Größenordnung von 10 Mio. t und bis zum Jahr 2010 von insgesamt bis zu 23 Mio. t, mindestens aber 20 Mio. t, erzielt werden.<sup>124</sup> Zur Förderung des Ausbaus von KWK-Anlagen wurde das Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz - KWKG) geschaffen. Zweck des KWK-Gesetzes ist es gemäß § 1 Abs. 2, zu dem genannten Ziel u.a. durch den Ausbau der Stromerzeugung in kleinen KWK-Anlagen und die Markteinführung der Brennstoffzelle im Interesse der Energieeinsparung, des Umweltschutzes und der Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung einen Beitrag zu leisten. Das Gesetz regelt im Wesentlichen die Abnahme und die Vergütung von Strom aus KWK-Anlagen. Betreiber von Netzen zur Elektrizitätsversorgung sind gemäß § 4 Abs. 1 KWKG verpflichtet, KWK-Anlagen an ihr Netz anzuschließen.

KWK-Anlagen können auf der Basis von Steinkohle, Braunkohle, Abfall, Biomasse sowie gasförmigen oder flüssigen Brennstoffen betrieben werden (§ 2 Satz 1 KWKG). Insbesondere der Einsatz von Abfallprodukten (dazu zählt auch schadstoffhaltiges Altholz) kann zu Problemen bei der bauplanerischen Genehmigung führen.

---

<sup>122</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich des BMU, Stand: 09.10.2007.

<sup>123</sup> § 3 Abs. 1 KWKG.

<sup>124</sup> § 1 Abs. 1 KWKG.

Eine Raumrelevanz dieser Regelungen ist daher insbesondere auf der Ebene der Bauleitplanung bzw. städtebaulichen Steuerung zu erkennen. Diese betrifft neben der KWK-Anlage selbst auch das zum Transport der erzeugten Energie – vor allem der Nutzwärme – erforderliche Leitungsnetz.

### **cc) Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)**

Am 15.07.2004 ist das Gesetz über die Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft in Kraft getreten.<sup>125</sup> Das Artikelgesetz enthält das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG)<sup>126</sup> und einige damit zusammenhängende Änderungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz.<sup>127</sup> Das TEHG ist in erster Linie ein Rahmen- bzw. Verfahrensgesetz. Es regelt die Grundlinien des Emissionshandelssystems und schafft die administrativen Voraussetzungen für einen reibungslosen Emissionshandel in Deutschland.<sup>128</sup> Das TEHG gilt gemäß den europäischen Vorgaben zunächst nur für die Emission von Kohlendioxid durch energieintensive Anlagen, die in Anhang 1 des Gesetzes aufgezählt sind. Das Gesetz ist jedoch so angelegt, dass es entsprechend der Emissionshandels-Richtlinie ab 2008 auch auf weitere treibhausgasintensive Tätigkeiten und weitere vom Kyoto-Protokoll erfasste Treibhausgase ausgeweitet werden kann. Derzeit unterliegen etwa 1850 Anlagen dem Emissionshandel in Deutschland.<sup>129</sup>

Das Zuteilungsgesetz 2012<sup>130</sup> (ZuG 2012), welches für die Handelsperiode 2008-2012 Geltungskraft hat, konkretisiert als Kern des Emissionshandelssystems die Vorgaben des Nationalen Allokationsplans (NAP II) – vor allem die Mengenplanung und die Zuteilungsregeln – und schafft die Ermächtigungsgrundlage für die kostenlose Zuteilung sowie für die Veräußerung von Berechtigungen.<sup>131</sup> Das Zuteilungsverfahren richtet sich nach der ebenfalls novellierten Zuteilungsverordnung<sup>132</sup> (ZuV 2012).

Eine raumplanungsrechtliche Relevanz dieser Normen ist nicht erkennbar.

---

<sup>125</sup> Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) vom 08.06.2004 (BGBl. I S. 1578). Vgl. *Weinreich/Marr*, NJW 2005, 1078; *Marr*, EurUP 2004, 10.

<sup>126</sup> Art. 1 des Gesetzes.

<sup>127</sup> Art. 2 des Gesetzes.

<sup>128</sup> Inzwischen ist das Gesetz zum ersten Mal geändert worden, um einige notwendige Klarstellungen zu den Antrags- und Bescheidungsfristen für die Zuteilung und zur elektronischen Kommunikation vorzunehmen, vgl. Gesetz zur Änderung des FuttermittelG und des TEHG vom 21.07.2004 (BGBl. I S. 1756); zu einer weiteren Änderung s. u. III 2.

<sup>129</sup> Zu Fragen des Anwendungsbereichs des TEHG sowie der Anzahl der vom TEHG erfassten Anlagen vgl. [www.dehst.de](http://www.dehst.de).

<sup>130</sup> Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2010 (Zuteilungsgesetz 2010 – ZuG 2010), verkündet als Art. 1 des Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 vom 07.08.2007 (BGBl. I S. 1788).

<sup>131</sup> *Kobes*, Emissionshandel 2008-2012, NVwZ 2007, 857 (861).

<sup>132</sup> Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsverordnung 2012 – ZuV 2012) vom 13.08.2007 (BGBl. I S. 1941)

#### **dd) Biomasseverordnung**

Hinsichtlich der Behandlung von Biomasse ist die Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung - BiomasseV)<sup>133</sup> zu nennen. Die Verordnung regelt für den Anwendungsbereich des EEG, welche Stoffe als Biomasse gelten, welche technischen Verfahren zur Stromerzeugung aus Biomasse in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen und welche Umweltauflagen bei der Erzeugung von Strom aus Biomasse einzuhalten sind (§ 1 BiomasseV). Zur Biomasse zählen im Sinne des Gesetzes insbesondere Pflanzen und Pflanzenbestandteile, Abfälle und Nebenprodukte pflanzlicher und tierischer Herkunft und Bioabfälle. Auch Altholz gehört dazu.

Raumplanerische Belange können insbesondere durch die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) bzw. die Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK) und die forstliche Rahmenplanung tangiert sein.

#### **ee) Entwurf zu einem Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz (EEWärmeG)**

Um einen Anreiz zur Nutzung von Wärme aus erneuerbaren Energien zu schaffen, wird derzeit darüber diskutiert, ein Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz zu schaffen. Gebäudeeigentümer, welche einen Neubau errichten wollen, sollen danach eine Verpflichtung zum anteiligen Mindesteinsatz von Wärme aus regenerativen Energiequellen auferlegt werden. Für Altbauten können die Länder bestimmen, ob eine Pflicht zur Nutzung von Erneuerbaren Energien festgelegt werden soll (§ 3 Abs. 2). Die in § 7 beschriebenen Ersatzmaßnahmen sind der Verwendung von erneuerbaren Energien gleichgestellt. Die Pflicht gilt daher als erfüllt, wenn Gebäudeeigentümer

- b. ihren Wärmeenergiebedarf überwiegend aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen decken,
- c. bestimmte Anforderungen der Energieeinsparverordnung (EnEV) um mindestens 15 % unterschreiten oder
- d. ihren Wärmeenergiebedarf unmittelbar aus einem Nah- oder Fernwärmenetz decken, welches seinerseits die Endenergie überwiegend aus KWK-Anlagen oder zu einem wesentlichen Teil aus erneuerbaren Energien bezieht.

Bei Nichtbeachtung droht ein Bußgeld bis 50.000 Euro. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde bereits vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vorgelegt und befindet sich auf Regierungsebene noch in der Abstimmung.<sup>134</sup>

Das Gesetz soll auch den Ausbau von Wärmenetzen erleichtern. Es sieht vor, dass Kommunen auch im Interesse des Klimaschutzes den Anschluss und die Nutzung eines solchen Netzes vorschreiben können (§ 16).<sup>135</sup>

Raumplanerisch könnte das Gesetz zu einer verstärkten Nachfrage nach Standorten für entsprechende Anlagen führen.

---

<sup>133</sup> Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse (Biomasseverordnung - BiomasseV) vom 21.06.2001 (BGBl. I S. 1234), geändert durch Art. 1 Erste Änderungsverordnung vom 09.08.2005 (BGBl. I S. 2419)

<sup>134</sup> Siehe Internet: [http://www.bmu.de/erneuerbare\\_energien/gesetze/waermegesetz/das\\_gesetz/doc/40512.php](http://www.bmu.de/erneuerbare_energien/gesetze/waermegesetz/das_gesetz/doc/40512.php) (Zugriff: 08.01.2008).

<sup>135</sup> *BMU, Das Erneuerbare-Energien-Wärme-Gesetz im Überblick, Berlin 2007, S. 4.*



## b) Energieeinsparung und Energieeffizienz

### aa) Energieeinsparregelungen (EnEG, EnEV)

Gemäß § 1 des Gesetzes zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG)<sup>136</sup> hat, wer ein Gebäude errichtet, das seiner Zweckbestimmung nach beheizt oder gekühlt werden muss, um Energie zu sparen, den Wärmeschutz so zu entwerfen und auszuführen, dass beim Heizen und Kühlen vermeidbare Energieverluste unterbleiben. Auf Grundlage dieses Gesetzes wurde die Energieeinsparverordnung (EnEV)<sup>137</sup> erlassen, welche die Anforderungen an den Wärmeschutz von Gebäuden und ihren Bauteilen festsetzt.

Das EnEG (i.V.m. der EnEV) ist objektbezogen. Die Raumrelevanz kann sich in der Verortung eines entsprechenden Objektes im Raum ergeben.

### bb) Energiewirtschafts-Gesetz (EnWG)

Das Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG)<sup>138</sup> dient gemäß § 1 Abs. 1 einer „möglichst sichere(n), preisgünstige(n), verbraucherfreundliche(n), effiziente(n) und umweltverträgliche(n) leitungsgebundene(n) Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas“. Die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze dient u.a. der Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen. Umweltverträglichkeit im Sinne des Gesetzes bedeutet, dass die Energieversorgung den Erfordernissen eines nachhaltigen, insbesondere rationellen und sparsamen Umgangs mit Energie genügt, eine schonende und dauerhafte Nutzung von Ressourcen gewährleistet ist und die Umwelt möglichst wenig belastet wird. Dabei kommt der Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien besondere Bedeutung zu (§ 3 Nr. 33 EnWG). Gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 EnWG sind Betreiber von Energieversorgungsnetzen verpflichtet, ein sicheres, zuverlässiges und leistungsfähiges Energieversorgungsnetz diskriminierungsfrei zu betreiben, zu warten und bedarfsgerecht auszubauen, soweit es wirtschaftlich zumutbar ist. **Wärmenetze** hingegen sind **nicht** Gegenstand des Gesetzes.

Die Regelung von Leitungstrassen usw. ist elementarer Gegenstand der Raumordnung. Mithin ist bei diesem Gesetz von einer Raumplanungsrelevanz auszugehen.

### c) Reduzierung von Methangas

Methangas wird im Verdauungsprozess von Rindern produziert und hat eine wesentlich stärkere klimaschädigende Wirkung als Kohlendioxid (es führt zu einer über 20-mal stär-

---

<sup>136</sup> Gesetzes zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinsparungsgesetz – EnEG) vom 01.09.2005 (BGBl. I 2685).

<sup>137</sup> Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV) vom 24.07.2007 (BGBl. I S. 1519).

<sup>138</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 07.07.2005 (BGBl. I S. 1970, ber. S. 3621), zuletzt geändert durch Artikel 7 Abs. 14 des Gesetzes vom 26.03.2007 (BGBl. I S. 358).

keren Aufheizung der Atmosphäre als CO<sub>2</sub>).<sup>139</sup> Allerdings wird das Methan in der Atmosphäre viel schneller wieder abgebaut als Kohlendioxid, dessen besonderes Risiko gerade in der langfristigen Anreicherung liegt. Methan gasst zwar auch aus Feuchtgebieten und Sümpfen aus und entweicht beispielsweise aus Mülldeponien und aus Reisfeldern, doch kommen in Deutschland und in Ländern mit vergleichbarem Rinderbestand mit 100.000 Liter<sup>140</sup> (oder 42, 3 t) pro Rind und Jahr rund drei Viertel des landwirtschaftlichen Methanausstoßes aus der Rinderhaltung. Dabei werden allein in Deutschland knapp 13 Millionen Rinder gehalten; 1,4 Milliarden Rinder sind es weltweit. Rund 70 Prozent des vom Rind freigesetzten Methans stammt vom Erhaltungsumsatz des Tieres.

Wegen der hohen Relevanz für das Klima sind Regelungen, die auf die Haltung von Rindern Bezug nehmen, auf ihre planungsrechtliche Relevanz hin zu untersuchen.

#### **d) Natürliche CO<sub>2</sub>-Sequestrierung (CO<sub>2</sub>-Senken)**

Unter CO<sub>2</sub>-Sequestrierung versteht man die Deponierung von Kohlendioxid. Die Klimaschutzziele werden sich langfristig nicht allein durch substituierte Energiegewinnung oder einer höheren Energieeffizienz erreichen lassen. Die fossilen Energieträger Kohle und Gas bleiben im Energiemix auf absehbare Zeit unverzichtbar. Aus diesem Grunde werden die CO<sub>2</sub>-Sequestrierung und CO<sub>2</sub>-Senken diskutiert. In der CO<sub>2</sub>-Sequestrierung wird aktuell eine neue Technologie erprobt. Es handelt sich dabei um die sog. CCS-Technologie (*carbon capture and storage*). Sie steht für die Abscheidung und unterirdische Speicherung von Kohlenstoff.<sup>141</sup> Diese Technologie ist allerdings noch mit erheblichen technischen Unsicherheiten verbunden. Daran schließen sich zahlreiche offene rechtliche Fragen an, die den Untersuchungsrahmen sprengen würden und daher an dieser Stelle außer Betracht bleiben müssen.

Als natürliche CO<sub>2</sub>-Senken kommen vor allem Wälder und Moore in Betracht. Sie sind in der Lage, das Treibhausgas CO<sub>2</sub> als Biomasse zu speichern und dadurch die Atmosphäre zu entlasten. Im Rahmen des Kyoto-Protokolls<sup>142</sup> können sie für die CO<sub>2</sub>-Bilanz eines Staates herangezogen werden.

Wald- und Mooregebiete sind aufgrund ihrer Flächenbezogenheit elementarer Gegenstand der Raumplanung.

#### **aa) Waldgesetze (Aufforstungsmaßnahmen)**

Im Rahmen der Internationalen Klimakonferenz wird über Wälder und Plantagen als Kohlenstoff-Senken diskutiert. Forst- und Plantagen-Projekte sollen als Beitrag zum Klimaschutz finanziell gefördert werden. Aufforstungen, Wiederaufforstungen und Plantagenprojekte sollen die Treibhausgase, die in die Atmosphäre gelangt sind, aufnehmen, einlagern und in der Biomasse dauerhaft binden. Dabei hat der Schutz von Primärwä-

<sup>139</sup> <http://www.bmu.de/klimaschutz>; <http://www.br-online.de> (Zugriff jeweils am 09.11.2007).

<sup>140</sup> 1 Liter Methan entspricht 0,423 kg.

<sup>141</sup> Siehe dazu *Fokus*, Das Klimaproblem begraben, 36/2007, S. 144 ff.

<sup>142</sup> Das Kyoto-Protokoll ist ein 1997 beschlossenes Zusatzprotokoll zur Ausgestaltung der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) der Vereinten Nationen mit dem Ziel des Klimaschutzes. Das am 16. Februar 2005 in Kraft getretene und 2012 auslaufende Abkommen schreibt erstmals verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen fest, welche die hauptsächliche Ursache der globalen Erwärmung sind.

dern und Urwäldern mit ihrer biologischen Vielfalt Vorrang. Plantagen speichern weniger Kohlenstoff als Misch- und Naturwälder; sie stehen in Konkurrenz zu anderen Landnutzungsformen (Nahrungsmittelproduktion) und sind als Monokulturen sehr anfällig für Schadereignisse.<sup>143</sup>

Regelungen zu dieser Frage sind vor allem in der Raumordnungsplanung, der Bauleitplanung, der Forstlichen Rahmenplanung und der landwirtschaftlichen Fachplanung (AEP und ILEK) zu finden.

### **bb) Naturschutzgesetze (Entwicklung von Mooren)**

Der langsame Prozess der CO<sub>2</sub>-Bindung in Mooren findet anhaltend statt und beginnt zunächst durch Pflanzenwachstum, bei dem in der Photosynthese CO<sub>2</sub>, Wasser und Mineralstoffe in Biomasse umgewandelt werden. Dabei gerät ein Teil der Biomasse in sauerstoffarme Bereiche und wird in Mooren durch Torfbildung gebunden. Da der im Torf gebundene Kohlenstoff auf natürliche Weise nicht oder nur in geringem Umfang (Methanbildung in Mooren) der Atmosphäre zugeführt wird, zählen Moore zu den biologischen CO<sub>2</sub>-Senken in der Natur.

Für die Raumrelevanz gilt das zu Wäldern Ausgeführte entsprechend, mit dem Unterschied, dass als Fachplanung auch die Landschaftsplanung in Betracht zu ziehen ist.

---

<sup>143</sup> <http://www.forum-ue.de> (Zugriff: 09.11.2007)

### **3. Planungsrechtliche Relevanz der Klimaschutzinstrumente: Defizite und Schutzwirkungen**

#### **a) Vorbemerkung: Verhältnis der Klimaschutzregelungen zum Planungsrecht**

Im Folgenden sollen die Konflikte zwischen dem Raumplanungsrecht und den Instrumenten des Klimaschutzes untersucht und Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden.

Mit wenigen Ausnahmen (z.B. § 10 Abs. 4 und § 11 Abs. 3 und 4 EEG) tangieren Klimaschutzregelungen das Planungsrecht nur mittelbar. Die Verbindung wird überwiegend über das Zulassungsrecht von Anlagen hergestellt. Das Planungsrecht regelt im Wesentlichen die Standortfrage der Anlagen und Leitungstrassen.

Das Förderinstrument selbst, z.B. eine finanzielle Vergütung für den Einsatz erneuerbarer Energien, hat ganz überwiegend keinen direkten Raumbezug. Es regelt vielmehr den Gegenstand der Förderung, beispielsweise eine Anlage zur Erzeugung von Elektrizität aus erneuerbaren Energien. Das Planungsrecht steht damit in der Regel nicht unmittelbar den Instrumenten, sondern vielmehr der Anlage entgegen, so dass die Planung nicht direkt auf das Instrument einwirkt. Das Verhältnis des Planungsrechts zum Klimaschutzinstrument ist somit ein Verhältnis des Planungsrechts zum Standort der Anlage oder der Leitungsnetze. Die Beantwortung der Frage, inwieweit das Planungsrecht einem Klimaschutzinstrument entgegensteht, hängt also vom Gegenstand (der Anlage oder dem Leitungsnetz) des Instruments ab.

Die oben identifizierten Regelungen und Instrumente, die der Gesetzgeber zum Schutz des globalen Klimas bislang erlassen hat und die durch das Planungsrecht tangiert sein können, werden jeweils unter dem Blickwinkel der Raumordnung (Landes- und Regionalplanung) und der Bauleitplanung bzw. der städtebaulichen Steuerung untersucht. In ausgewählten Fällen werden einschlägige Fachplanungen ergänzend hinzugezogen. Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit die einzelnen Energieanlagen und Leitungsnetze, die Energieeffizienz, Regelungen zum Methangas und die natürlichen CO<sub>2</sub>-Senken, die durch die Klimaschutzgesetze gefördert werden, durch das Planungsrecht gefördert oder behindert werden. Dies schließt z.T. Untersuchungen zum öffentlich-rechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang mit ein.

#### **b) Energiegewinnung**

Hinsichtlich der Energiegewinnung oder -erzeugung sollen folgende Anlagenbereiche untersucht werden: KWK-, Biogas-, Geothermie-, Solarenergie- und Windenergieanlagen.

##### **aa) KWK-Anlagen**

Errichtung und Betrieb von Kraftwerken, zu denen auch die KWK-Anlagen gehören, bedürfen nach deutschem Recht einer auf Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) zu erteilenden immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung (vgl. §§ 4 ff. BImSchG).<sup>144</sup> Planungsrechtlich richtet sich die Zuläs-

---

<sup>144</sup> Zum Anlagenzulassungsverfahren siehe im Einzelnen *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 31 ff.; Das BImSchG findet grundsätzlich auf alle Arten von Anlagen Anwendung, deren Errichtung und Betrieb nicht ausdrücklich zum Gegenstand

sigkeit nach dem Baubauungsplan oder, wenn dieser nicht vorhanden ist, nach den Planersatzvorschriften der §§ 34, 35 BauGB. Dies setzt allerdings voraus, dass eine Baugenehmigung erforderlich ist.<sup>145</sup> Weniger leistungsstarke Anlagen, die keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, sind entweder nur baugenehmigungspflichtig oder bedürfen überhaupt keiner behördlichen Zulassung.

## (1) Bauleitplanung

Die planungsrechtliche Relevanz von KWK-Anlagen soll am Beispiel von Holzverbrennungsanlagen dargestellt werden, die gemäß § 2 KWKG vom Anwendungsbereich des KWK-Gesetzes erfasst werden und im Gegensatz zu öl- oder gasbetriebenen Anlagen stärker belastende Emissionen verursachen können. Den Ausgangspunkt für die bauplanungsrechtliche Beurteilung dieser Vorhaben bilden die Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung (BauNVO). In Betracht kommt die Errichtung von Holzverbrennungsanlagen zum Zwecke der Strom und/oder Wärmeerzeugung grundsätzlich ohne weiteres in einem Industriegebiet (vgl. § 9 BauNVO), in einem für die Art der Anlage ausgewiesenen Sondergebiet (vgl. § 11 Abs. 2 BauNVO) oder auf einer speziell für derartige Zwecke ausgewiesenen Versorgungsfläche (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB). Wegen der geringen Verfügbarkeit solcher Flächen, die auf städtebauliche Gründe zurückzuführen ist, da an entsprechende Ausweisungen hohe Anforderungen gestellt werden, stellt sich die Frage, ob auch die Errichtung in einem Gewerbegebiet oder im Außenbereich möglich ist. Da die Kraft-Wärme-Kopplung die CO<sub>2</sub>-Bilanz deutlich verbessern kann, liegt die Errichtung in der Nachbarschaft zu potenziellen Wärmenutzern im besonderen öffentlichen Interesse<sup>146</sup> – wie es der Gesetzgeber durch den „KWK-Bonus“ im EEG<sup>147</sup> zum Ausdruck gebracht hat. Gleichwohl kann jedenfalls nicht durchgängig davon ausgegangen werden, dass Gemeinden die Ansiedlung von (größeren) KWK-Anlagen in Siedlungsnähe stets bedenkenlos zulassen. Das Vorhaben darf z.B. einer Nutzung des Gebiets als Standort für Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude nicht entgegenstehen (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO), da es sich hierbei um die empfindlichste von § 8 Abs. 2 BauNVO dem Gebietstyp Gewerbegebiet zugewiesenen Nutzungsart handelt.<sup>148</sup>

Im **Außenbereich** kommt für eine KWK-Anlage eine Anwendung des novellierten § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB in Betracht. Die Bestimmung ist weder auf Biogasanlagen noch auf Betriebe der Landwirtschaft oder der Tierhaltung beschränkt. Vielmehr kommen in Verbindung mit § 35 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB auch Betriebe der Forstwirtschaft oder des Gartenbaus in Frage, die ebenfalls in der Holzverwertung im weitesten Sinne tätig sind. Allerdings ist die Privilegierung nach dieser Vorschrift an die Leistungsgrenze von 0,5

---

eines anderen Gesetzes erklärt worden ist. Soweit keine Zuweisung zu einem anderweitigen Gesetz vorliegt, ist nach den immissionsschutzrechtlichen Vorschriften zu prüfen, ob die Anlage einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedarf. Maßgebend ist hierfür die katalogmäßige Einstufung des Anhangs zur 4. Durchführungsverordnung zum BImSchG (4. BImSchV). Einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen nach genaueren Maßgaben des Anhangs zur 4. BImSchV leistungsstarke Anlagen zur Erzeugung von Strom, Dampf, Warmwasser usw. (Anhang Nr. 1.1).

<sup>145</sup> Hinweis: Aus Sicht der kommunalen Planungshoheit müsste zur Verhinderung einer regionalplanerisch zulässigen EE-Anlage entweder eine hinreichend konkrete Bauleitplanung oder ein großer Teil der Gemarkung betroffen sein.

<sup>146</sup> Vgl. dazu nur *Institut für Energetik und Umwelt*, Monitoring zur Biomasseverordnung, Endbericht S. 64 ff.

<sup>147</sup> Vgl. § 8 Abs. 3 EEG.

<sup>148</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 126.

MW (elektrisch) geknüpft (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 6 lit. d BauGB), was für die energetische Nutzung der Holzverbrennung nur in Ausnahmefällen interessant sein dürfte. Der Klausel wird daher in der Praxis nur untergeordnete Bedeutung beigemessen.<sup>149</sup>

Daneben kommt eine privilegierte Zulässigkeit gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB in Betracht. Die Vorschrift erklärt ein Vorhaben im Außenbereich für zulässig, das „wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll“. Grundsätzlich dürfte dieser Privilegierungstatbestand für Holzverbrennungsanlagen wegen der von ihnen verursachten Emissionen zur Anwendung gebracht werden können, insbesondere wenn es sich um Anlagen handelt, die von der 17. BImSchV erfasst werden.<sup>150</sup>

Liegt kein Baubauungsplan vor, entscheidet die Baugenehmigungsbehörde im bauaufsichtlichen Verfahren im **Einvernehmen** mit der Gemeinde (§ 36 Abs. 1 BauGB). Das Einvernehmen der Gemeinde ist auch erforderlich, wenn es sich um eine immissionschutzrechtliche Genehmigung mit Konzentrationswirkung gemäß § 13 BImSchG handelt (§ 36 Abs. 1 Satz 2 BauGB), wonach die Genehmigung andere die Anlage betreffende behördliche Entscheidungen einschließt, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen. Soll von den Festsetzungen eines Baubauungsplans abgewichen werden, die im Plan ausdrücklich vorgesehen sind, so ist ebenfalls das Einvernehmen herzustellen. Von dieser Regelung wurde in der Vergangenheit seitens der Gemeinden oft zur Verhinderung unerwünschter Vorhabensverwirklichung – zum Teil rechtswidrig – durch Nichterteilung des Einvernehmens Gebrauch gemacht.

## **(2) Anschluss- und Benutzungszwang**

Die Gemeinden sind für den wirtschaftlichen Betrieb von KWK-Anlagen auf einen hohen Anschluss- und Versorgungsgrad durch Fernwärmenutzung angewiesen. Das Institut des gemeindlichen Anschluss- und Benutzungszwangs – auch für die Fernwärmeversorgung – ist zwar in ständiger Rechtsprechung anerkannt und auch in seiner Reichweite umrissen.<sup>151</sup> Jedoch bestand bisher Unklarheit, ob das Institut auch als Maßnahme des Klimaschutzes Bestand hat. Diese Frage hat das Bundesverwaltungsgericht mit seiner Entscheidung vom 25. Januar 2006<sup>152</sup> nunmehr bejaht. Allerdings bedarf es zum Erlass einer entsprechenden kommunalen Satzung des Vorliegens eines öffentlichen Bedürfnisses, welches sich ausdrücklich auf Klima- und Ressourcenschutz dienende Einrichtungen beziehen muss. Diese Ermächtigung zur Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwangs an die Fernwärmeversorgung bei Vorliegen eines (dringenden) öffentlichen Bedürfnisses zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (einschließlich des globalen Klimaschutzes) findet sich (mittlerweile) in nahezu allen Gemeindeordnungen.<sup>153</sup> Allerdings kann ein Anschluss- und Benutzungszwang nur dann als zulässig an-

---

<sup>149</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 127.

<sup>150</sup> Entsprechend allgemein für Abfallentsorgungsanlagen *Hölscher*, NVwZ 1998, S. 1134 (1136).

<sup>151</sup> Grundlegend *BVerwG*, Urteil vom 12.7.1991, Buchholz 415. 1 Allg. KommR Nr. 113; im Ergebnis auch *BVerwG*, NVwZ 2005, 963:

<sup>152</sup> *BVerwG*, ZUR 2006, 364-366.

<sup>153</sup> Einen Anschluss- und Benutzungszwang bei Bestehen eines öffentlichen Bedürfnisses sehen die Länder Baden-Württemberg (§ 11 GemO), Hessen (§ 19 GO), Nordrhein-Westfalen (§ 9 GO), Rheinland-Pfalz (§ 26 GemO), Saarland (§ 22 KSVG), Sachsen (§ 14 GemO), Sachsen-Anhalt

gesehen werden, wenn die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist. Das bedeutet, dass keine Zweifel an Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit der Satzung zum Zwecke des Klimaschutzes bestehen dürfen. Damit stellt sich die Frage, welche Anforderungen an das „(dringende) öffentliche Bedürfnis“ zur Einführung eines Anschluss- und Benutzungszwangs zu stellen sind. Dieses Bedürfnis kann, wie der Senat feststellt, auch aus dem Grund der **Wirtschaftlichkeit** des Betriebs der Fernwärme vorliegen.<sup>154</sup> Voraussetzung ist jedoch, dass sich die Gemeinde **strikt am Wirtschaftlichkeitsgebot** orientiert. Wenn andere Maßnahmen wirtschaftlicher erscheinen, kann ein Anschluss- und Benutzungszwang nicht durchgesetzt werden. Vom Senat nicht entschieden wurde die Frage, ob ein Anschluss- und Benutzungszwang auch gegenüber einem Grundstückseigentümer besteht, der seine Wärme aus einer CO<sub>2</sub>-neutralen Anlage, etwa einer **Geothermieanlage** oder einer **Pelletheizung**, beziehen möchte. In diesem Fall dürfte – im Hinblick auf den Klimaschutz – ein Anschluss- und Benutzungszwang nicht mehr verhältnismäßig sein. Denn bei einer klimafreundlichen, weil CO<sub>2</sub>-neutralen Anlage kann das Mittel des Anschluss- und Benutzungszwangs nicht mehr als erforderlich zur Erreichung des Zwecks des Klimaschutzes angesehen werden.<sup>155</sup>

### (3) Diskussion

Bauplanungsrechtlich können sich für KWK-Anlagen Probleme hinsichtlich der Zulassungsfähigkeit von **Altholzanlagen** in Gewerbegebieten und von sonstigen Holzfeuerungsanlagen in der Nachbarschaft zu Misch-, Dorf- und Wohngebieten ergeben.<sup>156</sup> Für ebenso emissionsträchtige Anlagen, die mit Steinkohle, Braunkohle oder Abfall betrieben werden, gilt Entsprechendes, da sie ebenfalls § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB unterliegen. Weniger belästigende KWK-Anlagen, die mit Heizöl oder Gas betrieben werden, könnten hingegen durchaus im Innenbereich zulässig sein.

In der Praxis zeigt sich offenbar, dass die Kommunen von den oft anzuwendenden Vorschriften zur Befreiung eines grundsätzlich bestehenden Ansiedlungsverbots (§ 31 Abs. 2 BauGB) ganz unterschiedlich Gebrauch machen. Während in einer Befragung einerseits von vielen Beispielen positiver Genehmigungs- und Befreiungsentscheidungen für KWK-Anlagen berichtet wird, betonen andere, dass einige Behörden sehr restriktiv damit umgehen.<sup>157</sup>

Die Ursache ist darin zu sehen, dass die Regelung zur bauplanungsrechtlichen Befreiung als Ermessensvorschrift ausgestaltet ist. Beeinflusst wird die Behördenentscheidung

---

(§ 8 GO) vor. Ein dringendes öffentliches Bedürfnis fordern Mecklenburg-Vorpommern (§ 15 KV), Niedersachsen (§ 8 GO), Schleswig-Holstein (§ 17 GO). In Brandenburg und Thüringen (§ 20 KO) ist ein Anschluss- und Benutzungszwang aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. In Bayern kann ein Anschluss- und Benutzungszwang an die Fernwärmeversorgung nur für Neubauten oder in Sanierungsgebieten begründet werden, soweit besondere städtebauliche Gründe oder der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG dies erfordern (Art. 24 GO). Eine Sonderrolle nimmt zudem das Land Brandenburg mit seiner Regelung in § 8 LImSchG ein. In den Stadtstaaten gibt es keine entsprechenden Vorschriften.

<sup>154</sup> BVerwG, ZUR 2006, 364 (365).

<sup>155</sup> Schnutenhaus/Günter, ZUR 2006, 367.

<sup>156</sup> Klinski, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 133.

<sup>157</sup> Klinski, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 134.

vermutlich häufig durch die mehr oder weniger große Akzeptanz der Anlagen in der Bevölkerung vor Ort sowie bei den örtlichen politischen Entscheidungsträgern.

Abhilfe könnte die Aufnahme einer Bestimmung in der Baunutzungsverordnung schaffen, wonach KWK-Anlagen unter bestimmten (genauer festzulegenden) Voraussetzungen innerhalb der verschiedenen Baugebiete für zulässig erklärt werden.<sup>158</sup>

Des Weiteren kommt (zumindest theoretisch) eine ausdrückliche Änderung des § 31 Abs. 2 BauGB zugunsten von KWK-Anlagen in Betracht, die aber praktisch kaum durchsetzbar erscheint, weil sie einen Systembruch im BauGB darstellen würde.<sup>159</sup> Der in dieser Norm geregelte Abweichungsvorbehalt dient in erster Linie der **Einzelfallgerechtigkeit** und damit dem rechtsstaatlichen Übermaßverbot.<sup>160</sup> Denn ein Bebauungsplan kann trotz des Gebots zu möglichst konkret-individuellen Festsetzungen die für ein konkretes Bauvorhaben maßgebliche Rechtslage häufig nicht in die letzte Einzelheit und Besonderheit des jeweiligen Falls hinein determinieren. Um hier einen unerträglichen Rechts-schematismus zu vermeiden, sieht das Baurecht traditionell die Möglichkeit vor, bei der Erteilung einer Baugenehmigung **unter bestimmten Voraussetzungen** von den Festsetzungen eines Bebauungsplans abzuweichen.

Eine Möglichkeit für Energieeffizienz in Baugebieten zu sorgen bieten städtebauliche Verträge, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden kann. Gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 4 BauGB können Gemeinden dort entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen (dazu unten) vereinbaren.<sup>161</sup>

## **bb) Biogasanlagen**

### **(1) Errichtung und Betrieb von Biogasanlagen**

Die Stromerzeugung aus Biomasse basiert in aller Regel auf einem Verbrennungsprozess. Im Falle der Biogasnutzung ist der Verbrennung noch die Umwandlung der Ausgangsstoffe in Biogas durch Vergärung vorangeschaltet. Die wichtigsten materiellrechtlichen und entscheidenden verfahrensrechtlichen Bestimmungen sind in den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu finden.

Biogasanlagen galten bis Mitte 2004 im Außenbereich gemäß § 35 BauGB nur als privilegiert, wenn sie entweder überwiegend mit Material aus der eigenen landwirtschaftlichen Produktion beschickt wurden oder die von ihnen erzeugte Energie überwiegend durch den jeweiligen Landwirt selbst genutzt wurde. Sonstige, vor allem nicht zur betrieblichen Eigenversorgung betriebene Biogasanlagen waren grundsätzlich im Außenbereich nicht privilegiert. Im Zuge der Überarbeitung des BauGB im Jahr 2004 wurde nunmehr in § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB auch für Biomasseanlagen mit einer elektrischen Leistung von bis zu 500 Kilowatt eine (unter bestimmten weiteren Voraussetzungen stehende) Privilegierung im Außenbereich geschaffen.

---

<sup>158</sup> Ebenda.

<sup>159</sup> Ebenda.

<sup>160</sup> Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, § 31, Rn. 1.

<sup>161</sup> Fleischhauer/Bornefeld, RuR 2006, 161 (165).



## (2) Raumordnung

Auf der Ebene der **Regionalplanung** spielen Biogasanlagen derzeit eine wichtige Rolle. So sollen die in der Land- und Forstwirtschaft vorhandenen großen Potenziale für die Energiegewinnung aus Biomasse und Biogas verstärkt und naturschutz- und raumverträglich genutzt werden.<sup>162</sup> Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Biogaserzeugung und -nutzung einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Versorgung mit regenerativer Energie leiste. Darüber hinaus biete sie eine gute Möglichkeit zur Wertschöpfung im ländlichen Raum.<sup>163</sup> Nach dem Boom der Windenergie in den letzten Jahren werden mittelfristig der energetischen Verwertung von Biomasse die größten Wachstumspotenziale im Bereich der erneuerbaren Energien prognostiziert.

Allerdings sind vielfältige Auswirkungen mit der Biomasseproduktion verbunden, die es zu beachten gilt. Sie beziehen sich insbesondere auf die verschiedenen Umweltmedien mit ihren Eigenschaften und Funktionen (Arten- und Biotopschutz, Bodenschutz, Wasserdargebotsfunktion, Wasserbeschaffenheit, bioklimatische Funktion, Landschaftserleben etc.). Aber auch Wechselwirkungen mit anderen Raumnutzungsansprüchen (z. B. Wohnen und Gewerbe, Trinkwassergewinnung, touristische Nutzungen etc.) können konfliktieren. Beispielsweise können die Auswahl der Energiepflanzenarten und die Anbaumethodik naturschutz- und raumverträglich abgestimmt werden. Im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge soll die energetische Nutzung von Biomasse-Reststoffen bzw. Nebenprodukten dabei Vorrang vor einer Steigerung der Biomasseernte für Zwecke der Energiegewinnung haben.<sup>164</sup>

Darüber hinaus können in Raumordnungsplänen auch Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete für die Nutzung von Anlagen zur Verwertung von Biomasse ausgewiesen werden. Diese können zur Steuerung der Verwirklichung von Anlagen im Außenbereich eingesetzt werden, worauf in § 35 Abs. 2 Satz 3 BauGB hingewiesen wird.

## (3) Bauleitplanung

Bei den Biogasanlagen handelt es sich seit dem EAG Bau **bauplanungsrechtlich** gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB um privilegierte Vorhaben, die im Außenbereich verwirklicht werden sollen. Nach dieser Vorschrift sind Vorhaben der energetischen Nutzung von Biomasse nur zugelassen, wenn sie Teil eines bestehenden privilegierten Betriebes nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 BauGB (Land-, Forst- und Gartenbaubetriebe sowie sonstige Tierhaltungsbetriebe) sind und

- das Vorhaben in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb steht,
- die Biomasse überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach den Nummern 1,2 oder 4, soweit letzterer Tierhaltung betreibt, stammt,
- je Hofstelle oder Betriebsstandort nur eine Anlage betrieben wird und

<sup>162</sup> Vgl. Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), Grundsatz 12.02 (G), S. 104.

<sup>163</sup> Vgl. Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), Grundsatz 12.02 (G), S. 104.

<sup>164</sup> Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), Begründung zu 12.02 (G), S. 104.

- die elektrische Leistung der Anlage 0,5 Megawatt nicht überschreitet.

Die Leistungsgrenze von 0,5 Megawatt für die Stromerzeugung ist sehr niedrig angesetzt, was kritisiert wird.<sup>165</sup> Zudem wird bemängelt, dass nur *eine* Anlage je Hofstelle betrieben werden darf, wodurch das Betreiben weiterer Anlagen zur Verwertung von unterschiedlicher Biomasse de facto untersagt wird.<sup>166</sup> Diese Regelung wurde erst spät in das Gesetzgebungsverfahren aufgenommen und soll verhindern, dass selbständige Großanlagen zur Verarbeitung von Biomasse im Außenbereich entstehen.<sup>167</sup> Hierzu ist zu bemerken, dass das EEG in § 8 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 EEG jedoch auch größere Anlagen kennt, die bis zu einer Leistung von 5 Megawatt und darüber hinaus gehen. Für derartige Anlagen müssen daher die planungsrechtlichen Voraussetzungen durch einen Bebauungsplan geschaffen werden.

Zu beachten ist zudem, dass die Gemeinde über § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auch hinsichtlich der Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB die planerische Steuerungsmöglichkeit besitzt, im Flächennutzungsplan eine Einschränkung der Zulassung vorzunehmen, indem sie eine Ausweisung an bestimmten anderen Stellen vorsieht.<sup>168</sup> In diesem Fall können einer potenziell genehmigungsfähigen Anlage mit dieser Ausweisung an anderer Stelle öffentliche Belange entgegengehalten werden.

Voraussetzung für die Privilegierung ist des Weiteren, dass das Vorhaben in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang mit dem Betrieb steht. Damit soll sichergestellt werden, dass im Außenbereich keine Biogasanlagen entstehen, die zwar ihre Biomasse etwa von umliegenden landwirtschaftlichen Betrieben beziehen, die jedoch selbständige Betriebe sind, ohne organisch einem der privilegierten Betreiber zugeordnet zu sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann von einem „räumlichen Zusammenhang“ ab 300m nicht mehr gesprochen werden.<sup>169</sup> Die Norm soll dazu beitragen, dass es durch den Aufbau solcher Anlagen nicht zu einer Zersiedlung des Außenbereichs kommt.

#### (4) Diskussion

Auf dem Gebiet der Biogasproduktion ist der Gesetzgeber im planerischen Bereich bereits tätig geworden und hat insbesondere für die bauplanerische Zulässigkeit die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen (§ 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB), was positiv zu beurteilen ist. Sie gehören ihrer Art nach richtigerweise eher in Gebiete außerhalb von Ortschaften. Denn Grundstücke, die im Dorfgebiet liegen oder nur den Schutz dort gelegener Grundstücke beanspruchen können, sind in verstärktem Umfang verpflichtet, Gerüche und sonstige, landwirtschaftlich bedingte Belästigungen hinzunehmen, die mit dem Betrieb von Biogasanlagen, insbesondere der Siloplatte verbunden sind.<sup>170</sup> Darüber hinaus sind Geruchs- und Lärmeinwirkungen sowie Wertminderungen hinzunehmen.<sup>171</sup> Kritisch zu bewerten sind allerdings die Einschränkungen hinsichtlich der Leistungsgren-

<sup>165</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 103.

<sup>166</sup> *Maslato/Zschienger*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Errichtung und des Betriebs von Biomasseanlagen, S. 37 ff.

<sup>167</sup> *Roeser*, in: Berliner Kommentar, § 35 Rn. 52e.

<sup>168</sup> *Roeser*, in: Berliner Kommentar, § 35 Rn. 52e.

<sup>169</sup> *BVerwG*, ZfBR 2001, 564.

<sup>170</sup> *OVG Lüneburg*, BauR 2007, 1192; *VGH Baden-Württemberg*, BauR 2006, 1870.

<sup>171</sup> *OVG Lüneburg*, BauR 2007, 1192 (1195).

ze der Anlagen (0,5 MW). Eine Privilegierung nach § 34 Abs. 1 Nr. 4 BauGB scheidet übrigens aus, da hier § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB als *lex specialis* vorgeht.<sup>172</sup> Obgleich es für die Zulässigkeit nicht darauf ankommt, wäre stattdessen im Einzelfall zu prüfen, ob das Vorhaben im Wege der Bebauungsplanung ermöglicht werden könnte.

Auf der Ebene der Raumordnung fehlen zwar spezielle Regelungen. Dies ist indes unschädlich, da der Grundsätze-katalog der Raumordnung gemäß § 2 ROG bereits jetzt eine raumplanerische Auseinandersetzung in den Raumordnungsplänen erlauben (z.B. der fachliche Grundsatz zur Landwirtschaft gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 10 ROG). Davon wird auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung auch Gebrauch gemacht, indem entsprechende raumordnerische Grundsätze zur Nutzung der vorhandenen Potenziale für die Energieerzeugung aus Biomasse und Biogas. Insofern ist hier eine unterstützende Wirkung des Planungsrechts zu verzeichnen.

## **cc) Solaranlagen**

### **(1) Begriff**

Bei den Solaranlagen ist zu unterscheiden zwischen der Errichtung von großflächigen Photovoltaik-Freiflächenanlagen und kleinen Anlagen an oder auf Gebäuden. Beide Formen werden von § 11 EEG erfasst. Photovoltaik-Freiflächenanlagen (in der Regel ab 1 MW installierte Leistung) stellen einen relativ neuen Raumanspruch dar und sind u. a. durch das EEG für die Betreiber rentabel geworden. Beispielsweise verfügt die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge im nördlichen Teil (Landkreise Riesa-Großenhain und Meißen) größtenteils über mittlere Jahressummen der Globalstrahlung von 1040 bis über 1060 kWh/m<sup>2</sup>, welche für den Betrieb von Photovoltaik-Freiflächenanlagen geeignet ist. Grundsätzlich bieten alle geeigneten Flächen vorzugsweise mit Südausrichtung (mit Einschränkungen aber auch von Ost- bis Westrichtung) ein Potenzial zur diesbezüglichen Energiegewinnung.<sup>173</sup> Eine Photovoltaik-Freiflächenanlage wird nicht am Boden installiert, sondern soll hinsichtlich der Relation Photovoltaikfläche zu Bodenfläche sowie Abstand und Neigung der Module so gestaltet werden, dass eine Grünlandnutzung mit extensivem Bewuchs und Pflege noch möglich ist, um so zur Verminderung der Boden-erosion und Verbesserung der Aufnahmefähigkeit von Niederschlag beizutragen.<sup>174</sup>

Des Weiteren sind landschaftsbildstörende Einflüsse zu erwarten, die vor allem als Blendwirkung auftreten können. Photovoltaik-Freiflächenanlagen sollen daher bevorzugt auf Flächen mit technischer Vorbelastung errichtet werden. Derartige Vorbelastungen können etwa bei brachliegenden, ehemals baulich genutzten Flächen, Konversionsflächen aus wirtschaftlicher oder militärischer Nutzung (z. B. Abraumhalden, ehemalige Tagebaubetriebe, Deponien, Truppenübungsplätze, Munitionsdepots), Flächen in räumlichem Zusammenhang mit größeren Gewerbebetrieben oder großen Windkraftanlagen im Außenbereich vorliegen.

---

<sup>172</sup> *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, § 35, Rn. 33.

<sup>173</sup> Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), Begründung zu Plansatz 14.2.5 (Z), S. 148.

<sup>174</sup> Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), Begründung zu Plansatz 14.2.5 (Z), S. 149.

Allerdings werden Photovoltaik-Freiflächenanlagen auch auf – durch Bebauungsplan – umgewandelten Ackerflächen gemäß § 11 Abs. 3 und 4 EEG gefördert, ohne nach Erosionsgefährdung zu differenzieren, wie im Folgenden gezeigt wird.

## (2) EEG-Regelungen

Das EEG enthält für die finanzielle Förderung einer Photovoltaik-Freiflächenanlage in § 11 Abs. 3 und 4 gesonderte Vorschriften, die standörtliche Vorgaben für die Vergütungshöhe enthalten und somit auf das Vorgehen der räumlichen Planung Einfluss nehmen. Für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie ist eine Vergütungsverpflichtung des Netzbetreibers für Strom nur gegeben, wenn die Anlage vor dem 01.01.2015 entweder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder auf einer planfestgestellten Fläche nach § 38 Satz 1 BauGB errichtet wurde (§ 11 Abs. 3 EEG). Dazu können auch Ackerflächen gehören, die durch Bebauungspläne umgewidmet wurden. Eine ausdrückliche Einschränkung für erosionsgefährdete Lagen gibt es dabei nicht, wenngleich dieser Belang in die Abwägung des Planaufstellungsverfahrens einzustellen ist.

Die Anforderungen des § 11 Abs. 3 EEG sollen sowohl den Bedürfnissen der Solarindustrie gerecht werden als auch eine bessere Steuerung der Auswahl der un bebauten Flächen zur Errichtung von Freilandanlagen ermöglichen. Der grundsätzliche Vorrang der Nutzung von Dachflächen gegenüber der Freiflächenutzung soll allerdings nach wie vor durch die Differenzierung der Vergütungen erreicht werden.<sup>175</sup>

Ferner besteht nur für solche Anlagen ein Anspruch nach EEG auf Realisierung, die im Bereich eines Bebauungsplanes oder auf einer Fläche in Betrieb genommen worden sind und für die ein Verfahren nach § 38 Abs. 1 BauGB durchgeführt worden ist. Hiermit soll sichergestellt werden, dass ökologisch sensible Flächen nicht überbaut werden und eine möglichst große Akzeptanz in der Bevölkerung vor Ort erreicht werden kann. Das Planungserfordernis ermöglicht es der Gemeinde, die Gebiete zu bestimmen, auf denen die Anlagen errichtet werden sollen.<sup>176</sup>

Für Strom aus Anlagen, die im Geltungsbereich von Bebauungsplänen errichtet werden, die schon vor dem 1. September 2003 in Kraft getreten waren, besteht nach Satz 1 ein Vergütungsanspruch. Demgegenüber enthält die Regelung in Satz 2 für Anlagen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, die nach dem 1. September 2003 aufgestellt oder geändert werden, eine Einschränkung. Hier besteht ein Vergütungsanspruch nur auf solchen Flächen, die bereits versiegelt sind, auf Konversionsflächen aus wirtschaftlicher oder militärischer Nutzung oder auf Grünflächen, die zum Zeitpunkt des Beschlusses über die Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans als Ackerland genutzt und in Grünlandflächen umgewandelt worden sind. Dabei muss die Errichtung von Anlagen zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie nicht ausschließlicher Zweck der Aufstellung oder Änderung des Bebauungsplans und der Flächennutzung sein.

Eine Versiegelung liegt bei einer Oberflächenabdichtung des Bodens vor. Hierdurch werden die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 lit. b und c des Bundesbodenschutzgesetzes<sup>177</sup> genannten

---

<sup>175</sup> BT-Drucksachen 15/2327, 15/2539.

<sup>176</sup> BT-Drucksachen 15/2327, 15/2539.

<sup>177</sup> Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG) vom 17.03.1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch

Bodenfunktionen (Funktionen als Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser und Nährstoffkreisläufen, Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers) dauerhaft beeinträchtigt. Insbesondere bauliche Anlagen erfüllen das Kriterium der Versiegelung. Daher wird auch Strom aus Anlagen an Straßen, Stellplätzen, Deponieflächen, Aufschüttungen, Lager- und Abstellplätzen und ähnlichem vergütet.

Konversionsflächen aus wirtschaftlicher oder militärischer Nutzung sind solche, die ehemals für militärische oder wirtschaftliche Zwecke genutzt wurden. Dabei handelt es sich nur noch dann um eine Konversionsfläche, wenn die Auswirkungen dieser Nutzungsarten noch fortwirken. Eine lang zurückliegende Nutzung, die keine Auswirkung mehr auf den Zustand der Flächen hat, ist also nicht ausreichend. Zu Konversionsflächen können beispielsweise Abraumhalden, ehemalige Tagebaugebiete, Truppenübungsplätze und Munitionsdeposits zählen. Die Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes und anderer Gesetze, die Anforderungen an die Wiederherstellung der Bodenqualität stellen und dem Schutz des Grundwassers dienen, bleiben unberührt.

Vergütet wird zudem Strom aus solchen Anlagen, die auf Flächen errichtet werden, die zum Zweck der Errichtung dieser Anlagen aus Ackerlandflächen in Grünflächen umgewandelt worden sind. Damit soll die Beeinträchtigung von Natur und Landschaft möglichst gering gehalten werden. Der Begriff der Grünfläche ist untechnisch und unabhängig von § 32 BauGB zu verstehen. Keine Versiegelung der Fläche erfolgt durch die Installation aufgeständerter Solarmodule. Sie ist z.B. als Weidefläche weiter eingeschränkt nutzbar. Die Umwandlung in Grünland trägt zur Verminderung der Bodenerosion und der Verbesserung der Aufnahmefähigkeit von Niederschlagswasser bei. Es muss vor der Inbetriebnahme eine tatsächliche Nutzung als Ackerland vorgelegen haben. Nicht ausreichend ist, wenn Grünland kurzfristig in Ackerland umgewandelt wurde. Von einer tatsächlichen Nutzung kann ausgegangen werden, wenn in den letzten drei Jahren ein aktiver Feldbau betrieben wurde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die differenzierte Förderung nach EEG in nicht unerheblichem Maße Einfluss auf die planungsrechtliche Steuerung der Erneuerbaren-Energien-Anlagen nimmt.

### **(3) Photovoltaik-Freiflächenanlagen**

Auf **regionalplanerischer** Ebene können für Solarenergienutzung Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete ausgewiesen werden.<sup>178</sup> Die regionalplanerische Ausweisung im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge beispielsweise soll die energiepolitische Zielstellung des Freistaates Sachsen in Form des im Jahre 2001 vom Kabinett beschlossenen Klimaschutzprogramms unterstützen. Danach ist eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch von 1 % (1998) auf 5 % (4 600 GWh) bis spätestens 2010 vorgesehen. Die raumordnerische Sicherung in Form der Vorranggebiete und

---

Art. 3 zur Anpassung von Verjährungsvorschriften an das Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts vom 09.12.2004 (BGBl. I S. 3214).

<sup>178</sup> Vgl. Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), Plansatz 14.2.5, S. 123 sowie Karte 2 „Raumnutzung“.

Vorbehaltsgebiete „Solarenergienutzung“ sowie der Plansatz 14.2.5 (Z) soll auf das Erreichen dieser Zielstellung unterstützend wirken.<sup>179</sup>

In einer im Oktober 2005 abgeschlossenen Vereinbarung zwischen der Unternehmensvereinigung Solarwirtschaft (UVS) und dem Naturschutzbund Deutschland (NABU) sind hinsichtlich der Ausgestaltung und des Betriebs der Anlagen folgende Kriterien für naturverträgliche Photovoltaik-Freiflächenanlagen aufgestellt worden, welche in der Regionalplanung bereits Anwendung gefunden haben:

- Der Gesamtversiegelungsgrad der Anlage darf inklusive aller Gebäudeteile nicht über 5 Prozent liegen. Eventuell vorgenommene Entsiegelungen können gegen gerechnet werden.
- Unter den Modulen sind extensiver Bewuchs und Pflege vorzusehen, die Aufständigung ist entsprechend zu gestalten.
- Der Anteil der die Horizontale überdeckenden Modulfläche darf 50 Prozent der Gesamtfläche der Anlage nicht überschreiten. Die Tiefe der Modulreihen beträgt maximal 5 m. Liegt sie über 3 m, ist innerhalb der Modulreihen ein Regenwasserabfluss mit ortsnaher Versickerung vorzusehen. Standortbezogen kann sich in diesem Zusammenhang die Anlage eines Feuchtbiotops anbieten.
- Die Einzäunung der Anlage ist so zu gestalten, dass sie für Kleinsäuger und Amphibien keine Barrierewirkung entfaltet. Dies kann durch einen angemessenen Bodenabstand des Zaunes oder ausreichende Maschengrößen im bodennahen Bereich gewährleistet werden. Der Einsatz von Stacheldraht ist insbesondere im bodennahen Bereich zu vermeiden. Außerhalb der Einzäunung der Anlage soll i.d.R. ein mindestens 3 Meter breiter Grünstreifen mit naturnah gestaltetem Heckenbewuchs vorgesehen werden.
- Die Ableitung des Stromes soll nicht mit der Installation neuer Freileitungen verbunden sein.
- Die Pflege der Anlagenfläche erfolgt extensiv mit Schafbeweidung oder Mahd. Der Einsatz synthetischer Dünge- und Pflanzenschutzmittel sowie von Gülle ist ausgeschlossen. Auch auf den Einsatz von Chemikalien bei der Pflege von Modulen und Aufständigungen wird verzichtet.
- Die Entwicklung des Naturhaushalts auf der Anlagenfläche wird mit einem geeigneten Monitoring regelmäßig dokumentiert.
- Der vollständige Rückbau der Anlage nach Ablauf der Lebensdauer ist zu gewährleisten.

Unter Beachtung dieser Gunst- und Ausschlusskriterien wurden im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge für die Solarenergienutzung ein Vorranggebiet und vier Vorbehaltsgebiete ausgewiesen. Es handelt sich dabei um eine ehemalige Militärfläche, ehemalige Deponieflächen sowie ein ehemaliges Bahngelände.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Umweltbericht, Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), S. 42.

<sup>180</sup> Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), S. 149.

Allerdings gibt es zahlreiche konfligierende Belange, die eine Errichtung von Solaranlagen unmöglich oder unzulässig machen. Dazu gehören Wasserflächen, Überschwemmungsgebiete nach Wasserrecht, Waldbestände, Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft, Vorranggebiete für Landwirtschaft, Weinbau, Wasserressourcen, Waldmehrung, Hochwasserschutz, Hochwasserrückhaltebecken, oberflächennahe Rohstoffe, Straßenbau, Gebiete mit hohem landschaftsästhetischen Wert, Regionale Grünzüge oder Grünzäsuren, landschaftsprägende Höhenrücken, Kuppen und Hanglagen, sichtexponierter Bereiche, bestimmte Landschaftstypen (z.B. Kleinkuppenlandschaften) sowie siedlungstypische historische Ortsrandlagen.

**Bauplanungsrechtlich** sind Photovoltaik-Freiflächenanlagen als gewerbliche Anlagen einzustufen. Damit sind sie in besonders empfindlichen Baugebieten (Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO); reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO), allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO), besonderen Wohngebieten (§ 4a BauNVO) und der Erholung dienenden Sondergebieten (§ 10 BauNVO)) unzulässig. In allen anderen Baugebieten (Dorf-, Misch-, Kern-, Gewerbe- sowie Industriegebieten) sind sie hingegen zulässig. Des Weiteren können sie insbesondere in einem nach BauNVO festgesetzten Sondergebiet (besonderes Baugebiet) zugelassen werden, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien dienen (§ 11 Abs. 2 BauNVO). Von dieser Vorschrift kann im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplans als auch im Innenbereich gemäß § 34 BauGB Gebrauch gemacht werden.<sup>181</sup>

Im Außenbereich gehören Solar-Freiflächenanlagen (noch) nicht zu den privilegierten Vorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 BauGB.<sup>182</sup> Somit richtet sich ihre Zulässigkeit nach § 35 Abs. 2 BauGB, wonach sonstige Vorhaben im Einzelfall zugelassen werden können, wenn ihre Ausführung oder Benutzung öffentliche Belange nicht beeinträchtigt und die Erschließung gesichert ist. Während noch davon auszugehen ist, dass die Anlage in der Regel ausreichend erschlossen werden kann, ist eine Beeinträchtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes und der natürlichen Eigenart und Landschaft und ihres Erholungswertes sowie des Orts- und Landschaftsbildes zu befürchten. Aus diesem Grund ist es ratsam, die Anlagen analog der oben dargestellten regionalplanerischen Kriterien im Raum zu verorten.

#### **(4) Integrierte Solaranlagen**

Das EEG unterscheidet bei den integrierten Solaranlagen zwischen jenen, die ausschließlich an oder auf einem Gebäude oder einer Lärmschutzwand angebracht sind (§ 11 Abs. 2 Satz 1 EEG) und solchen, die nicht auf dem Dach oder als Dach des Gebäudes installiert sind und einen wesentlichen Bestandteil des Gebäudes bilden (§ 11 Abs. 2 Satz 2 EEG). Im letzteren Fall ist die Vergütung der produzierten Energie höher.

Mit der im Vergleich zu § 11 Abs. 1 EEG höheren Vergütung nach § 11 Abs. 2 EEG soll die unmittelbare Nutzung von Fassaden oder Dächern von Gebäuden zur Stromgewinnung honoriert werden. Aus diesem Grund ist in das Gesetz auch das Tatbestandsmerkmal „ausschließlich“ eingefügt. Eine irgendwie geartete mittelbare Verbindung der

---

<sup>181</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 81.

<sup>182</sup> *Ebenda*.

Photovoltaikmodule mit dem Dach oder der Wand eines Gebäudes reicht daher nicht aus.<sup>183</sup>

Nach § 11 Abs. 2 Satz 2 EEG erhalten gebäudeintegrierte Fassadenanlagen einen weiteren Bonus, der sich einerseits durch die höheren Stromgestehungskosten und andererseits durch die Intention rechtfertigt, einen Anreiz zur Nutzung des insoweit besonders großen Potenzials zu setzen. Missbrauch soll dadurch vorgebeugt werden, indem vorausgesetzt wird, dass die Anlagen wesentlicher Bestandteil des Gebäudes im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs werden. Dies ist immer dann der Fall, wenn die Anlage eine Funktion für das Gebäude übernimmt, die ansonsten anderweitig gewährleistet werden müsste. So fallen Fassadenelemente, die anstelle einer andersartigen Verkleidung den Abschluss der Gebäudehülle bilden, ebenso unter die Regelung, wie aktive oder passive Verschattungselemente, selbst wenn diese nicht senkrecht sondern in einer Schräge zur Wand montiert sind.<sup>184</sup>

Da die Solaranlagen in der Regel auf Dächern von Privathäusern installiert werden, richtet sich der Standort für eine Solaranlage und damit die **bauplanungsrechtliche** Zulässigkeit nach den Vorgaben des BauGB und der BauNVO bzw. ggf. nach dem Bebauungsplan.

Für Bebauungspläne hat der Gesetzgeber mit dem EAG Bau 2004<sup>185</sup> eine neue Regelung hinsichtlich der Festsetzungsmöglichkeiten für Solarenergie geschaffen. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB können<sup>186</sup> im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen Gebiete festgelegt werden, in denen bei der Errichtung von Gebäuden bestimmte bauliche Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien wie insbesondere Solarenergie, getroffen werden müssen.<sup>187</sup> Nicht ausgeschlossen sind auch andere erneuerbare Energien, wie Windenergie, Erdwärme und Biomasse.<sup>188</sup>

Fraglich ist, ob mit dieser Norm den Gemeinden die Möglichkeit gegeben ist, durch Bebauungsplan festzulegen, dass Gebäude innerhalb von bestimmten Baugebieten mit Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien auszustatten sind bzw. bestimmte Energieträger für bestimmte Zwecke verwendet werden müssen oder nicht verwendet werden dürfen.

Unstrittig ist, dass bestimmte bauliche (Vorbereitungs-)Maßnahmen bei der Errichtung von Gebäuden damit vorgegeben werden können. So können beispielsweise bautechnische Vorbereitungen für die spätere Installation von Solaranlagen usw. vorgegeben werden.

---

<sup>183</sup> AG *Fritzlar*, U. v. 30.06.2005, ZNER 2005, S. 333.

<sup>184</sup> BT-Drucksachen 15/2327, 15/2539.

<sup>185</sup> Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz – EAG Bau) vom 24.06.2004 (BGBl. 2004 S. 1359) in der Fassung der Neubekanntmachung des BauGB vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414).

<sup>186</sup> Die Festlegung unterliegt dem Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB. Konfligierende Belange sind beispielsweise die Baukultur, der Denkmalschutz und die Denkmalpflege und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB).

<sup>187</sup> Bei der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bauleitplans sind die Abwägungsgrundsätze des Abs. 7 gleichfalls zu beachten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich eine Abweichung von dem bisherigen Plan insbesondere gegenüber Eigentümern, die auf ihren Grundstücken gemäß den in Kraft gewesenen Plänen Bauten errichtet haben, nachteilig auswirken kann. Das Vertrauen des Eigentümers in den unveränderten Fortbestand des Bebauungsplans ist daher als privater Belang in der Abwägung zu berücksichtigen (VGH *Mannheim*, ZfBR 1981, 248 (250)).

<sup>188</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 9 Rn. 197c.



Problematisch ist hingegen die Vorgabe von technischen Maßnahmen. Der federführende Bundestagsausschuss<sup>189</sup> hat dazu die Auffassung vertreten, dass die bei der Errichtung von Gebäuden vorgesehenen baulichen Maßnahmen für den Einsatz erneuerbarer Energien auch die diesbezüglichen technischen Maßnahmen einschließen. Dies ist auch nicht gänzlich ausgeschlossen. Jedoch beurteilt sich die Frage, ob und inwieweit solche Festsetzungen in Betracht kommen, nach den allgemeinen **Grundsätzen der Bauleitplanung**, insbesondere dem planerischen Konzept der Gemeinde und den Erfordernissen der Abwägung (§ 1 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 7 BauGB). Als städtebaurechtliche Vorschrift erfordert eine solche Festsetzung das Vorliegen städtebaulicher Gründe, wobei auch der Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit und der Belang der Nutzung erneuerbarer Energien (§ 1 Abs. 5 Satz 1, Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB) zu berücksichtigen sind. Auf der anderen Seite sind aber auch die Nutzungserfordernisse der zu errichtenden Gebäude, also insbesondere die hierauf bezogenen privaten Belange, wie auch andere städtebauliche Belange, wie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild (§ 1 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Nr. 5 BauGB), zu berücksichtigen.

Daher wird § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB zum Teil nicht mehr als eine Appellwirkung an die Gemeinden beigemessen.<sup>190</sup> Richtigerweise kann darauf nicht ohne Weiteres eine Verpflichtung zum *Einbau* von Solaranlagen in einzelnen Gebieten gestützt werden.<sup>191</sup> Lediglich die baulichen Vorbereitungsmaßnahmen können davon betroffen sein. Denn eine solche Festsetzung, mit der Klimaschutz im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB betrieben werden soll, dürfte nicht auf einzelne Gebiete beschränkt werden, sondern müsste unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots **alle** Gebiete einer Gemeinde erfassen, in denen Neubauten zulässig sind und vor allem ein Nutzungsgebot einbeziehen.<sup>192</sup>

Dennoch können zu den baulichen Maßnahmen auch die Ausrichtung der Gebäude in Südrichtung als Passivhaus oder des Daches zur Energienutzung gezählt werden. Des Weiteren können damit Vorsorgeregulungen derart getroffen werden, dass Rücksicht auf ein „Solarhaus“ genommen werden muss, indem die Sonneneinstrahlung durch einen Nachbarbau nicht beeinträchtigt wird.<sup>193</sup> Diese Möglichkeit der Einflussnahme der Gebäude bestand indes auch schon früher gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB. Insofern bietet sich die (gezielte) Ausweisung von Neubaugebieten zu Gunsten von Anlagen für den Einsatz erneuerbarer Energien nach § 11 Abs. 1 und 2 BauNVO (Festsetzung von Sondergebieten) an. Dies gilt auch, wenn auf größeren Flächen unabhängig von anderen Zwecken dienenden Gebäuden die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung großflächiger Solarenergien vorgesehen werden sollen.<sup>194</sup>

Soweit kleine Solaranlagen dem Gebäude dienen und seiner Eigenart nicht widersprechen, sind sie gemäß § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO als „untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen“ zulässig. Im Bebauungsplan kann die Zulässigkeit der Nebenanlagen

---

<sup>189</sup> Vgl. BT-Drs. 15/2996, S. 47.

<sup>190</sup> Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 9, Rn. 86a.

<sup>191</sup> So aber Klinski, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 85.

<sup>192</sup> Insofern greift das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG, das auch bei der Inhaltsbestimmung des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG) zur Geltung kommt.

<sup>193</sup> Schmidt, NVwZ 2006, 1354 (1358).

<sup>194</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 84. Ergänzungslieferung 2007, § 9 Rn. 197c.

und Einrichtungen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden (§ 14 Abs. 1 Satz 3 BauNVO). Darüber hinaus legt § 14 Abs. 2 BauNVO explizit fest, dass die der Versorgung der Baugebiete mit Elektrizität, Gas und Wärme dienenden Nebenanlagen in den Baugebieten als Ausnahme zugelassen werden können, auch soweit für sie im Bebauungsplan keine besonderen Flächen festgesetzt sind. Diese Regelung ist indes nicht neu. Sie war bereits in der BauNVO aus dem Jahre 1962 vorhanden.<sup>195</sup>

Darüber hinaus können sich aus bauplanungsrechtlichen Erhaltungssatzungen und örtlichen Baugestaltungssatzungen Einschränkungen der baurechtlichen Zulässigkeit ergeben. Diese dürfen allerdings die Ziele der Energieeinsparung nicht konterkarieren. Nach einer Entscheidung des *VGH Baden-Württemberg* sind Abweichungen von örtlichen Bauvorschriften zur Verwirklichung von Vorhaben zur Energieeinsparung grundsätzlich zuzulassen, wenn die Abweichungen mit öffentlichen Belangen vereinbar sind.<sup>196</sup> In der zitierten Entscheidung ging es um die **farbliche Gestaltung** von Dächern in einem Wohngebiet. Die zulässige Anbringung von Photovoltaik-Modulen führte zwangsläufig dazu, dass etwa 99% der Fläche einer Dachhälfte optisch schwarz, schwarz-grau oder schwarz-blau in Erscheinung trat, baugestalterisch aber ein Rot-Ton für die Dacheindeckung vorgegeben war.

In der zitierten Entscheidung des *VGH Baden-Württemberg* wurde die Abweichung zugunsten der Installation der Photovoltaik-Anlage als zulässig erachtet. Zwar sei die weitgehende Einheitlichkeit der farblichen Gestaltung der Dacheindeckungen zu beachten, so dass Gründe des allgemeinen Wohls (gemeint sind Gründe des allgemeinen Wohls im Sinne des § 56 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 Landesbauordnung Baden-Württemberg) die Zulassung einer der Farbe der Solarmodule entsprechenden Farbe der übrigen Dacheindeckung in Schwarz erfordere.<sup>197</sup> Aus denselben Allgemeinwohlgründen seien gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans folgerichtig Fotovoltaik-Anlagen zulässig, auch wenn sie die Farbvorgabe „Rot“ nicht zu erfüllen vermögen. Daraus folge allerdings nicht, dass die Bauvorschrift unwirksam sei. Vielmehr sei die Gemeinde verpflichtet, eine beantragte Befreiung zu erteilen.<sup>198</sup>

## (5) Diskussion

Im Hinblick auf die räumliche Steuerung von Solaranlagen sind die Regelungen im EEG (§ 11 Abs. 3 und 4) positiv hervorzuheben. Da die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von größeren Solaranlagen im Außenbereich Konflikte mit Zielen des flächenbezogenen Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes nach sich ziehen können, ist der Ansatz des EEG, wonach solche Vorhaben innerhalb von durch Bebauungsplan oder einen Planfeststellungsbeschluss beplanten Gebiet zulässig sind, zu begrüßen. Sie können Vorbildcharakter dafür haben, wie das Planungsrecht mit gesetzlichen Klimaschutzregelungen harmonisiert werden kann.

Ebenfalls positiv hervorzuheben sind die Neuregelungen im BauGB, wonach Bauherren dazu veranlasst werden können, die baulichen Voraussetzungen für den Einbau integrierter Solaranlagen zu schaffen. Allerdings unterliegen die neuen Festsetzungsmöglich-

---

<sup>195</sup> Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) vom 01.08.1962 (BGBl. I S. 429).

<sup>196</sup> *VGH Baden-Württemberg*, BauR 2007, 1213 (nicht rechtskräftig).

<sup>197</sup> Ebenda.

<sup>198</sup> Ebenda.

keiten in den Bauleitplänen wie stets der Abwägung gemäß § 1 Abs. 7 BauGB, wonach die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind und keiner von ihnen einen automatischen Vorrang beanspruchen kann.<sup>199</sup>

Abhilfe könnte durch verbindliche Planungsdirektiven in Form von Optimierungsgeboten, wie sie in § 50 Satz 1 BImSchG enthalten sind, geschaffen werden. Eine solche Norm kann z.B. in § 3 Abs. 1 des Entwurfs zu einem EE-WärmeG gesehen werden, wonach die Eigentümer von Gebäuden, die nach dem 31. Dezember 2008 fertig gestellt werden, den Wärmeenergiebedarf durch die anteilige Nutzung von Biomasse, Geothermie, solarer Strahlungsenergie oder Umweltwärme decken müssen. § 5 des EE-WärmeG-Entwurfs schreibt diesbezüglich vor, dass bei Nutzung von solarer Strahlungsenergie die Pflicht nach § 3 Abs. 1 dadurch erfüllt, dass Sonnenkollektoren mit einer Fläche von mindestens 0,04 Quadratmetern Kollektorfläche je Quadratmeter Nutzfläche installiert werden müssen. Unter diesem Blickwinkel bekommt § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. f BauGB hinsichtlich der Nutzung erneuerbarer Energien mehr Gewicht in der Abwägung, wenngleich der Vollzug des EE-WärmeG nicht zwingend eine bauleitplanerische Konfliktbewältigung voraussetzen würde.<sup>200</sup>

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die Anforderungen an Bauleitpläne für den Klimaschutz im BauGB weiter zu präzisieren, wie dies bereits in anderen Bereichen des Umweltschutzes geschehen ist. Zu denken ist hier insbesondere an die Einführung einer **Klimaschutzklausel** in § 1a BauGB, welcher die Vorschriften des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB ergänzt. Prominentes, in seiner Wirkung allerdings nicht unumstrittenes Beispiel, ist die dort verankerte Bodenschutzklausel gemäß § 1 Abs. 2 Satz 1 BauGB, welche ähnlich wie § 50 Abs. 1 BImSchG als Optimierungsgebot in dem Sinne verstanden wird, dass ein sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden „im Rahmen des Möglichen“ gefordert wird. Das *Bundesverwaltungsgericht* sieht in **Optimierungsgeboten** eine die praktische Gestaltungsfreiheit einschränkende Gewichtungsvorgabe, die im Konflikt mit anderen Zielen zumindest teilweise zurücktreten kann.<sup>201</sup> Am Beispiel der Bodenschutzklausel hat sich gezeigt, dass sie es nicht vermochte, die Neuausweisung von Bauland im Außenbereich merklich zu mindern. Immerhin sind die Gemeinden durch die Klausel jedoch gezwungen, die Weiterentwicklung der Siedlungsräume einer besonderen planerischen Bewertung zu unterziehen. Auf den Klimaschutz übertragen ist es denkbar, eine Klimaschutzklausel einzufügen, welche die Gemeinden dazu veranlassen würde, sich entsprechend der Versiegelung von Flächen ebenso intensiv mit Klimaschutzmaßnahmen zu befassen. Das würde allerdings voraussetzen, dass die Frage nicht ohne Rücksicht auf die rechtlichen, finanziellen und sonstigen tatsächlichen Möglichkeiten der Gemeinde sowie unter Berücksichtigung eines städtebaulichen Gesamtkonzepts zu beantworten wäre und ein Abgleich mit sonstigen, insbesondere auch anderen Umweltbelangen (u.a. Landschaftsbild) zu erfolgen habe.

Die genannte Entscheidung des VGH Mannheim zeigt, dass eine Gemeinde Solaranlagen durch Vorgaben an die farbliche Gestaltung nicht verhindern kann. Diese Rechtsprechung ist insofern verallgemeinerbar, als der Eigentümer auch in weiteren denkba-

<sup>199</sup> BVerwG, BVerwGE 47, 144 (148); *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, § 1 Rn. 100.

<sup>200</sup> Vgl. die Rechtsprechung des BVerwG zum Gebot der planerischen Konfliktbewältigung, *BVerwG*, DVBl. 1984, 343 (344f.).

<sup>201</sup> *BVerwG*, BVerwGE 71, 163 (165).

ren Fällen eine Abweichung vom kommunalen Satzungsrecht erlangen kann, falls er aus Gründen des Allgemeinwohls Klimaschutz betreiben möchte.

## **dd) Geothermie**

### **(1) Nutzung der Geothermie**

Bei der Geothermienutzung ist zwischen geothermischen Anlagen, die **oberflächennah** lediglich zu Heizzwecken zum Einsatz kommen, und Anlagen, die in **größeren Tiefen** über 100 m dem Heizen bzw. der Stromerzeugung dienen (sog. hydrogeothermische, hydrothermale und petrophysikalische Systeme), zu unterscheiden. Für die Genehmigung von geothermischen Anlagen sind neben bauplanungs- bzw. bauordnungsrechtliche Regelungen die Vorschriften des Bundesberggesetzes (BBergG), des Abgrabungsgesetzes sowie die Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) bzw. die landesrechtlichen Wassergesetze zu beachten. Daneben kommen auch – abhängig von der Größe der geplanten Anlage – das Raumordnungsgesetz (ROG) sowie das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) zur Anwendung.<sup>202</sup> Die Gewinnung von Erdwärme untersteht den Vorschriften des Bundesberggesetzes (BBergG), da Erdwärme dort als „Bodenschatz“ definiert wird (vgl. § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2b BBergG). Bauplanungsrechtlich sind die für die Erdwärmenutzung zur Stromerzeugung erforderlichen (technischen und baulichen) Einrichtungen als gewerbliche Anlagen einzustufen, von denen in der Regel keine erheblichen Störungen der Nachbarschaft (etwa durch Lärm, Luftschadstoffe, Gerüche) ausgehen können.

### **(2) Hydrogeothermische, hydrothermale und petrophysikalische Systeme**

Im **Landesentwicklungsplan** (LEP) Sachsen<sup>203</sup> wurde im Plansatz G 11.3 als raumordnerischer Grundsatz i.S.v. § 3 Nr. 3 ROG festgelegt, dass unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten der Anteil der energetischen Nutzung insbesondere von Biomasse, Biogas, Solarenergie, Geothermie sowie Windenergie und von Wasserkraft am Endenergieverbrauch entsprechend dem Klimaschutzprogramm und dem Energieprogramm des Freistaats Sachsen ausgebaut wird. Allerdings wurde die Regionalplanung lediglich im Bereich der Windenergienutzung mit einem Ziel der Raumordnung aufgefordert, die räumlichen Voraussetzungen für die Nutzung von Windenergie in den Regionalplänen zu sichern (Z 11.4). Die Förderung von Geothermie wurde daher bislang, soweit ersichtlich, nicht zum Gegenstand der **Regionalplanung** gemacht, weder für oberflächennahe Anlagen, noch für geothermische Tiefensysteme. In der Regel kommen die als Grundsatz formulierten Plansätze zum Tragen, wonach in der Region ein ausgewogener Energiemix unter Erhöhung des Anteiles erneuerbarer Energiearten angestrebt werden soll.<sup>204</sup>

**Bauplanungsrechtlich** sind die für die Erdwärmenutzung zur Stromerzeugung erforderlichen (technischen und baulichen) Einrichtungen als nicht erheblich störender Gewer-

---

<sup>202</sup> Große, GtE 2005, S. 140.

<sup>203</sup> Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über den Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP 2003) vom 16. Dezember 2003 (SächsGVBl. 2003 S. 915).

<sup>204</sup> Vgl. Grundsatz G 3.2.1 des Regionalplans Südwestsachsen, Erste Gesamtfortschreibung, Entwurf für das Anhörungsverfahren nach § 6 (2) SächsLPlG.

bebetrieb einzustufen.<sup>205</sup> Seine Errichtung ist ohne weiteres in Industrie- und Gewerbegebieten, je nach Art und Dimensionierung der oberirdischen Teile der Anlage unter Umständen auch in Dorf- und Mischgebieten zulässig (vgl. dazu die betreffenden Kategorien der BauNVO). Aus diesem Grunde können derartige Anlagen im Innenbereich gemäß § 34 BauGB errichtet werden.

Wie bereits erwähnt, genießen die baurechtlich zulassungsbedürftigen oberirdischen baulichen Anlagen zur Erdwärmenutzung nach Maßgabe des § 35 Abs. 1 BauGB bauplanungsrechtlich nicht generell eine Privilegierung im Außenbereich, obgleich sich ihre Errichtung auch im Außenbereich anbietet und eine wesentliche Störf Wirkung nicht unbedingt zu erwarten ist. In Betracht kann im Einzelfall eine Anwendung des Privilegierungstatbestands aus § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB kommen. Danach gelten als im Außenbereich privilegiert zulässig unter anderem Vorhaben, die der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität und Wärme dienen. Nach der Rechtsprechung des BVerwG setzt die Anwendung dieser Vorschrift jedoch voraus, dass das Vorhaben „ortsgebunden“ ist. Darunter versteht es das Gericht, dass das Vorhaben nach seinem Wesen und Gegenstand „hier und so nur an der fraglichen Stelle errichtet werden kann“.<sup>206</sup>

Die Anlage muss also nach der geografischen und geologischen Eigenart auf eine (bestimmte) Stelle im Außenbereich angewiesen sein. Rein wirtschaftliche Vorteile des betreffenden Standorts reichen nicht aus.<sup>207</sup> Danach erscheint eine Anwendung der Vorschrift auf oberirdische bauliche Einrichtungen von Geothermieanlagen zwar grundsätzlich nicht ausgeschlossen. Sofern als Standort aber konkret auch ein solcher im Innenbereich in Frage kommt, ohne dass die Realisierbarkeit der Anlage dadurch praktisch in Frage gestellt wäre, kann von § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB kein Gebrauch gemacht werden. Daraus ist zu folgern: Sollte sich das Geothermiefeld im Außenbereich befinden, kann dieses eben nur im Außenbereich sinnvoll genutzt werden; befindet es sich auf einer verfügbaren Fläche im Innenbereich, dann eben nur dort.

Deshalb wird oft nur die Erteilung einer Genehmigung für „sonstige Vorhaben“ nach § 35 Abs. 2 BauGB in Betracht kommen können. Das setzt voraus, dass durch das Vorhaben keine öffentlichen Belange beeinträchtigt werden. Die Rechtsprechung geht insoweit zwar davon aus, dass der Genehmigungsbehörde entgegen dem Wortlaut des § 35 Abs. 2 BauGB („können ... zugelassen werden“) kein Ermessen zusteht, sondern vielmehr ein Rechtsanspruch des Vorhabensträgers auf Genehmigung besteht. Dahinter steht der Gedanke, dass bei sachgerechter Anwendung der Vorschrift kein Raum für eine Ablehnung vorhanden sei, wenn keine bauplanungsrechtlich erheblichen öffentlichen Belange beeinträchtigt sind.<sup>208</sup> Dennoch betrachten die Behörden die Entscheidung für ein nicht privilegiertes Vorhaben tendenziell als eine an sich unerwünschte Ausnahme, weil sie von dem anerkannten Grundsatz ausgehen, dass der Außenbereich weitgehend von Bebauung verschont bleiben soll. Deshalb legen die Genehmigungsbehörden meist einen relativ strengen Beurteilungsmaßstab an, was im Sinne der Freihaltung des Außenbereichs zu begrüßen ist.

### **(3) Oberflächennahe geothermische Anlagen**

<sup>205</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 89.

<sup>206</sup> *BVerwG*, NJW 1975, S. 550 (ständige Rechtsprechung).

<sup>207</sup> Vgl. *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, § 35, Rn 30.

<sup>208</sup> Grundlegend *BVerwG*, BVerwGE 18, 247.

Kleine geothermische Anlagen, die oberflächennah lediglich Heizzwecken dienen und hauptsächlich im privaten Wohnungsbau eingesetzt werden, bedürfen keiner besonderen **bauleitplanerischen** Zulassung. Wie oben gezeigt, können sie jedoch durch die Neuregelung in § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB Gegenstand von Festsetzungen in Bebauungsplänen werden.<sup>209</sup> Davon abgesehen sind freilich die Gebäude, die im Zusammenhang mit der geothermischen Anlage errichtet werden, (bauordnungsrechtlich) genehmigungsbedürftig.

#### **(4) Diskussion**

Im Raumordnungsrecht spielt die Geothermie (noch) keine besondere Rolle. Sie findet sich lediglich als Grundsatz der Raumordnung gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 ROG wieder, wonach eine Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen der Ver- und Entsorgung flächendeckend sicherzustellen ist. Auf der regionalplanerischen Ebene sind zunächst die Potenziale für die Gewinnung von Erdwärme zu ermitteln und planerisch zu sichern. Hier bieten sich die Instrumente der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Nutzung von Geothermie an. Dies gilt sowohl für den Siedlungsbereich mit Festlegungen für Bauvorhaben als auch für gewerbliche Anlagen, die einer räumlichen Steuerung bedürfen.

Die planerische Berücksichtigung von oberflächennahen Anlagen in Bauleitplänen ist durch § 9 Abs. 1 Nr. 23 lit. b BauGB gesichert. Aufgrund des geringen Störfaktors geothermischer Tiefensysteme sind sie für den Innenbereich gut geeignet. Aus diesem Grunde besteht auch wenig Anlass, über eine generelle Privilegierung von Gebäuden für Anlagen zur Erdwärmenutzung im Außenbereich nachzudenken.<sup>210</sup>

### **ee) Windenergieanlagen**

#### **(1) Errichtung und Betrieb von Windenergieanlagen**

Nachdem die Zulässigkeit der Errichtung von Windenergieanlagen im Außenbereich zunächst über längere Zeit rechtlich umstritten war – mit der Folge erheblicher Planungsunsicherheiten für die Anlagenbetreiber –, entschied sich der Gesetzgeber 1996<sup>211</sup> dazu, die Frage der Zulässigkeit im Außenbereich grundsätzlich positiv zu beantworten. Seitdem gelten Wind- und Wasserkraftanlagen im Außenbereich als privilegiert (vgl. § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB).<sup>212</sup> Seit 1998 ist zusätzlich geregelt, dass die Privilegierung entfällt, sofern in einem Flächennutzungsplan der Gemeinde oder in einem Raumordnungsplan des Landes (auch für die regionale Ebene) anderweitige geeignete Flächen ausgewiesen sind (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB).<sup>213</sup> Durch dieses gesetzliche Konzept wurde ein Anreiz für die Länder und Gemeinden geschaffen, auf übergeordneter Ebene geeignete Standorte für Windparks festzulegen und so die Gebietsnutzung für die Windener-

<sup>209</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 9 Rn. 197c.

<sup>210</sup> Strittig, a.A. *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 89.

<sup>211</sup> Geregelt im Gesetz zur Änderung des BauGB v. 30. Juli 1996, BGBl. I S. 1189.

<sup>212</sup> Bis 19. Juli 2004 § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Der Standort der Vorschrift wurde durch das EAG Bau (BGBl. I 2004 S. 1359) in Nr. 5 verschoben (siehe übernächste Fn.).

<sup>213</sup> Geregelt im Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) v. 18. August 1997, BGBl. I 1990 S. 2081 (in Kraft getreten am 1. Januar 1998).

gie räumlich planvoll zu steuern. Leider führte dies allerdings auch zu den sog. Verhinderungsplanungen (dazu unten)

Durch die am 20. Juli 2004 in Kraft getretenen Änderungen des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau (EAG Bau) am BauGB wurde den Vorgaben des § 35 BauGB ein flankierendes Steuerungsinstrument hinzu gesetzt. Nach der neuen Vorschrift des § 15 Abs. 3 BauGB über die Zurückstellung von Baugesuchen hat die Baugenehmigungsbehörde die Entscheidung über privilegierte Vorhaben unter bestimmten Voraussetzungen zeitweise auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, in dem Vorrang- oder Eignungsgebiete festgesetzt werden sollen. Des Weiteren ist die Gemeinde grundsätzlich befugt, im Rahmen ihrer städtebaulichen Kompetenzen besondere Flächen für Windenergieanlagen – wie auch für andere Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien – durch Bebauungsplan positiv festzusetzen (vgl. § 11 Abs. 2 BauNVO). Sehr kleine Windenergieanlagen können außerdem nach Maßgabe des § 14 BauNVO unter Umständen auch in (allen) anderen Plangebieten allgemein zulässig sein oder ausnahmsweise zugelassen werden.<sup>214</sup>

## (2) Raumordnung

Die Nutzung von Windenergie an Land<sup>215</sup> wird im Raumordnungsgesetz zwar nicht explizit angesprochen. Eine entsprechende Regelung zu § 18a Abs. 3 ROG, wo die Festlegung von Vorranggebieten für Windkraftanlagen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone ausdrücklich geregelt ist, gibt es für den terrestrischen Bereich nicht und auch in den Grundsätzen des § 2 ROG findet sie keine direkte Erwähnung. Dennoch ist sie zweifellos Gegenstand der **Raumordnung**, da es sich bei der Errichtung und dem Betrieb von Windenergieanlagen um raumbedeutsame Maßnahmen im Sinne der §§ 1 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. 3 Nr. 6 ROG handelt.<sup>216</sup>

Die konzentrierte Errichtung von Windkraftanlagen auf hinsichtlich ihrer Eignung hin geprüften Standorten entspricht dem raumordnerischen Grundsatz der sparsamen und schonenden Inanspruchnahme der Naturgüter (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 3 ROG). Windkraftanlagen verändern das Landschaftsbild und die landschaftsökologischen Bedingungen und erfordern außerdem Sicherheitsabstände zu umgebenden Nutzungen, insbesondere der Wohnbebauung. Des Weiteren benötigen sie Zuleitungen und Versorgungszuwegungen. Eine natur- und umweltverträgliche Einbindung der Anlagen ist daher bei der Standortwahl anzustreben.

Die Ausweisung von Anlagen zur Windenergienutzung erfolgt in der Regel in Form eines Eignungsgebietes i.S.v. § 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG. **Eignungsgebiete** sind gemäß § 7 Abs. 4 Nr. 3 ROG Gebiete, die für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden.<sup>217</sup> Da die Beschränkung auf diese Gebietskategorie von

<sup>214</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 33.

<sup>215</sup> Die Offshore-Windenergienutzung wird nicht in die Untersuchung einbezogen. Siehe dazu ausführlich *Klinski/Buchholz/Schulte/WindGuard/BioConsultSH*: Umweltstrategie Windenergienutzung (Endbericht).

<sup>216</sup> *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowski, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, K § 3, Rn. 239 und K § 2, Rn. 49.

<sup>217</sup> Da die Länder mit ihren Landesplanungsgesetzen eigene Gebietskategorien schaffen können, tragen diese Gebiete auch andere Bezeichnungen mit zum Teil abweichendem Inhalt, wie zum

der herrschenden Meinung als nicht ausreichend angesehen wird, um die Zuweisung von Anlagen im Gebiet sicherzustellen, ist das Gebiet zusätzlich als Vorranggebiet festzulegen. Zum Beispiel hat im Freistaat Sachsen daher die Ausweisung von Eignungsgebieten im vorgenannten Sinne in Verbindung mit der Ausweisung als Vorranggebiet zugunsten der betreffenden Nutzung zu erfolgen (§ 2 Abs. 2 SächsLPIG). Hier wird für die Windenergiestandorte das Instrument Vorrang-/Eignungsgebiet (VREG) verwendet. Die zusätzliche Ausweisung als Vorranggebiet ist dadurch bedingt, dass das Eignungsgebiet nur die Geeignetheit von raumbedeutsamen Maßnahmen festlegt, nicht indes den Vorrang regelt.<sup>218</sup>

Auf der Grundlage von landesweiten Entwicklungsprogrammen oder -plänen werden von der **Regionalplanung** Ziele und Grundsätze zur Nutzung von Windenergie aufgestellt, die bei der Planung und Errichtung von raumbedeutsamen Windenergieanlagen zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind. Geeignete Standortbereiche für die Nutzung der Windenergie können in den regionalen Raumordnungsplänen neben der Ausweisung durch Eignungsgebiete auch durch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete gesichert werden. Die betreffenden Gebiete sollen möglichst für Windfarmen (drei und mehr Anlagen) genutzt werden können. Möglich ist aber auch die Ausweisung von Standortbereichen für raumbedeutsame Einzelanlagen (in der Regel ab einer Nabenhöhe von über 100m).

Bei der Ausweisung der Vorrang- und Eignungsgebiete mittels eines schlüssigen Planungskonzeptes hat die Regionalplanung als zuständiger Planungsträger ein breites Planungsermessen. Es ist somit ihr Vorrecht, Kriterien begründet zu entwickeln und anzuwenden, nach denen sie eine Gebietsauswahl vornimmt (Kriterienfindungsrecht). Sie darf dabei die Auswahl von Vorrang- und Eignungsgebieten an global und pauschalierend festgelegten Kriterien für die Ungeeignetheit der durch Ausschlusswirkung erfassten Bereiche ausrichten (Typisierungsbefugnis) und ist auch nicht gehalten, sämtliche "windhöfliche" Flächen als Vorrang-/Eignungsgebiete Windenergienutzung festzulegen.<sup>219</sup>

Die Ausweisung von Vorrang- und Eignungsgebieten hat Zielcharakter im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG. Dies gilt nicht für die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten, da insoweit noch eine Abwägung möglich ist. Die Vorrang- und Eignungsgebiete Windenergienutzung erzeugen gegenüber der gemeindlichen Bauleitplanung nach § 1 Abs. 4 BauGB eine **Anpassungspflicht**. Im Rahmen dieser Anpassung ist eine Konkretisierung und Ausformung dahingehend möglich und geboten, die Gebietsfestlegungen weiter zu präzisieren sowie ggf. Festlegungen hinsichtlich Anzahl, Höhe, Gestaltung und Farbgebung unter Beachtung der Landesbauordnung zu treffen. Darüber hinaus sind die gemeindliche Bauleitplanung und die zuständigen Genehmigungsbehörden an die Ausschlusswirkung gebunden. So ist auch im Falle des Vorhandenseins eines rechtsverbindlichen **Flächennutzungsplanes**, der sich im Widerspruch zu den Festlegungen dieses Planes befindet, ein raumbedeutsames Windenergievorhaben außerhalb der Vorrang- und Eig-

---

Beispiel „Ausschlussgebiete“ gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 3 Landesplanungsgesetz Rheinland-Pfalz vom 10.04.2003 (GVBl. RhP S. 41).

<sup>218</sup> Siehe zu diesem Problem *Janssen/Sordyl* et.al., Anforderungen des Umweltschutzes an die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), S. 305; *Kirste*, DVBl. 2005, S. 993 (999); *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 135.

<sup>219</sup> Vgl. hierzu: *BVerwG*, BVerwGE 117, 285. Siehe dazu auch die Ausführungen zur Verhinderungsplanung (siehe unten).



nungsgebiete Windenergienutzung nicht genehmigungsfähig (öffentliche Belange gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB stehen i. d. R. entgegen).

Die Lage in einem Vorrang- und Eignungsgebiet „Windenergienutzung“ ersetzt nicht das gemäß den Vorschriften des BImSchG, des BauGB und der Landesbauordnungen erforderliche Genehmigungsverfahren, in welchem anhand der konkreten Bauantragsangaben (Standorte, Anlagentyp etc.) eine Einzelfallprüfung erfolgt sowie, wenn nach anderen Rechtsvorschriften vorgeschrieben (z. B. Denkmalschutzgesetze, LuftVG), eine diesbezügliche Zustimmung der jeweils zuständigen Fachbehörde eingeholt wird. Das Prüfergebnis führt dann zur abschließenden Konkretisierung und Ausformung des jeweiligen Vorrang- und Eignungsgebietes, bezogen auf das konkret beantragte Vorhaben. Allerdings darf dabei die Genehmigungsbehörde solche öffentlichen Belange, die bereits bei der zielförmigen Festlegung dieses Planes abgewogen worden sind, der Errichtung von Windkraftanlagen nicht mehr entgegenhalten.

Nur solche entgegenstehenden öffentlichen Belange, die entweder wegen der relativen „Grobmaschigkeit“ der raumordnerischen Planung nicht in die Abwägung eingestellt werden konnten oder zum Zeitpunkt der Planerstellung und -genehmigung noch nicht vorlagen oder bekannt waren und daher ebenfalls nicht in die Abwägung einbezogen werden konnten, können eine negative Genehmigungsentscheidung begründen.

Für bereits genehmigte Windkraftanlagen außerhalb der ausgewiesenen Vorrang- und Eignungsgebiete „Windenergienutzung“ gelten die Regelungen des baurechtlichen Bestandsschutzes (die Baugenehmigung hat solange Bestand, wie die Anlage nicht abgebaut wird bzw. keine umfangreichen, der Genehmigung bedürftigen Umbauten erfolgen).

## Repowering

Viele Windenergieanlagen befinden sich heute außerhalb der ausgewiesenen Vorrang- und Eignungsgebiete. Dies hat zu der so bezeichneten »Verspargelung« der Landschaft geführt. Das Repowering bietet die Möglichkeit, diese Standorte planerisch zu steuern, indem die außerhalb der Konzentrationszonen liegenden Altanlagen durch Repowering-Anlagen in den zwischenzeitlich ausgewiesenen Vorrang- und Eignungsgebieten ersetzt werden. Darüber hinaus können Einzelanlagen und bestehende Streulagen beseitigt und das Landschaftsbild insgesamt entlastet werden.<sup>220</sup>

Das Ersetzen von alten, ausgedienten Windkraftanlagen durch neue, moderne Anlagen, das sog. **Repowering**, stellt nämlich bauplanungsrechtlich die Errichtung eines eigenständigen, neuen Vorhabens i. S.d. § 29 Abs. 1 BauGB dar.<sup>221</sup> Repowering-Anlagen sind daher darauf angewiesen, dass sie eine Fläche in einer ausgewiesenen Konzentrationsfläche erhalten – diese sind jedoch heute bereits überwiegend belegt.<sup>222</sup> Im Gegenzug ist bei Anträgen von Ersatzneubauten für Windkraftanlagen im Rahmen des Repowering im Ausschlussgebiet für Windenergienutzung und dem damit verbundenen Zielkonflikt eine Genehmigung für Windkraftanlagen nicht zulässig.

<sup>220</sup> *Wustlich*, ZUR 2007, 16 (20).

<sup>221</sup> Hierzu etwa *Maslaton/Kupke*, Rechtliche Rahmenbedingungen des Repowerings von Windenergieanlagen, S. 19 ff.

<sup>222</sup> *Wustlich*, ZUR 2007, 16 (20).

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber im Zuge der Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) die Förderung von besonders windschwachen Standorten mit Hilfe der sog. 60 %-**Referenzertragsregelung** beschränkt (§ 10 Abs. 4 EEG). Konkret fallen Standorte, an denen eine Windenergieanlage weniger als 60 % des Ertrages des an einem Standort mit genormten Windverhältnissen (Referenzstandort) erzielt, nicht mehr unter die Förderregelungen des EEG. Hierin ist ein weiterer Fall raumbezogener Steuerung von Klimaschutzmaßnahmen durch Förderinstrumente des Gesetzgebers zu sehen, die außerhalb des Planungsrechts liegt.

Nach Einschätzung des Bundesverbandes für Windenergie e. V. kann unter Beachtung der auf dem Markt z. Z. gängigen Anlagen der 2 MW-Klasse dieses 60 %-Kriterium i. d. R. gerade noch bei einer Windleistungsdichte von etwa 160 W/m<sup>2</sup> in 65 m Höhe über Grund eingehalten werden. Demnach weisen Flächen mit einer Windleistungsdichte kleiner als 160 W/m<sup>2</sup> zumindest für diese Anlagen-Klasse ein zu geringes Windpotenzial auf.

Im Übrigen lässt sich der Ausschluss von WEA in Teilen des Regionalplans nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass die als Ziele der Raumordnung ausgewiesenen Vorrangflächen für die Nutzung der Windenergie rechtlich und tatsächlich geeignet sind und dieser in substanzieller Weise Raum schaffen.<sup>223</sup>

### **Verhinderungsplanung**

Eine reine Negativplanung, die die Errichtung von WEA pauschal verbietet, ist rechtlich nicht zulässig.<sup>224</sup> Auch eine „Alibiplanung“, die in Wirklichkeit darauf gerichtet ist, derartige Anlagen überhaupt zu verhindern, ist ausgeschlossen.<sup>225</sup> Es ist allerdings nicht zwingend erforderlich, das gesamte Plangebiet flächendeckend mit Ausweisungen zu belegen. Eine bestimmte Mindestfläche des Plangebietes für die Windenergienutzung wird von der Rechtsprechung verneint.<sup>226</sup> Auf der Ebene der Raumordnung kann die Windenergienutzung sogar „im gesamten Außenbereich einzelner Gemeinden“ ausgeschlossen werden.<sup>227</sup> Werden für Teile des Plangebietes auf der Ebene der Regionalplanung keine Festsetzungen getroffen, bleibt die planerische Steuerung in diesen Gebietsteilen der Bauleitplanung überlassen. Es ist darauf zu achten, dass nur Aussagen über raumbedeutsame Vorhaben getroffen werden.<sup>228</sup> Entsprechende Ausweisungen haben damit keine Ausschlusswirkung für nicht bedeutsame WEA. Eine solche Wirkung kann nur über die Flächennutzungsplanung erreicht werden.

---

<sup>223</sup> *VGH Baden-Württemberg*, UPR 2007, 280.

<sup>224</sup> Vgl. *BVerwG*, BVerwGE 51, 121. Tottfunde von Fledermäusen unter Windenergieanlagen können aus Gründen der Vorsorge auch bei noch bestehendem Aufklärungsbedarf bis auf weiteres die Nichtberücksichtigung dieser Standorte als Vorrang- und Eignungsgebiete zur Windenergienutzung rechtfertigen. Siehe dazu *OVG Bautzen*, UPR 2007, 279.

<sup>225</sup> *BVerwG*, BauR 2003, 1165 und BauR 2003, 828.

<sup>226</sup> *BVerwG*, ZUR 2003, 280 (283).

<sup>227</sup> *BVerwG*, BVerwGE 118, 33, 47.

<sup>228</sup> Die Darstellung einer Konzentrationszone für WEA im Flächennutzungsplan ist unwirksam, wenn der Flächennutzungsplan die Zulässigkeit der WEA an die Voraussetzung knüpft, sie dürfen nur mit einer bestimmten Leistung und nur mit einer bestimmten Steuerung betrieben werden *VGH Baden-Württemberg*, UPR 2007, 280.

## Windkrafterlasse

In der jüngsten Vergangenheit wurden seitens der Landesministerien zahlreiche sog. Windkrafterlasse zur Beurteilung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen herausgegeben.<sup>229</sup> Die hierin enthaltenen Mindestabstandregelungen (z.B. zur Wohnbebauung) potenziell geeignet, Windenergieanlagen zu verhindern. Problematisch sind sie deshalb, da diese Vorgaben häufig, insbesondere auch von den Kommunen, als allgemeingültige Rechtsnormen mit verbindlichem Charakter missverstanden werden, während allenfalls nachgeordnete Behörden der Ministerien dadurch gebunden sein können. Doch auch auf der Ebene der Raumordnung kommt den Windkrafterlassen nicht mehr als eine empfehlende Funktion zu, weil die jeweiligen Planungsträger, die zum Teil kommunal verfasst sind, zu einer eigenständigen Abwägung berechtigt und verpflichtet sind.<sup>230</sup>

### (3) Bauleitplanung

Flächen für Windenergieanlagen können im **Flächennutzungsplan** als Sondergebiet mit entsprechender Zweckbestimmung (zum Beispiel „Windfarm“) nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 11 Abs. 2 BauNVO oder als Versorgungsfläche nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB dargestellt werden. Sind im Gemeindegebiet keine für die Windenergienutzung geeigneten Flächen vorhanden oder stehen bei den geeigneten Flächen überragende öffentliche Belange entgegen, darf die Gemeinde auf die Darstellung von Flächen zugunsten der Windenergienutzung verzichten. In diesem Fall hat sie Anträge auf Zulassung einer Anlage das nach § 36 Abs. 3 BauGB erforderliche Einvernehmen zu versagen. Dabei muss sie konkret darlegen, welche öffentlichen Belange dem einzelnen Vorhaben entgegenstehen. In diesem Fall bedarf es nicht der Steuerungsmöglichkeit nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB.

Auch hier gilt, dass der Planungsträger es nicht bei einer bloßen „Feigenblatt“-Planung<sup>231</sup> bewenden lassen darf, sondern „der Privilegierungsentscheidung des Gesetzgebers Rechnung tragen und für die Windenergienutzung in substantieller Weise Raum schaffen“ muss.<sup>232</sup> Die Planung darf sich auch nicht als „nicht vollzugsfähig“ erweisen, „weil ihr auf unabsehbare Zeit unüberwindbare rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen“. Das folgt aus dem Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit der Planung in § 1 Abs. 3 BauGB. Die Fläche, die für die vorgesehene Nutzung zur Verfügung stehen soll, darf mithin aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen für eine Windenergienutzung nicht schlechthin ungeeignet sein.<sup>233</sup> Beispiel für eine fehlende Genehmigungsfähigkeit ist die Ausweisung von Windenergiestandorten in Landschafts- oder Naturschutzgebieten; ein tatsächlicher Ausschlussgrund sind Flächen, in denen der wirtschaftliche Betrieb einer Windenergieanlage nicht gegeben ist.<sup>234</sup>

<sup>229</sup> Siehe nur aus Rheinland-Pfalz das Gemeinsame Rundschreiben des Ministeriums der Finanzen, des Ministeriums des Innern und für Sport, des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau und des Ministeriums für Umwelt und Forsten vom 30.01.2006, „Hinweise zur Beurteilung der Zulässigkeit von Windenergieanlagen“ (MinBl. RhP S. 64).

<sup>230</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 43.

<sup>231</sup> OVG Lüneburg, ZfBR 2007, 689 (692)

<sup>232</sup> BVerwG, BVerwGE 117, 287 ff.; seither st. Rspr., vgl. zuletzt Beschluss vom 12.07.2006, BeckRS 2006, 24484.

<sup>233</sup> BVerwG, ZUR 2003, 280, 282; vgl. z. B. auch VGH Mannheim, ZUR 2006, 152, 155.

<sup>234</sup> *Wustlich*, ZUR 2007, 16 (19).

Flächen für WEA können im **Bebauungsplan** als Sondergebiet mit entsprechender Zweckbestimmung (auch hier zum Beispiel „Windfarm“) nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 11 Abs. 2 BauNVO oder als Versorgungsfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB festgesetzt werden. Die Aufstellung eines Bebauungsplans kann zur optimalen Ausnutzung der geeigneten Fläche erforderlich werden, da im Bebauungsplan verbindliche Festsetzungen nach § 9 BauGB getroffen werden können. Dieser Weg kommt insbesondere in Betracht, wenn eine unmittelbare Planumsetzung durch einen Vorhabenträger angestrebt wird und nicht lediglich Flächenreserven für den zukünftigen Bedarf bereitgestellt werden sollen.

Im unbeplanten **Außenbereich** sind gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB Vorhaben, die »der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung« der Windenergie dienen, privilegiert.<sup>235</sup> Windenergieanlagen sind im Außenbereich mithin zulässig, wenn öffentliche Belange, insbesondere die in § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB nicht abschließend<sup>236</sup> genannten Belange (z. B. widersprechende Darstellungen des Flächennutzungsplans nach Nr. 1, die Hervorufung schädlicher Umwelteinwirkungen nach Nr. 3 sowie die Belange des Naturschutzes und eine Verunstaltung des Landschaftsbildes nach Nr. 5), nicht entgegenstehen; dies ist im Wege einer »nachvollziehenden Abwägung« zu ermitteln.<sup>237</sup>

Flankiert wird diese Privilegierung durch die beiden oben beschriebenen raumplanerischen Instrumente in Regionalplänen (Ziele der Raumordnung als Vorranggebiete) und wenn durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung von Windenergieanlagen an anderer Stelle erfolgt ist (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB).<sup>238</sup> Dabei kann ein im unbeplanten Außenbereich an sich privilegiert zulässiges Vorhaben, das der Nutzung der Windenergie dient (z.B. Windpark mit fünf Windenergieanlagen), auch durch eine nachträgliche Änderung der Flächennutzungsplanung unzulässig werden.<sup>239</sup>

## Repowering

Es stellt sich die Frage, ob Repowering-Anlagen von der Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausgenommen sind, falls sie am selben Standort wie die Altanlage errichtet werden sollen und damit eine legal ausgeübte Nutzung fortsetzen.<sup>240</sup> Diese

<sup>235</sup> Zu der Frage, ob eine Fotovoltaik-Anlage, die am Mast einer Windenergieanlage angebracht werden soll, auch der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dient und daher – im Gegensatz zu anderen Fotovoltaik-Anlagen – von § 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB erfasst wird, siehe *Wustlich*, ZUR 2007, 16; Ablehnend *OVG Koblenz*, Urteil vom 24.05.2006, ZfBR 2006, 571 ff.

<sup>236</sup> Nach zutreffender Ansicht des *BVerwG* ist § 35 Abs. 3 S. 1 BauGB nicht abschließend, so dass weitere öffentliche Belange bei der bauplanungsrechtlichen Beurteilung zu berücksichtigen sind, sofern sie in einer konkreten Beziehung zur städtebaulichen Ordnung stehen und von dem in § 1 BauGB vorgegebenen Leitgedanken einer geordneten städtebaulichen Entwicklung unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse umfasst sind, vgl. *BVerwG*, *BVerwGE* 18, 247 ff.; zu den anerkannten unbenannten Ablehnungsgründen bei Windenergieanlagen *Hornmann*, *NVwZ* 2006, 969, 971 m. w. N.; insb. zum unbenannten Belang der Sicherung eines in Aufstellung befindlichen Zieles der Raumordnung *BVerwG*, *BVerwGE* 122, 364 ff.; zum unbenannten Belang der Verteidigung siehe unten C. II. 3.

<sup>237</sup> Statt vieler: *BVerwG*, *BVerwGE* 115, 17, 24 f

<sup>238</sup> Da die Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB nur »in der Regel eintritt, kann jedoch selbst bei Ausweisung von Konzentrationszonen eine Windenergieanlage ausnahmsweise außerhalb dieser Gebiete zulässig sein; siehe dazu *Wustlich*, ZUR, 2007, 16 (18).

<sup>239</sup> *VG Giessen*, NuR 2007, S. 568.

<sup>240</sup> Vgl. etwa *BVerwG*, ZUR 2003, 280, 286, wonach »Bestandsschutzgesichtspunkte« die Regelwirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB durchbrechen können; kritisch zu einer Übertragung auf das Repowering: *Mayer-Metzner*, BayVBl. 2005, 129, 134; differenzierend *Maslator/Kupke*, S. 63, wo-

Frage wurde in der Rechtsprechung jüngst bejaht.<sup>241</sup> Einem Betreiber einer Windenergieanlage wurde das Recht zur Errichtung einer neuen, doppelt so hohen Anlage am selben Standort zugestanden, obwohl zwischenzeitlich dieser Standort im Regionalplan als Negativfläche für Windenergie ausgewiesen worden war. Die Entscheidung wurde damit begründet, dass durch die alte Anlage das Landschaftsbild bereits massiv beeinträchtigt und damit nicht besonders schutzwürdig sei. Durch die Ersetzung der Anlage durch eine doppelt so hohe Neuanlage werde das Landschaftsbild nicht verunstaltet,<sup>242</sup> so dass die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB ausnahmsweise nicht greife. Folgt man dieser Ansicht, führt dies dazu, dass Fehlentwicklungen der Vergangenheit weiterhin bestehen bleiben und das Repowering nicht als Korrektiv genutzt werden kann. Allerdings hat diese Entscheidung auch etwas Positives: Will der Plangeber die Errichtung neuer Anlagen an alten Standorten verhindern, muss er eben die entsprechenden Flächen für das Repowering vorhalten.

### Zurückstellung von Baugesuchen

Gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 hat die Baugenehmigungsbehörde auf Antrag der Gemeinde die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB (privilegierte Vorhaben) für einen Zeitraum bis längstens einem Jahr nach Zustellung der Zurückstellung des Baugesuchs auszusetzen, wenn die Gemeinde beschlossen hat, einen Flächennutzungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, mit dem die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden sollen und zu befürchten ist, dass die Durchführung der Bauleitplanung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde. Hauptanwendungsfall für die Zurückstellung nach § 15 Abs. 3 BauGB dürften Bauanträge und Bauvoranfragen für Windenergieanlagen (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) sein.<sup>243</sup>

Die Aussetzungsmöglichkeit bietet eine einfach zu handhabende Möglichkeit, den an sich gegebenen privilegierten Status von Windenergieanlagen zu umgehen, weil sie ungeachtet der Frage nach ihrer Rechtmäßigkeit zumindest praktisch Raum dafür gibt, Bauanträge aus planungsrechtlichen Gründen für einen erheblichen Zeitraum zurückzustellen, und zwar ohne den Nachweis, wirkliche Planungsabsichten zu verfolgen.<sup>244</sup> Denn die Norm verlangt, im Gegenteil zu Abs. 1 weder einen Aufstellungsbeschluss noch ein Mindestmaß an Planung, aus der erkennbar wäre, was Inhalt des zu erwartenden Flächennutzungsplans sein soll.<sup>245</sup> Gefordert wird aber zumindest, dass die Planung dem Ziel dienen muss, die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu erreichen. Die Gemeinde kann sich dabei sogar auf ihre Planungspflichten berufen, sich durch die Zulassung von Vorhaben an „falscher“ Stelle in die Gefahr einer fehlerhaften Abwägung zu bringen.<sup>246</sup>

---

nach die Ausschlusswirkung ausnahmsweise nur dann entfalle, wenn das Repowering nicht im Planungsprozess berücksichtigt worden ist.

<sup>241</sup> *VG Freiburg*, ZUR 2006, 323 ff.; a.A. wohl *OVG Bautzen*, SächsVBl. 2005, 225, 232.

<sup>242</sup> Ähnlich bereits *Mayer-Metzner*, BayVBl. 2005, 129 (134).

<sup>243</sup> *Lemmel*, in: Berliner Kommentar, § 15 Rn. 17.

<sup>244</sup> *Klinski*, Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, S. 38.

<sup>245</sup> So die Forderung für Bebauungspläne; siehe dazu *BVerwG*, DVBl. 2004, 950.

<sup>246</sup> *BVerwG*, ZfBR 2003, 469.

#### (4) Diskussion

Der als **Repowering** bezeichnete Ersatz älterer durch leistungsstärkere neue Anlagen, welcher durch § 10 Abs. 2 EEG einen besonderen Anreiz erhalten hat, findet in den **bauplanungsrechtlichen** Bestimmungen keine Unterstützung. Das BauGB bietet gegenwärtig **keine brauchbare planerische Grundlage** zur Verwirklichung einer umfassend angelegten Strategie des Repowering von Altanlagen. Bauordnungsrechtlich werden im Zuge des Repowering verfolgte Vorhaben des Baus von Ersatzanlagen grundsätzlich wie **Neubauvorhaben** behandelt. Vom Bestandsschutz der Genehmigung für die zu ersetzende Altanlage werden sie nicht erfasst.<sup>247</sup> Daher wird es für die betreffenden Anlagenbetreiber oft nicht möglich sein, eine Baugenehmigung für die Repowering-Anlage zu erhalten, sofern sie nicht über einen anderen geeigneten Standort innerhalb einer Vorrang- oder Eignungsfläche verfügen. Eine leistungsstärkere Ersatzanlage wird daher an gleicher Stelle oder in unmittelbarer Nachbarschaft in der Regel nur zulässig sein, wenn sich die Anlage entweder innerhalb eines Gebiets mit planerischer Positivausweisung befindet und dort genügend Platz für eine größere Anlage vorhanden ist oder wenn die jeweilige Gemeinde bzw. die **Regionalplanungsbehörde** nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, Vorrang- oder Eignungsflächen für Windenergieanlagen an anderer Stelle festzulegen.<sup>248</sup> Im letzteren Fall gäbe es keine Negativflächen. Da die Positivflächen aber mittlerweile ganz überwiegend „ausgebucht“ sind, stehen ihnen häufig überhaupt keine geeigneten Ersatzflächen zur Verfügung – mit der Konsequenz, dass die Betreiber ihre Anlagen an den Altstandorten unter Verwendung relativ ineffizienter Technik weiter betreiben werden, das **Repowering also ausbleibt**.<sup>249</sup> Da die Zukunft der Windenergie – zumindest an Land – dem Repowering gehört, werden die Planungsträger bei der Regional- und Bauleitplanung spezielle zusätzliche Flächen für das Repowering festsetzen müssen (z. B. über die Ausweisung von sonstigen Sondergebieten nach § 11 Abs. 2 S. 2 BauNVO). Künftige Raumordnungs- und Flächennutzungspläne, die das Repowering nicht berücksichtigen, könnten anderenfalls nichtig sein.<sup>250</sup>

Was die Frage der **Verhinderungsplanungen** anbelangt, ist diese Frage zumindest gerichtlich als geklärt anzusehen, wenngleich Fragen offen bleiben (müssen). Denn wo die Grenze zur Verhinderungsplanung im Einzelnen verläuft, lässt sich nicht abstrakt bestimmen und bleibt der Einzelfallprüfung vorbehalten.<sup>251</sup> Flächengrößenangaben sind, isoliert betrachtet, jedenfalls als Kriterium ungeeignet. Die ausgewiesene Fläche ist nicht nur in Relation zu setzen zur Gemeindegröße, sondern auch zur Größe der Gebietsteile, die für eine Windenergienutzung, aus welchen Gründen auch immer, nicht in Betracht kommen.

Was die Kritik an der **Zurückstellung von Baugesuchen** anbelangt, sollte nicht verkannt werden, dass die Intentionen des Klimaschutzes auf der einen und des Flächen- und Landschaftsschutzes auf der anderen Seite in der Regel in einem nicht einfach zu

<sup>247</sup> *Klinski/Buchholz/Schulte/WindGuard/BioConsultSH: Umweltstrategie Windenergienutzung (Endbericht)*, S. 30

<sup>248</sup> *Klinski/Buchholz/Schulte/WindGuard/BioConsultSH: Umweltstrategie Windenergienutzung (Endbericht)*, S. 31

<sup>249</sup> *Klinski/Buchholz/Schulte/WindGuard/BioConsultSH: Umweltstrategie Windenergienutzung (Endbericht)*, S. 31

<sup>250</sup> Abzulehnen daher *OVG Bautzen*, SächsVBl. 2005, 225 ff.

<sup>251</sup> *BVerwG*, BVerwGE 117, 287/290f.

lösenden Zielkonflikt stehen.<sup>252</sup> Die planvolle und behutsame Steuerung der Standortwahl fördert im Übrigen auch die Akzeptanz von WEA. Von Seiten der Baugenehmigungsbehörde ist jedoch genau zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Zurückstellung im Einzelfall gegeben sind und ein entsprechender Antrag im negativen Falle auch zurückzuweisen.

Die Referenzertragsregelung in § 10 Abs. 4 EEG ist als weiteres positives Beispiel einer Standortsteuerung durch ein Förderinstrument zu sehen, welche das Raumplanungsrecht ergänzt. Dieses Beispiel kann ebenso (wie § 11 Abs. 3 und 4 EEG) Vorbildcharakter für eine raumbezogene Klimaschutzregelung haben. Daraus lässt sich ableiten, dass der Bundesgesetzgeber häufiger derart steuernd eingreifen kann und sollte. Derart verbindliche Regelungen für die Regional- und Bauleitplanung bewirken, dass in unerwünschten Gebieten Erneuerbare-Energien-Anlagen nicht gestattet werden können, in allen anderen Bereichen aber zugelassen werden sollten.

## c) Energieeinsparung und Energieeffizienz

### aa) Siedlungsstrukturen

#### (1) Raumordnung/Bauleitplanung

Im Bereich der **Raumordnung** sind für die siedlungsbezogene Energieeinsparung (und -effizienz) das Zentrale-Orte-System (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. b ROG) und das Achsen-System (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 lit. e ROG) wegen ihrer raumordnerischen Konzentrationswirkung zu nennen. Der zukünftige Bedarf an Eigenheimen beispielsweise soll zunehmend unter Nutzung vorhandener und dafür geeigneter Gebäudesubstanz gedeckt werden.<sup>253</sup> Der Freiraumschutz gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2a ROG kann zur Verhinderung der der weiteren Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche nachgelagerten Steigerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen herangezogen werden.<sup>254</sup>

Die energetische und wärmeschutzkonstruktive Optimierung von Gebäuden in Siedlungen kann durch **städtebauliche** und nutzungsbezogene Lösungen, gerade auch im Zusammenwirken von stadt- und fachplanerischen Ansatzmöglichkeiten gefördert werden.<sup>255</sup> Die Handlungsfelder der Stadtplanung und der Stadtentwicklung zum Energie- und Klimaschutz liegen vorrangig im energiegerechten Städtebau und in der Entwicklung von verkehrsvermeidenden, ressourcenschonenden Raum- und Siedlungsstrukturen. Dazu gehören insbesondere

- die energetische Ertüchtigung des Gebäude- und Siedlungsbestandes,
- optimierte, verschattungsarme Baukörperstellungen,

<sup>252</sup> Zwar besteht grundsätzlich ein öffentliches Interesse an der Förderung von Windenergie als regenerative Energieform zum Schutz des Weltklimas. Eine Bevorzugung von WEA ist jedoch nur für solche Standorte gerechtfertigt, an denen diese nicht andere, höhergewichtige Belange beeinträchtigenden *VG Meinungen*, Beschl. vom 25.01.2006, UPR 2007, 280.

<sup>253</sup> Vgl. Plansatz 6.1.2 des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), S. 34.

<sup>254</sup> *Fleischhauer/Bornemann*, RuR 2006, 161 (162).

<sup>255</sup> Siehe dazu grundlegend *Fischer/Kallen*, Klimaschutz in Kommunen, Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimakonzepte.

- energetisch günstige Bauweisen, z.B. Geschosswohnungsbau (bis vier Vollgeschosse) oder geschlossene Bauweise,
- versorgungsorientierte Standortwahl (z.B. Anschlussmöglichkeit an Wärmenetze, Nähe zu Infrastrukturen) und
- Verkehrsvermeidung.

Beim **Flächennutzungsplan** liegen die Schwerpunkte im Hinblick auf das Ziel der CO<sub>2</sub>-Reduzierung u.a. darin, die Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme und Nutzungsarten auf das Verkehrsaufkommen zu beurteilen, Standortentscheidungen hinsichtlich des Klimaschutzes und der Energieeffizienz (insbesondere Solarenergienutzung) zu bewerten und Konzentrationszonen für leitungsgebundene Energieträger (Elektrizität, Wärme, KWK-Anlagen) und Versorgungsstandorte zu ermitteln und abzustimmen.<sup>256</sup>

Als Planungsprinzipien einer ressourcenschonenden Flächennutzungsplanung können u.a. benannt werden:

- Lenkung und Bündelung des Stadtwachstums in der Fläche,<sup>257</sup> Vorrang der Innenentwicklung, Bewahrung der Tragfähigkeit des Naturraums (CO<sub>2</sub>-Senken),
- Konzentrierte Siedlungsflächenerweiterung an leistungsfähigen Verkehrs- und Infrastrukturorten und -trassen, ÖPNV in Siedlungsschwerpunkten,
- Verminderte Flächeninanspruchnahme des ruhenden und fahrenden Verkehrs, Förderung von Mehrfachnutzungen,
- Verkehrsreduzierte Siedlungs- und Nutzungsstrukturen, Verkürzung der Transportwege, Nachverdichtungen,
- Stärkere Nutzungsmischungen, diversifizierte ökonomische Strukturen, Nutzungsvielfalt,
- Standortvorsorge zur Nutzung der Solarenergie- und anderer regenerativer Energiepotenziale, nachhaltige Nutzung lokaler Ressourcen und von KWK-Anlagen,
- Erhaltung und Entwicklung des städtischen und regionalen Grün- und Freiraumsystems, Aufbau ökologischer Verbundsysteme.

Der Schwerpunkt der Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan liegt in den städtebaulichen Entwicklungszielen und der planerischen Konzeption insgesamt. Für diese Ziele stehen neben den obligatorischen Bauflächen, Verkehrsflächen und Grün- und Freiflächen gemäß § 5 Abs. 2 BauGB folgende Darstellungsmöglichkeiten zur Verfügung:

- Allgemeine und/oder besondere Art der baulichen Nutzung (Bauflächen/Baugebiete) zur räumlichen Gliederung und Nutzungsmischung (Nr. 1),
- Vorgaben der städtebaulichen Dichte (Mindestzielwerte),
- Kennzeichnung von Siedlungsschwerpunkten,

<sup>256</sup> Fischer/Kallen, Klimaschutz in Kommunen, S. 220.

<sup>257</sup> Dichte Bebauung führt auch zu einer effizienteren Nutzung der Leitungsnetze.



- Flächen für den über-örtlichen Verkehr im Sinne von ÖPNV-Konzepten,
- Lage, Größe und Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen,
- Flächen und Standorte für Versorgungsanlagen, beispielsweise Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung oder Windparks,
- Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen.

Die wichtigsten klimaschutzrelevanten Maßnahmen im Rahmen der **Bebauungsplanung** ergeben sich aus den Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BauGB i.V.m. der BauNVO. Im Einzelnen sind dies Festsetzungen zu

- Art und Maß der baulichen Nutzung (Nr. 1),
- Höhe der baulichen Anlagen (Nr. 2),
- Bauweise, Baukörperstellung, Dachrichtung (Nr. 2),
- (nicht) überbaubare Grundstücksflächen (Nr. 2) und
- Größe, Tiefe und Breite von Baugrundstücken (Nr. 3).

Beispielsweise lässt sich die optimale, energiesparende Gebäudebesonnung durch Höhenstaffelungen und Höhenbegrenzungen über § 9 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. §§ 16 und 18 BauNVO planerisch bestimmen. Vorgaben zur intensiven Begrünung und Anpflanzung aus Gründen des Windschutzes sind über die §§ 9 Abs. 1 Nr. 15 und 25 BauGB festlegbar. Des Weiteren sind gestützt auf § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB Festlegungen zu Energiekennwert-Obergrenzen, Emissionsobergrenzen und Bauteil-k-Werte denkbar.<sup>258</sup>

## (2) Diskussion

Aufgrund des längeren Vorlaufs liegen mit Bereich der Energieeinsparung vielfältige gesetzliche Regelungen für die raumplanerische Bewältigung vor. Allerdings ist die Einflussnahme auf der Ebene der Raumordnung wegen der Feinkörnigkeit der Maßnahmen eher gering. Im Übrigen sind Vollzugsprobleme die Ursache für die mangelnde Effektivität der gesetzlichen Regelungen.

## bb) Versorgungsnetze

### (1) Raumordnung/Bauleitplanung

Gemäß § 1 Abs. 1 EnWG ist es das Ziel, eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas sicherzustellen. Die Bündelung und Konzentration technischer Infrastruktur im Raum ist grundlegende Aufgabe der **Raumordnung**. Sie erfolgt in der Regel im landesweiten Raumordnungsplan als Ziel der Raumordnung.<sup>259</sup> Mit der Bündelung sollen eine Verminderung von Eingriffen in bisher wenig belastete Landschaftsteile erreicht und zusätzliche Zerschneidungseffekte vermieden werden. Der

<sup>258</sup> Fischer/Kallen, Klimaschutz in Kommunen, S. 219.

<sup>259</sup> Vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP 2003), Plansatz Z 2.6.2.

Aspekt der Bündelung und Konzentration an den Achsen soll bei Planungen neuer technischer Leitungssysteme als einer der Belange zur Optimierung der Versorgungssysteme berücksichtigt werden. Im **Regionalplan** werden ergänzend neue überregionale und regionale technische Leitungssysteme berücksichtigt. Gemäß Plansatz 14.1.1 (G) des Regionalplanentwurfs Oberes Elbtal/Osterzgebirge sollen sie auf den Achsen mit bestehenden linearen Infrastrukturelementen gebündelt werden. Dabei impliziert der Begriff der „Bündelung“, dass die ausgeformten Achsen einen räumlich bestimmten Korridor für bandinfrastrukturelle Elemente, vor allem der Verkehrs-, der Energie- und Wasserversorgungs- und teilweise der Telekommunikationsinfrastruktur bilden.

Auf der Ebene der **Flächenutzungsplanung** kann in Bezug auf die Versorgungsnetze planerisch auf die Versorgung verdichteter Gebiete mit leitungsgebundenen Energieträgern Einfluss genommen werden. Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 4 BauGB kommen in diesem Zusammenhang Darstellungsmöglichkeiten zu Flächen für Versorgungsanlagen mit Konzentrationszonen für leitungsgebundene Energieträger und Hauptversorgungsleitungen in Betracht.

Im **Bebauungsplan** können gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 13 Festsetzungen zur Führung von oberirdischen und unterirdischen Versorgungsanlagen und -leitungen bestimmt werden.

## **(2) Diskussion**

Die Versorgungsachsen haben im Regionalplan noch einen relativ hohen Schematisierungsgrad, der in der Planungspraxis, insbesondere auf der Ebene der Bauleitplanung und Planfeststellung strukturgerecht ausgeformt werden muss (konkrete Trassen und Trassenführungen; Bestimmung von Trassen mit Ausbauerfordernissen).<sup>260</sup> Dabei ist der Grundsatz des § 1 Abs. 1 EnWG als Maßstab heranzuziehen. Ein Konflikt zwischen den Regelungen des Raumplanungsrechts und dieses Gesetzes kann nicht festgestellt werden.

### **d) Reduzierung von Methangas**

#### **aa) Raumordnung/Bauleitplanung**

Die Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft, die maßgeblich durch die EU-Agrarpolitik determiniert sind und die vor allem den Marktfruchtanbau begünstigen, haben in der Vergangenheit bereits zu einer drastischen Reduzierung des Viehbestandes geführt. Dies hat u.a. zur Folge, dass die landschaftspflegerischen Aufgaben nicht mehr gewährleistet werden können. Aus Gründen des Erhalts und zur Weiterentwicklung der Kulturlandschaft werden deshalb Maßnahmen für die Existenzsicherung und für die weitere Entwicklung der Tierhaltungsbetriebe getroffen.

Auf der Ebene der Regionalplanung hat die Tierhaltung vor allem Bedeutung auf den extensiven Grünlandstandorten. Hier besteht teilweise bereits ein Beweidungsdefizit, so dass es zu Verbuschungen von Offenlandbereichen kommt. Unter Beachtung der Wasserressourcen sowie Natur und Landschaft sollen die Grünlandweideflächen daher in ihrem Umfang erhalten und bei Bedarf bevorzugt auf den Extensivierungsflächen außer-

---

<sup>260</sup> Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gem. § 6 Abs. 2 SächsLPiG (Stand 07/2007), S. 27.

halb von Auenbereichen ersetzt bzw. erweitert werden. Als Kriterium für regional bedeutsame Standorte der Tierhaltung werden in der Regel Stallanlagen ab einer Größenordnung von  $\geq 50$  Großvieheinheiten (GV) in den Regionalplan aufgenommen.<sup>261</sup> Sachsen hat derzeit einen GV-Besatz von weniger als 0,6 Großvieheinheiten je ha Landwirtschaftsfläche und will deshalb einer weiteren Reduzierung der Tierbestände entgegenwirken.

Gemäß Plansatz 12.1.8 (G) des Regionalplanentwurfs Oberes Elbtal/Osterzgebirge sollen daher die regional bedeutsamen Standorte der Tierhaltung erhalten sowie um weitere Anlagen der Tierhaltung ergänzt werden. Dazu sollen die erforderlichen Grünlandweideflächen in ihrem Umfang erhalten und bei Bedarf bevorzugt auf den „Extensivierungsflächen außerhalb von Auenbereichen“ gemäß Plansatz 7.3.9 (Z) ersetzt bzw. erweitert werden. Ein Abbau des Rinderbestandes ist mithin planerisch nicht gewollt. Im Gegenteil werden die regional bedeutsamen Standorte der Tierhaltung sowie die dafür notwendigen landwirtschaftlichen Nutzflächen planerisch gesichert und sollen ergänzt werden.<sup>262</sup>

Das Bauplanungsrecht hält in § 5 Abs. 2 Nr. 9 lit. a und § 9 Abs. 1 Nr. 18 lit a BauGB Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in Bauleitplänen für landwirtschaftliche Flächen der Viehnutzung vor.

## **bb) Diskussion**

Das Problem der Aufstockung des Viehbestandes wird sich sobald nicht erledigen, sondern eher noch verschärfen, wenn die weltweite Nachfrage nach Fleisch und Milchprodukten weiter so zunimmt wie im letzten Jahr. Insbesondere auch aus landschaftspflegerischen Gründen sind die Beweidung und damit die Aufstockung des Tierbestandes unumgänglich. Die Tourismuswirtschaft verlangt stark nach einer entsprechenden Raumnutzung und -gestaltung.

## **e) Natürliche CO<sub>2</sub>-Senken**

### **aa) Wälder**

Auf der Ebene der **Regionalplanung** ist eine Einflussnahme auf die CO<sub>2</sub>-Bindung durch Festsetzungen für die Forstwirtschaft möglich. Gemäß Plansatz 12.2.3 (Z) des Regionalplanentwurfs Oberes Elbtal/Osterzgebirge ist der Waldanteil in der Region von derzeit 24,6 % auf den Landesdurchschnitt von 28,1 % zu erhöhen. Die Waldmehrung soll unter Beachtung langfristiger Standortveränderungen einschließlich des prognostizierten Klimawandels mit nach derzeitigem wissenschaftlichen Kenntnisstand standortgerechten Baumarten erfolgen, welche die angestrebten Waldfunktionen gewährleisten und zur Strukturbereicherung der Landschaft beitragen. Zur Begründung wird angeführt, dass damit die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes gesteigert werden soll. Des Weiteren sind die immissionsgeschädigten Waldbestände innerhalb der „Revitalisierungszone“ unter Beachtung naturschutzfachlicher Belange zu revitalisieren und in vielfältig struktu-

---

<sup>261</sup> Siehe Karte 19 des Regionalplans Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Erste Gesamtfortschreibung, Entwurf für das Anhörungsverfahren nach § 6 (2) SächsLPIG.

<sup>262</sup> Entsprechend auch Plansatz G 2.3.1.2 des Regionalplans Südwestsachsen, Erste Gesamtfortschreibung, Entwurf für das Anhörungsverfahren nach § 6 (2) SächsLPIG, S. Z-23.

rierte und an die langfristigen Standortveränderungen einschließlich des Klimawandels angepasste Dauerbestockungen zu überführen (Plansatz 12.2.2 (Z)).

In der Bauleitplanung sind Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten für die Forstwirtschaft gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 9 lit. b und § 9 Abs. 1 Nr. 18 lit. b BauGB gegeben.<sup>263</sup>

## **bb) Moore**

Naturnahe stehende Gewässer sowie ein wesentlicher Teil der insgesamt den Feuchtgebieten zuzuordnenden Biotoptypen (darunter auch Moore und Sümpfe) sind aufgrund ihrer starken Gefährdung besonders geschützt und unterliegen der vorrangigen regionalplanerischen Sicherung. Für die Ausweisung von Vorbehaltsgebieten sind neben Belangen der naturnahen Erholung vor allem Sanierungsziele sowie besondere Artenschutzbelange (z. B. Sicherung von Rast- und Nahrungsräumen) bestimmend.

Im Regionalplanentwurf Südwestsachsen sind die in der Region noch vorhandenen Moore zu sichern und vor Beeinträchtigungen durch Torfgewinnung, Entwässerungsmaßnahmen, Stoffeinträge oder störende touristische Nutzungen zu schützen. Auf eine Revitalisierung beeinträchtigter Moorbereiche soll hingewirkt<sup>264</sup> und die Vernichtung natürlicher Ökosysteme zur Rohstoffgewinnung (z. B. durch Kiesabbau in Auen und auf anderen Überflutungsflächen, Torfabbau in Mooren) eingestellt werden.<sup>265</sup>

Durch geeignete Maßnahmen sollen in beeinträchtigten Mooren Revitalisierungsmaßnahmen ergriffen werden, die eine qualitative und/oder quantitative Verbesserung der Moorkommen bewirken.

Die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege soll insbesondere in Gebieten gemeinschaftlicher Bedeutung, Naturschutzgebieten und Flächen naturdenkmalen sowie auf landschaftstypischen Bergwiesen, mageren Frischwiesen, Borstgrasrasen, Feucht- und Nasswiesen und auf Flächen mit Streuobstwiesen, Zwergstrauchheiden, Flach- und Zwischenmooren, Hecken und Teichen durch zielgerichteten Einsatz der Möglichkeiten der Agrarumweltprogramme und der Förderung der Landschaftspflege unterstützt werden.<sup>266</sup>

In der Bauleitplanung sind Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten zum Schutz des Bodens und der Natur und Landschaft gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 10 bzw. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB gegeben.

## **cc) Diskussion**

Die Planungen gehen in der Regel von Waldmehrung aus. Siehe nur die Plansätze des Regionalplanentwurfs Südwestsachsen Z 2.3.2.2 und Z 2.3.1.11, wonach der Waldanteil langfristig auf 40% der Fläche erhöht werden soll und in den ausgewiesenen Schwer-

---

<sup>263</sup> Fachplanerische Vorgaben aus der Forstlichen Rahmenplanung sind zu vernachlässigen, zumal sie auf Bundesebene jüngst abgeschafft wurden und auf Länderebene in der Raumplanung eine nur untergeordnete Rolle spielen.

<sup>264</sup> Regionalplans Südwestsachsen, Erste Gesamtfortschreibung, Entwurf für das Anhörungsverfahren nach § 6 (2) SächsLPIG, S. A1-30.

<sup>265</sup> Regionalplans Südwestsachsen, Erste Gesamtfortschreibung, Entwurf für das Anhörungsverfahren nach § 6 (2) SächsLPIG, S. A 1- 23.

<sup>266</sup> Regionalplans Südwestsachsen, Erste Gesamtfortschreibung, Entwurf für das Anhörungsverfahren nach § 6 (2) SächsLPIG, S. A1-32.

punktgebieten Flurholzanreicherung die Restwälder erhalten sowie der Wald- und Flurholzanteil erhöht werden sollen, der als Ziel der Raumordnung festgesetzt wurde.

Ebenso werden die Moore durchgängig besonders geschützt.

Mit dem Freiraumschutz gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2a ROG lassen sich zudem Freiräume als reale und potenzielle Senken für Kohlendioxid sichern.<sup>267</sup>

Soweit also Klimaschutzmaßnahmen in Bezug auf Erhaltung und Entwicklung von natürlichen CO<sub>2</sub>-Senken ergriffen werden, stehen unterstützende Instrumente seitens der raumbezogenen Gesamt- und Fachplanung zur Verfügung. Auch zeigt sich in der Planungspraxis, dass die Maßnahmen unterstützt werden.

---

<sup>267</sup> *Fleischhauer/Bornefeld*, RuR 2006, S. 161 (163).

## IV. Schutz der Biodiversität

### 1. Begriff der Biodiversität und Ursachen für deren Verlust

#### a) Begriff und Entwicklung der Biodiversität

Unter dem Schutzgut „biologische Vielfalt“ ist – in Übereinstimmung mit dem CBD-Übereinkommen (Convention on Biological Diversity,<sup>268</sup> auch Übereinkommen über die biologische Vielfalt genannt) – die Artenvielfalt, die genetische Vielfalt innerhalb einzelner Arten sowie die Vielfalt der Ökosysteme zu verstehen (vgl. Art. 2 CBD-Abkommen). Die in den vergangenen Jahrzehnten vonstatten gegangene Entwicklung hat zwar das Leben der Menschen bereichert, sie führte jedoch vielfach zu einer Abnahme der Verschiedenartigkeit und des Umfangs von natürlichen Systemen.<sup>269</sup> Dieser Verlust der biologischen Vielfalt (Biodiversität) auf der Ebene der Ökosysteme, Arten und Gene bietet nicht nur wegen des bedeutenden Werts der Natur an sich Anlass zur Sorge, sondern auch, weil der Verlust zu einer Abnahme der von natürlichen Systemen bereitgestellten "Ökosystemleistungen" führt.<sup>270</sup> Wenngleich in den vergangenen Jahren bereits eine Reihe von Maßnahmen gegen den Verlust der Biodiversität ergriffen wurden, sind Tempo und Ausmaß der Umsetzung dieser Maßnahmen jedoch nach wie vor ungenügend. Ein großer Teil unserer Naturräume, Pflanzen und Tiergesellschaften ist stark verarmt und von fortgesetzten Verlusten betroffen.<sup>271</sup>

#### b) Ursachen für den Verlust der Biodiversität

Die Ursachen des Verlusts von Biodiversität sind vielfältig. Generell ist festzustellen, dass die Beseitigung bzw. stoffliche Beeinflussung der Lebensräume der Tier- und Pflanzenwelt zum Verlust von Biodiversität führt. Die eigentlichen Ursachen hierfür liegen in der Zerschneidung der natürlichen Lebensräume durch Infrastruktur und Verstädterung, im Nährstoffeintrag, der Überbauung, im Massentourismus sowie der Verschmutzung von Luft und Wasser. Eine ganz besondere, quasi eine Doppelrolle, spielt die Landwirtschaft, die mit ihren früher extensiven und höchst vielfältigen Nutzungsformen zunächst zur Erhöhung der Artenvielfalt beigetragen hat, nun aber durch die Intensivlandwirtschaft, aber auch die Nutzungsaufgabe und das dauerhafte Brachfallenlassen bzw. die Umnutzung von bislang extensiv oder naturnah bewirtschafteten Flächen stark zum Artenrückgang beiträgt, indem wertvolle Biotope verloren gehen.<sup>272</sup> Die Entfernung von Feldgehölzen (Knicks) aber auch die Gehölzsukzession auf brach gefallenem Acker-

---

<sup>268</sup> Die Convention on Biological Diversity ist ein auf der Konferenz der Vereinten Nationen zu Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro ausgehandeltes internationales Vertragswerk, das inzwischen von 187 Staaten sowie der EU unterzeichnet wurde. Die unterzeichnenden Staaten verpflichten sich darin, die biologische Vielfalt sowohl in ihren eigenen Ländern zu schützen als auch geeignete Maßnahmen zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der Biodiversität in Entwicklungsländern zu unterstützen.

<sup>269</sup> *CBD Secretariat* (2006) Global Biodiversity Outlook 2.

<sup>270</sup> Mitteilung der Kommission zur Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus vom 22.5.2006, KOM(2006) 216 endg., S. 3.

<sup>271</sup> Mitteilung der Kommission zur Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus vom 22.5.2006, KOM(2006) 216 endg., S. 4

<sup>272</sup> Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Kampagne der EU zur Erhaltung der Biodiversität - die Position und der Beitrag der Zivilgesellschaft" (Sondierungsstellungnahme) vom 18. Mai 2006, NAT/296 "Erhaltung der Biodiversität".

flächen und Wiesen, die Aufforstung waldfreier Flächen, das Einschleppen gebietsfremder Arten und die Überfischung sind als weitere wichtige Ursachen zu nennen. Nicht zuletzt stellen die absehbaren Klimaveränderungen eine extreme, zukünftig vielleicht sogar dominante Gefahr für irreversible Veränderungen in der Biodiversität dar.<sup>273</sup>

## 2. Gesetzliche Regelungen zum Schutz der Biodiversität

Auf rechtlicher Ebene sind zahlreiche Regelungen verankert, die dem geschilderten Verlust von Biodiversität entgegenwirken sollen. Hierunter fallen etwa die naturschutzrechtlichen Bestimmungen zum Gebietsschutz, zum Biotopverbund bzw. zum europäischen Biotopverbundsystem Natura 2000, die Regelungen zum Artenschutz, aber auch Umweltfolgeprüfungen wie die Eingriffsregelung, die UVP und die SUP.

### a) Gebietsschutz

Der Schutz der Biodiversität wird zunächst durch den Gebietsschutz bewirkt. Danach besteht die Möglichkeit, bestimmte Teile von Natur und Landschaft einem besonderen Schutz und einer besonderen Pflege und Entwicklung zu unterstellen. Die gesetzlichen Grundlagen hierzu befinden sich in den §§ 22 ff. BNatSchG, die Regelungen über Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG), Nationalparke (§ 24 BNatSchG), Biosphärenreservate (§ 25 BNatSchG), Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG), Naturparke (§ 27 BNatSchG), Naturdenkmale (§ 28 BNatSchG), geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 BNatSchG), gesetzliche geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG), den Schutz von Gewässern und Uferzonen (§ 31 BNatSchG) und das Europäische Netz „Natura 2000“ (§§ 32 ff. BNatSchG) enthalten. Diese stellen allerdings nur Rahmenregelungen dar und bedürfen daher der Ausfüllung durch Landesrecht (vgl. §§ 15 ff. SächsNatSchG).<sup>274</sup> Die genannten Schutzgebietsarten unterscheiden sich – sprachlich nicht immer eindeutig erkennbar – nach Zielsetzung und Schutzintensität.

#### aa) Behördlich festgesetzte Schutzgebiete gemäß §§ 22 ff. BNatSchG

Gemäß § 22 BNatSchG bestimmen die Länder, dass Teile von Natur und Landschaft zum Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark (Nr. 1) oder Naturdenkmal bzw. geschützten Landschaftsbestandteil (Nr. 2) erklärt werden können (vgl. §§ 15 ff. SächsNatSchG). Die Erklärung bestimmt dabei den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Zweckes erforderlichen Ge- und Verbote und soll, soweit erforderlich, Pflege- und Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen enthalten (§ 22 Abs. 2 BNatSchG).

Die Festsetzung von **Naturschutzgebieten** nach § 23 BNatSchG dient in erster Linie der Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten. Der Schutz kann sich dabei entweder auf Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit (Vollnaturschutzgebiete) oder nur in einzelnen Teilen (Teilnaturschutzgebiete) erstrecken. Naturschutzgebiete sind grundsätzlich durch ein absolutes Veränderungsverbot gekennzeichnet (§ 23 Abs. 2 S. 1

---

<sup>273</sup> "The European Environment - State and outlook 2005", EEA, November 2005.

<sup>274</sup> Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, § 7 Rn. 111.

BNatSchG). Sie verkörpern die strengste Form des besonderen Flächenschutzes und stellen insofern die höchste Schutzkategorie dar.

Die **Nationalparke** (§ 24 BNatSchG) entsprechen hinsichtlich Gegenstand, Zweck und Mitteln grundsätzlich den Naturschutzgebieten. Ihr überwiegender Teil muss Naturschutzgebietscharakter haben und dementsprechend schutzwürdig sein. Von Naturschutzgebieten unterscheiden sich Nationalparke durch ihre Großräumigkeit sowie eine dadurch bedingte gewisse Schutzabschwächung, wie sie die Verhältnisse in einem dicht besiedelten Industrieland erfordern (vgl. § 24 Abs. 3 BNatSchG). Im Übrigen sollen die Länder nach § 24 Abs. 3 BNatSchG einen Schutz der Nationalparke auf einem hochwertigen Niveau wie bei Naturschutzgebieten sicherstellen. Auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland existieren derzeit 13 Nationalparke.

Zum **Biosphärenreservat** können nach § 25 BNatSchG nur großräumige Landschaften erklärt werden, die durch reiche Naturausstattung und wichtige Beispiele einer landschaftsverträglichen Nutzung eine überregionale Bedeutung besitzen und in wesentlichen Teilen die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets, im Übrigen überwiegend die eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen. Biosphärenreservate sind dabei als repräsentative Modelllandschaften zu verstehen, in denen durch bewusst gesetzte und experimentell verbesserte Rahmenbedingungen sozial und wirtschaftlich tragfähige Modelle eines schonenden Umgangs mit der Natur entwickelt werden sollen.<sup>275</sup> Die Ausweisung von Biosphärenreservaten basiert auf dem Programm „Mensch und Biosphäre“ der UNESCO, deren Ziel die Schaffung eines großräumigen Netzes ist, das die charakteristischen Ökosysteme der Erde repräsentieren soll (vgl. § 18 Abs. 1 Nr. 1 SächsNatSchG).

Ein gegenüber Naturschutzgebieten und Nationalparks wesentlich abgeschwächter Flächenschutz besteht in den **Landschaftsschutzgebieten** (§ 26 BNatSchG). Im Unterschied zu den Naturschutzgebieten werden als Landschaftsschutzgebiete auch und gerade Kulturlandschaften geschützt. Sie können als Pufferzonen um Naturschutzgebiete, aber auch in die Nähe von Belastungsgebieten als ökologisch stabilisierende Faktoren gelegt werden. In den Landschaftsschutzgebieten sind grundsätzlich alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besondern Schutzzweck zuwiderlaufen (§ 26 Abs. 2 BNatSchG).

**Naturparke** nach § 27 BNatSchG sind großräumige Gebiete, die sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und landschaftsplanerisch für Erholung und nachhaltigen Tourismus vorgesehen sind. Ihr Anwendungsbereich ist eher ressourcenökologischer Art, weshalb sie auch der dauerhaft umweltgerechten Landnutzung und einer nachhaltigen Regionalentwicklung dienen sollen (§ 27 Abs. 1 Nr. 5 und Nr. 6 BNatSchG). Mit den Naturparks sollen in der Nachbarschaft zu Siedlungsflächen großräumige naturnahe Gebiete von der baulichen oder intensiven wirtschaftlichen Erschließung bewahrt und im Interesse der Erholungssuchenden Grüngürtel um die Ballungszentren gelegt werden.<sup>276</sup>

Als **Naturdenkmale** definiert § 28 Abs. 1 BNatSchG rechtsverbindlich festgesetzte Einzelschöpfungen der Natur (z.B. ein Baum oder ein Fels) oder entsprechende Flächen bis zu 5 ha, deren besonderer Schutz aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erfor-

---

<sup>275</sup> Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn.135.

<sup>276</sup> Vgl. Morgenthaler, DÖV 1999, S. 771.



derlich ist. Während die Inschutznahme von Einzelschöpfungen der Natur vor Zerstörung, Beschädigung, Veränderung oder nachhaltiger Störung dem Objektschutz zuzuordnen ist, fallen unter die zweite Variante des § 28 Abs. 1 BNatSchG beispielsweise kleine Wasserflächen, Moore und Talräume, insbesondere Auwiesen, die flächenhaft geschützt werden.

Den gleichen Objektschutz wie Naturdenkmale genießen **geschützte Landschaftsbestandteile** (§ 29 BNatSchG), d.h. rechtsverbindlich festgesetzte Teile von Natur und Landschaft, deren besonderer Schutz zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, aber auch auf Grund ihrer Bedeutung als Lebensstätten bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten erforderlich ist. Dabei müssen die geschützten Landschaftsbestandteile nicht immer einzeln ausgewiesen werden, sondern der Schutz kann sich auch auf den gesamten Bestand an Alleen, einseitigen Baumreihen, Bäumen, Hecken oder anderen Landschaftsbestandteilen in einem bestimmten Gebiet erstrecken (§ 29 Abs. 1 S. 2 BNatSchG).

### **bb) Gesetzliche Schutzgebiete gemäß §§ 30 ff. BNatSchG**

Neben der den Naturschutzbehörden eingeräumten Möglichkeit, bestimmte Gebiete als Schutzgebiete i.S. des § 22 Abs. 1 BNatSchG durch ein förmliches Normsetzungs- oder Verwaltungsverfahren auszuweisen, unterstellt der Gesetzgeber in § 30 BNatSchG zahlreiche **Biotoptypen** einem unmittelbaren *gesetzlichen Schutz*. Allein die Existenz eines Biotops, das den gesetzlichen Bestimmungen entspricht, führt demnach bereits zum Verbot von Beeinträchtigungen.<sup>277</sup>

Ebenso wie die verschiedenen Biotoptypen des § 30 BNatSchG unterliegen gemäß § 31 BNatSchG sämtliche oberirdischen **Gewässer einschließlich ihrer Gewässerrandstreifen und Uferzonen** einem unmittelbaren gesetzlichen Schutz.<sup>278</sup> Danach sollen die Länder sicherstellen, dass diese als Lebensstätten und Lebensräume für heimische Tier- und Pflanzenarten erhalten bleiben und so weiterentwickelt werden, dass sie ihre großräumige Vernetzungsfunktion auf Dauer erfüllen können (vgl. insoweit auch die Regelung über Gewässerschutzstreifen gemäß § 34 SächsNatSchG). Der Gesetzgeber trägt damit der Erkenntnis Rechnung, dass gerade die artenreichen Uferzonen und Gewässerrandstreifen Teile eines lokalen Biotopverbundes zwischen Gewässern, ihren Ufern, Altwässern und Auwäldern mit Feuchtwiesen und Kleingewässern darstellen und damit eine wichtige Funktion innerhalb des nach § 3 BNatSchG zu errichtenden Biotopverbundes erfüllen.<sup>279</sup>

### **cc) Natura 2000-Schutzgebiete**

Durch die Bestimmungen über das gemeinschaftsweit zusammenhängende ökologische Netz „Natura 2000“ gemäß § 32 ff. BNatSchG wird der gebietsbezogene Naturschutz in Deutschland um die Komponenten „Gebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung“ (Art. 4 Abs. 2 S. 3 FFH-Richtlinie) und „europäische Vogelschutzgebiete“ (Art. 4 Abs. 1, 2 Vogelschutzrichtlinie) gemeinschaftsrechtlich erweitert.<sup>280</sup> Zu diesem Zweck haben die Länder die sich aus der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie ergebenden Verpflichtungen

<sup>277</sup> Kloepfer, Umweltrecht, § 11, Rn. 150.

<sup>278</sup> Kloepfer, Umweltrecht, § 11, Rn. 150.

<sup>279</sup> BT-Drs. 14/6378, S. 53.

<sup>280</sup> Wolf, Umweltrecht, S. 531.

zu erfüllen, wozu u.a. auch die Auswahl und Unterschutzstellung der genannten europäischen Schutzgebiete gehört (§ 33 BNatSchG).

### **(1) Gebiete von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung (FFH-Gebiete)**

Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung sind gem. § 10 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG die in die Liste nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 der FFH-Richtlinie eingetragenen Gebiete (FFH-Gebiete),<sup>281</sup> auch wenn sie noch nicht zu Schutzgebieten i. S. dieses Gesetzes erklärt worden sind. Hierbei handelt es sich um Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen *Lebensraumtyp(en)* i. S. von Anhang I FFH-Richtlinie oder einer oder mehreren prioritären *Art(en)* i. S. von Anhang II FFH-Richtlinie. Hintergrund der erstgenannten Regelung ist die Vermutung des europäischen Gesetzgebers, dass in den besonderen Lebensräumen auch schützenswerte Arten beheimatet sind, so dass er die Lebensräume daher in den Vordergrund stellt. Über die Arten des Anhangs II soll dann die Gebietsauswahl so korrigiert werden, dass schützenswerte Arten mit ihren Habitaten auch tatsächlich erfasst sind.<sup>282</sup>

Der Verfahrensablauf für die **Unterschutzstellung** der FFH-Gebiete ist in Art. 4 i. V. m. Anhang III FFH-Richtlinie festgelegt. Danach müssen zunächst die Mitgliedstaaten tätig werden und die den Kriterien des Anhangs III Phase 1 entsprechenden Gebiete auffinden, ökologisch-geographisch gewichten und bewerten und sodann in einer nationalen Gebietsliste der Kommission melden (Phase 1, Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie). Der Auswahlprozess für die betreffenden Gebiete innerhalb der Bundesrepublik Deutschland einschließlich der Einbeziehung der Länder ist in § 33 Abs. 1 BNatSchG geregelt. Der Kommission fällt anschließend die Aufgabe zu, aus den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Gebieten an Hand der in Anhang III Phase 2 dargelegten Kriterien eine Liste mit Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung zu verabschieden (Phase 2, Art. 4 Abs. 2 und 3 FFH-Richtlinie).

In einem letzten Schritt müssen die Mitgliedstaaten diese Gebiete innerhalb von sechs Jahren als besondere Schutzgebiete (Special Area of Conservation (SAC)) ausweisen (Art. 4 Abs. 4 FFH-Richtlinie). In der Bundesrepublik Deutschland ist diese Verpflichtung in § 33 Abs. 2 BNatSchG umgesetzt worden, wonach die Länder die in die Gemeinschaftsliste eingetragenen FFH- und Vogelschutzgebiete entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Bestandteilen von Natur und Landschaft i. S. des § 22 BNatSchG erklären. Die Unterschutzstellung kann allerdings unterbleiben, soweit nach anderen Rechtsvorschriften, nach Verwaltungsvorschriften, durch die Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist (§ 33 Abs. 4 BNatSchG).

Der Schutz dieser Gebiete erfolgt auf der Grundlage von Rechtsvorschriften (Schutzgebietsverordnungen) und Pflege- und Entwicklungsplänen. Die **Verordnung** ist, insbesondere mit ihrem Schutzzweck und ihren Verboten, Grundlage für die Erfüllung der Verpflichtungen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung des FFH-Gebietes. Zusätzlich wird für jedes Schutzgebiet ein **Pflege- und Entwicklungsplan** erstellt (sog. FFH-Managementplan). Dieser bezweckt die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Erhaltungsmaßnahmen, bestimmt die hierzu erforderlichen Pflege-, Entwicklungs- und

---

<sup>281</sup> Die Liste wird von der Kommission nach dem Verfahren des Art. 21 FFH-Richtlinie festgelegt.

<sup>282</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 113.

Wiederherstellungsmaßnahmen und umschreibt die begleitende Erfolgskontrolle (Phase 3).

Das Schutzregime der FFH-Richtlinie ist in Art. 6 Abs. 2 und 3 festgelegt. Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zunächst, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und Arten sowie erhebliche Störungen der Arten zu vermeiden. Zudem sind Projekte und Pläne, die möglicherweise zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebietes führen können, einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen (Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, umgesetzt in Deutschland durch § 34 BNatSchG, sog. **FFH-Verträglichkeitsprüfung**). Die zuständigen Behörden dürfen dem Plan bzw. Projekt danach grundsätzlich nur dann zustimmen, wenn sie festgestellt haben, dass das Projekt die Art oder den Lebensraum nicht erheblich beeinträchtigt (§ 34 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). Hiervon kann jedoch nach der Ausnahmeregelung des Art. 4 Abs. 4 FFH-Richtlinie bzw. § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG dann abgewichen werden, wenn der Plan bzw. das Projekt aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art durchzuführen und eine Alternativlösung nicht vorhanden ist und Ausgleichsmaßnahmen zur Kohärenzsicherung getroffen werden.

Die genannten Gebiete unterfallen dem Schutz von Art. 4 FFH-Richtlinie bzw. § 34 BNatSchG allerdings erst dann, wenn sie tatsächlich in die Gemeinschaftsliste aufgenommen sind. Hierfür müssen sie zunächst einem Bewertungsprozess auf EU-Ebene unterzogen werden. So lange eine solche Liste noch nicht existiert bzw. die Gebiete dort noch nicht eingetragen wurden, ist nach dem sog. Dragaggi-Urteil des EuGH<sup>283</sup> das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-Richtlinie (bzw. § 34 BNatSchG) noch nicht anwendbar. Die Mitgliedstaaten sind jedoch in Bezug auf diese – auch als **potenzielle FFH-Gebiete** bezeichnete<sup>284</sup> – Gebiete verpflichtet, Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die im Hinblick auf das mit der Richtlinie verfolgte Erhaltungsziel geeignet sind, die erhebliche ökologische Bedeutung, die diesen Gebieten auf nationaler Ebene zukommt, zu wahren. Das BVerwG leitet für solche Gebiete aus dem Gemeinschaftsrecht die mitgliedstaatliche Pflicht ab, die Ziele der Richtlinie nicht zu unterlaufen und durch eigenes Verhalten keine gleichsam vollendeten Tatsachen zu schaffen, welche später die Erfüllung der aus der Beachtung der Richtlinie gemäß Art. 10 i.V.m. Art. 249 EGV n.F. (Art. 5 Abs. 2 i.V.m. Art. 189 Abs. 3 EGV a.F.) erwachsenen Vertragspflichten nicht mehr möglich machen würde, sog. „Pflicht zur Stillhaltung“. Dies lässt der Praxis – will man auf der sicheren Seite sein – keine andere Wahl, als das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-Richtlinie zumindest der Sache nach anzuwenden.<sup>285</sup> Sobald die Kommission die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erstellt hat, entfällt die Figur des potenziellen FFH-Gebiets.

## (2) Vogelschutzgebiete

Europäische Vogelschutzgebiete sind Gebiete i. S. des Art. 4 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten,<sup>286</sup> die zuletzt durch die Richtlinie 97/49/EG vom 29. Juli<sup>287</sup> geändert worden ist (§ 10

<sup>283</sup> *EuGH*, Urteil vom 13.01.2005, Rs. C-117/03.

<sup>284</sup> *Louis*, BNatSchG, § 19b Rn. 30 m. w. N.

<sup>285</sup> *Gassner*, in: Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 34 Rn. 5.

<sup>286</sup> ABl. 1979, L 103, S. 1.

Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG). Während es sich bei den Vogelschutzgebieten i. S. von Art. 4 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie um für die Erhaltung der Arten des Anhangs I „zahlenmäßig und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ handelt, beziehen sich die Schutzgebiete i. S. von Art. 4 Abs. 2 Vogelschutzrichtlinie auf Gebiete, die regelmäßig auftretenden Zugvogelarten, die nicht in Anhang I erfasst sind, als Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie als Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten dienen. Aufschluss über die „zahlenmäßig und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“ i. S. von Art. 4 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie gibt das sog. „Inventory of Important Bird Areas in the European Community“ (IBA-Verzeichnis) des Internationalen Rates für Vogelschutz,<sup>288</sup> das erstmals im Jahr 1989 erstellt wurde. Dieses entfaltet für die Mitgliedstaaten zwar keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit, wird aber vom EuGH als ein (widerlegliches) wissenschaftliches Beweismittel angesehen.<sup>289</sup>

Die Vogelschutzrichtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten eine Auswahl der besonderen Vogelschutzgebiete, gibt dafür aber kein besonderes Verfahren vor. Insbesondere ist auch nicht die Einbindung der Europäischen Kommission vorgesehen. Im Gegensatz zu den FFH-Gebieten, die zunächst noch in eine Gemeinschaftsliste aufzunehmen sind, schließt sich für die Vogelschutzgebiete unmittelbar der Akt der Unterschutzstellung an, im Rahmen dessen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, diese innerhalb von sechs Jahren als besondere Schutzgebiete auszuweisen und entsprechende Schutzgebietsverordnungen sowie Pflege- und Entwicklungspläne festzulegen.

Im Hinblick auf das **Instrumentarium zum Schutz** der besonderen Vogelschutzgebiete vor Beeinträchtigungen ist zwischen dem Zeitpunkt vor und nach Inkrafttreten der FFH-Richtlinie zu unterscheiden.<sup>290</sup>

Bis zum Inkrafttreten der FFH-Richtlinie galt für die besonderen Vogelschutzgebiete das strenge Schutzregime nach Art. 4 Abs. 4 S. 1 Vogelschutzrichtlinie. Danach waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Beeinträchtigung der Lebensräume und die Belästigung der Vögel in diesen Schutzgebieten zu vermeiden. Ein besonderes Abweichungsverfahren wird durch Art. 4 Abs. 4 Vogelschutzrichtlinie nicht zugelassen. Ausnahmen können nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nur dann vorgenommen oder erlaubt werden, wenn sie dem Schutz von erheblichen Gemeinschaftsrechtsgütern (z. B. dem Schutz von Leben und Gesundheit) dienen und auf das absolut notwendige Maß für die Verfolgung des legitimen Zwecks beschränkt sind (st. Rspr. seit der sog. Leybucht-Entscheidung).<sup>291</sup> Damit unterliegen die Vogelschutzgebiete grundsätzlich einem strengeren Schutz als die FFH-Gebiete.

Seit Inkrafttreten der FFH-Richtlinie regelt dessen Art. 7 materiell-rechtlich die Einbeziehung der nach der Vogelschutzrichtlinie von den Mitgliedstaaten deklarierten (Art. 4 Abs. 1 S. 4 Vogelschutzrichtlinie) bzw. als solche anerkannten (Art. 4 Abs. 2 Vogelschutzrichtlinie) Vogelschutzgebiete in das Netz Natura 2000 (vgl. Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-

---

<sup>287</sup> ABl. 1997, L 223, S. 9.

<sup>288</sup> Hierbei handelt es sich um einen Zusammenschluss von sachverständigen NGOs.

<sup>289</sup> *EuGH*, Urteil vom 19. Mai 1998, Rs. C-3/96 (Kommission/Niederlande), NuR 1998, S. 538 (541, Rn. 69); *EuGH*, Urteil vom 7. 12. 2000, Rs. C-374/98 (Basses Corbières), NuR 2001, S. 210 (211, Rn. 25, 29).

<sup>290</sup> *Krüseemann*, Biotopverbund im Naturschutzrecht, S. 76.

<sup>291</sup> *EuGH*, Urteil v. 28.2.1991 – Rs. C-577/98, Slg. 1991-I, 883ff. („Leybucht“); *EuGH*, Urteil v. 11.7.1996, Rs. C-44/95, Slg. 1996-I, 3807ff. („Lappel-Bank“); *EuGH*, Urteil v. 18.3.1999, Rs. C-166/97 Slg. 1999-I, 1729ff. („Seine-Mündung“).

Richtlinie). Danach sind ab dem Zeitpunkt der Erklärung zum Vogelschutzgebiet bzw. der Anerkennung Eingriffe in diese Gebiete unter den erleichterten Voraussetzungen der so genannten FFH-Verträglichkeitsprüfung (Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie) möglich. Die Vogelschutzgebiete gehen somit vom Schutzregime der Vogelschutzrichtlinie zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie über. Dies erlaubt es insbesondere, aus wirtschaftlichen Gründen in die Erhaltungsziele eines Gebietes einzugreifen (vgl. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie). Selbst in dem Fall, dass mit erheblichen Beeinträchtigungen für die Vögel zu rechnen ist, besteht die Möglichkeit, dass das Projekt mangels Alternativen und bei Vorliegen von „Gründen überragenden öffentlichen Interesses“ durchgeführt werden kann.

Neben den ausgewiesenen europäischen Vogelschutzgebieten gibt es nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>292</sup> **faktische Vogelschutzgebiete**. Dies sind Bereiche, die ein Mitgliedstaat entgegen den Verpflichtungen der Vogelschutzrichtlinie nicht ausgewiesen hat.<sup>293</sup> Solange diese faktischen Vogelschutzgebiete nicht ausgewiesen sind, können sie laut gängiger Rechtsprechung des EuGH nicht in das Schutzgebietsnetz Natura 2000 integriert werden und sind somit nicht den Regelungen der FFH-Richtlinie, insbesondere der FFH-Verträglichkeitsprüfung und den damit verbundenen Ausnahmeregelungen zugänglich. Dies wurde so im sog. Basses-Corbières-Urteil des EuGH vom 7.12.2000 entschieden: „Die Gebiete, die nicht zu besonderen Schutzgebieten erklärt wurden, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, unterliegen somit offenkundig weiterhin der Regelung des Artikels 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie.“ Die in Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie getroffenen Regelungen gelten direkt - Maßnahmen, die Vögel auch nur beeinträchtigen könnten, sind unzulässig.

## b) Biotopverbände

Durch den zunehmenden Nutzungsdruck, insbesondere durch Straßenbau und intensive landwirtschaftliche Nutzung, verlieren die Lebensräume von Pflanzen und Tieren nicht nur insgesamt an Fläche, sondern werden auch in isolierte Einzelteile zerlegt. Die verbleibenden Biotopinseln sind für viele Arten zu klein und ihre isolierte Lage erschwert den Austausch von Individuen zwischen den Lebensräumen. Letztlich droht der vollständige Verlust einer großen Zahl von Biotoptypen und in der Folge auch der Verlust vieler an diese Lebensräume gebundener Arten.<sup>294</sup> Die einzelnen Schutzgebiete tragen diesen Problemen nur begrenzt Rechnung. Sie werden zumeist unsystematisch ausgewählt, sind oft zu kleinflächig für einen dauerhaften Arterhalt und stehen zudem untereinander nicht in räumlicher Verbindung.<sup>295</sup> Vor diesem Hintergrund ist die Erstellung von Biotopverbundkonzepten erforderlich. Dies geschieht durch eine Aufhebung der Isolierung von Lebensräumen und die Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen zwischen Biotopen, um einen populationsökologisch wirksamen Naturschutz zu verwirklichen.<sup>296</sup> Hierzu gehört vor allem auch die Herstellung der Voraussetzungen für die Ausbreitung und Wanderung der Arten.<sup>297</sup> Damit sind Bio-

<sup>292</sup> *EuGH*, Urteil v. 18. 3. 1999, NuR 1999, S. 501 (502, Rn. 38).

<sup>293</sup> *Louis*, BNatSchG, § 19b Rn. 29.

<sup>294</sup> *SRU*, Sondergutachten Naturschutz 2002, Tz. 5.

<sup>295</sup> *SRU*, Umweltgutachten 2000, Tz. 371, 418 ff.; *SRU*, Sondergutachten Naturschutz 2002, Tz. 306.

<sup>296</sup> *Krüseemann*, Biotopverbund im Naturschutzrecht, S. 19.

<sup>297</sup> [http://www.bfn.de/0311\\_biotopverbund.html](http://www.bfn.de/0311_biotopverbund.html).

topverbände als eines der wichtigsten Instrumente zum Schutz der Biodiversität anzusehen.

### aa) Biotopverbund gem. § 3 BNatSchG

Die zentrale Grundlage für die Einrichtung und den Schutz von Biotopverbänden in Deutschland stellt die Vorschrift des § 3 BNatSchG dar, der die Länder verpflichtet, ein Netz verbundener Biotope von mindestens 10 Prozent ihrer Landesfläche zu schaffen (Abs. 1). Nach § 3 Abs. 3 BNatSchG ist der Biotopverbund ein Netz „verbundener Biotope“, der in funktionaler Hinsicht aus „Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen“ besteht. Er dient der nachhaltigen Sicherung von heimischen Tier- und Pflanzenarten und deren Populationen einschließlich ihrer Lebensräume und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen (§ 3 Abs. 2 BNatSchG). Der Biotopverbund soll länderübergreifend erfolgen; die Länder stimmen sich hierzu untereinander ab (§ 3 Abs. 1 S. 2 und 3 BNatSchG).

Eine ausdrückliche Erläuterung der Begriffe Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselemente findet sich weder im Rahmen des § 3 BNatSchG noch an anderer Stelle des Gesetzes. Die Gesetzesbegründung definiert **Kernflächen** als Flächen, die durch ihre Ausstattung mit belebten und unbelebten Elementen qualitativ und quantitativ geeignet sind, die nachhaltige Sicherung der standorttypischen Arten und Lebensräume sowie Lebensgemeinschaften zu gewährleisten.<sup>298</sup> Eine Festlegung auf bestimmte Zielarten oder Ziellebensräume – vergleichbar etwa mit den Anhängen der FFH- und Vogelschutzrichtlinie – oder eine Vorgabe allgemeiner Auswahlkriterien erfolgt hingegen nicht.<sup>299</sup> **Verbindungsflächen** sollen laut Gesetzesbegründung „vornehmlich natürlichen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Populationen von Tier- und Pflanzenarten, deren Ausbreitung gemäß ihren artenspezifischen Bedürfnissen, dem genetischen Ausgleich zwischen den Populationen oder Wiederbesiedelungs- und Wanderungsprozessen“ dienen. **Verbindungselemente** schließlich bestehen aus „flächenhaften, punkt- oder linienförmig in der Landschaft verteilten Elementen wie Gehölzen, Feldrainen, Tümpeln, einzelnen Gebäuden, Bäumen, Wasserläufen oder dergleichen, die von bestimmten Arten für ihre Ausbreitung, Wanderung etc. benutzt werden und die mit dieser Eigenschaft den funktionalen Charakter des Biotopverbundes verdeutlichen.“<sup>300</sup> Während Verbindungselemente somit eher Objektcharakter haben bzw. kleinstflächige, punktförmige Bereiche darstellen, erfassen Verbindungsflächen größer ausgedehnte Bereiche. Verbindungselemente und Flächen unterscheiden sich somit durch ihre Gestalt, nicht aber in ihrer Funktion.<sup>301</sup>

### bb) Netz Natura 2000, §§ 32 ff. BNatSchG

Als ein weiter Biotopverbund i. S. der naturschutzfachlichen Biotopverbundkonzepte ist das sog. Netz „Natura 2000“ einzustufen.<sup>302</sup> Gesetzliche Grundlage hierfür ist Art. 3

---

<sup>298</sup> BT-Drs. 14/6378, S. 38.

<sup>299</sup> Krüsemann, Biotopverbund im Naturschutzrecht, S. 106.

<sup>300</sup> BT-Drs. 14/6378, S. 38.

<sup>301</sup> Krüsemann, Biotopverbund im Naturschutzrecht, S. 106.

<sup>302</sup> Bottin, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 105 ff.; Krüsemann, Biotopverbund im Naturschutzrecht, S. 63.

Abs. 1 FFH-Richtlinie, der von den Mitgliedstaaten die Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 verlangt. Ziel dieses Netzes ist die Gewährleistung des Fortbestandes oder ggf. der Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet. Das Netz Natura 2000 setzt sich nach Art. 3 Abs. 1 S. 2 und S. 3 FFH-Richtlinie aus Gebieten zusammen, welche die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhangs II der FFH-Richtlinie umfassen (FFH-Gebiete) sowie den auf Grund der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen besonderen Schutzgebieten (Vogelschutzgebiete). Das Netz Natura 2000 muss sich insgesamt durch ökologische „**Kohärenz**“ (vgl. Art. 3 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 FFH-Richtlinie) auszeichnen, wodurch verdeutlicht wird, dass die FFH- und die Vogelschutzgebiete untereinander in einem Zusammenhang stehen müssen.<sup>303</sup> Weder die FFH-Richtlinie noch die Vogelschutzrichtlinie enthalten allerdings besondere qualitative Anforderungen an diesen Zusammenhang, die über die Vorgaben zu den FFH- und Vogelschutzgebieten hinausgingen.

Die europarechtliche Verpflichtung zur Errichtung des Netzes Natura 2000 wird durch § 32 BNatSchG in deutsches Recht umgesetzt. Dieser regelt, dass die §§ 32 bis 38 BNatSchG dem Aufbau und dem Schutz des „*Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000*“ dienen, insbesondere dem Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete. Diesbezüglich haben die Länder nach § 32 S. 2 BNatSchG die sich aus den Richtlinien 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und 79/409/EWG (Vogelschutzrichtlinie) ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen, insbesondere durch den Erlass von Vorschriften nach Maßgabe der §§ 33, 34, 35 S. 1 Nr. 2 und des § 37 Abs. 2, Abs. 3 BNatSchG.

### **cc) Verhältnis Biotopverbund gem. § 3 BNatSchG und Netz Natura 2000**

Die Schutzgegenstände des Biotopverbundes i. S. des § 3 BNatSchG und von Natura 2000 sind nicht identisch, können sich aber gleichwohl überschneiden.<sup>304</sup>

Das Netz Natura 2000 ist ein europaweiter Biotopverbund. Die zum Netz zählenden FFH- und Vogelschutzgebiete müssen über Vorkommen genau definierter Arten und Lebensräume verfügen und sich außerdem durch bestimmte qualitative Anforderungen auszeichnen. Bereiche mit lokaler Vernetzungsfunktion (Landschaftselemente) gehören nur dann zum Netz, wenn ihre Sicherung unumgänglich für den Erhalt der eigentlich schützenswerten Flächen ist. Eine der 10 % - Mindestgrenze des § 3 BNatSchG entsprechende quantifizierte Zielvorgabe ist für das Netz Natura 2000 nicht vorgesehen.

§ 3 BNatSchG zielt dagegen nicht allein auf den Schutz großflächiger Kernflächen ab, sondern verlangt auch deren Verknüpfung durch Verbindungsflächen und -elemente auf regionaler und lokaler Ebene. Die Länder müssen selbst bestimmen, anhand welcher Auswahlkriterien der Biotopverbund realisiert wird. Eine Pflicht zur Einbeziehung sämtlicher FFH- und besonderen Vogelschutzgebiete als Kernflächen des Biotopverbundes wird in § 3 BNatSchG nicht zwingend vorgegeben. Der Bundesgesetzgeber vermutet aber widerleglich die Eignung von FFH- und Vogelschutzgebieten als Bestandteile des Biotopverbundes (vgl. § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 BNatSchG). Außerdem sieht auch § 2 Abs. 2

<sup>303</sup> Ssymank, Natur und Landschaft 1994, S. 395, 398 f. („nicht isoliert ausgewählt“).

<sup>304</sup> Krüsemann, Biotopverbund im Naturschutzrecht, S. 174.

S. 3 BNatSchG eine Verbesserung des Netzes Natura 2000 durch den Biotopverbund vor.<sup>305</sup>

Vergleicht man die Konzepte des Netzes Natura 2000 mit dem des Biotopverbunds gemäß § 3 BNatSchG, so lässt sich festhalten, dass bei dem Netz Natura 2000 die Sicherung der Kernflächen im Vordergrund steht, während bei der Schaffung des Biotopverbunds der Schwerpunkt auf den Gedanken der Vernetzung gelegt wird. Dabei ergänzen sich beide Konzepte in ihrer Wirkung gegenseitig.

### c) Artenschutz

Die Erhaltung bzw. Verbesserung der Biodiversität haben auch die Vorschriften des Artenschutzes gemäß §§ 39 ff. BNatSchG zum Ziel, die der Pflege der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Vielfalt dienen. So umfasst der Artenschutz gemäß Art. 39 Abs. 1 S. 2 BNatSchG den Schutz der Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensgemeinschaften vor Beeinträchtigungen durch den Menschen (Nr. 1), den Schutz, die Pflege, die Entwicklung und die Wiederherstellung der Biotope wild lebender Tier- und Pflanzenarten sowie die Gewährleistung ihrer sonstigen Lebensbedingungen (Nr. 2) sowie die Ansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in geeigneten Biotopen innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebietes (Nr. 3).

Das Artenschutzrecht ist durch europarechtliche Regelungen und die darauf aufbauende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sehr stark **europarechtlich geprägt**. So enthalten sowohl die FFH-Richtlinie als auch die Vogelschutzrichtlinie (neben Vorgaben zum Gebietsschutz) artenschutzrechtliche Vorgaben, die im Rahmen von raumrelevanten Planungen, insbesondere von Verkehrsinfrastrukturplanungen und -vorhaben, relevant sind. Zum einen fordert Art. 5 Vogelschutzrichtlinie von den Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz aller europäischen Vogelarten zu treffen. Im Einzelnen werden darunter bestimmte Verbotstatbestände wie z.B. das absichtliche Stören der Vögel, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit genannt. Zum anderen haben die Mitgliedstaaten nach Art. 12 und 13 FFH-Richtlinie die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV der FFH-Richtlinie genannten Tier- und Pflanzenarten einzuführen, wobei wiederum bestimmte Verbotstatbestände wie etwa die Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten genannt sind.

Der europarechtliche Hintergrund des Artenschutzrechts spiegelt sich auch in der am 17. Dezember 2007 im Bundesgesetzblatt verkündeten „**kleinen Novelle**“ des BNatSchG<sup>306</sup> wider, mit der wesentliche Vorschriften des europarechtlich vorgegebenen Gebiets- und Artenschutzes neu gefasst wurden.<sup>307</sup> Anlass für die Gesetzesänderung war das Urteil des EuGH vom 10.01.2006, in dem Deutschland u. a. wegen unzureichender Umsetzung artenschutzrechtlicher Bestimmungen der FFH-Richtlinie verurteilt worden ist.<sup>308</sup>

<sup>305</sup> Oldiges, in: ders. (Hrsg.), Perspektiven des Naturschutzes, S. 119 f.

<sup>306</sup> Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 12. 12. 2007, BGBl. I, S. 2873; siehe hierzu Louis, NuR 2008, S. 65 ff.; Möckel, ZUR 2008, S. 57 ff.; Czybulka, EurUP 2008, S. 20 ff.; Gellermann, NuR 2007, S. 783 ff.

<sup>307</sup> Ausführlich hierzu Louis, NuR 2008, S. 65 ff.; Möckel, ZUR 2008, S. 57 ff.; Czybulka, EurUP 2008, S. 20 ff.; Gellermann, NuR 2007, S. 783 ff.

<sup>308</sup> EuGH, Rs. C-98/03, Kommission/Deutschland, ZUR 2006, S. 134 ff.



Die Novelle dient dazu, die Richtlinienkonformität wiederherzustellen,<sup>309</sup> wobei der Gesetzgeber die Gelegenheit zugleich für eine umfangreiche Neugestaltung des Artenschutzrechts genutzt hat.<sup>310</sup> Im Rahmen der kleinen Novelle wurden dabei die Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG und die Ausnahme- und Befreiungstatbestände der §§ 43 und 62 BNatSchG den europarechtlichen Vorgaben angepasst.

Gem. den in § 42 Abs. 1 BNatSchG geregelten **Zugriffsverboten** ist es zunächst verboten, wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören (Nr. 1), wild lebende Tiere der *streng* geschützten Arten und der europäischen Vogelarten einschließlich der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören (Nr. 2), die Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wild lebenden Tiere der besonders geschützten Arten aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören (Nr. 3) sowie wild lebende Pflanzen der besonders geschützten Arten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, sie oder ihre Standorte zu beschädigen oder zu zerstören (Nr. 4). Die vier Verbotstatbestände für besonders oder streng geschützte Arten setzen damit sowohl die Verbote der Art. 12 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 FFH-Richtlinie als auch die Verbote des Art. 5 Vogelschutzrichtlinie zusammenfassend um.<sup>311</sup> Wie schon in § 42 Abs. 1 BNatSchG a. F. verzichtet der deutsche Gesetzgeber auch in der Neuregelung darauf, bestimmte Verbote auf vorsätzliche Handlungen zu beschränken. Neben den Zugriffsverboten des § 42 Abs. 1 BNatSchG regelt § 42 Abs. 2 und 3 BNatSchG **Besitz-** und **Vermarktungsverbote**, die durch die kleine BNatSchG-Novelle nicht geändert worden sind.<sup>312</sup>

Die in § 42 Abs. 1 bis 3 BNatSchG statuierten Verbote gelten allerdings nicht uneingeschränkt, sondern werden durch die **Ausnahmetatbestände** der Abs. 4 und 5 relativiert.<sup>313</sup> Die Regelungen sind ebenfalls neu gefasst und vor dem Hintergrund der Ausnahmevorschrift des § 43 Abs. 4 BNatSchG a. F. zu sehen, wonach die Handlungen bei der guten fachlichen Praxis in der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung oder bei der Ausführung eines nach § 19 BNatSchG zugelassenen Eingriffs von der Verbotsnorm des § 42 Abs. 1 und 2 BNatSchG ausgenommen waren. Zwar sollte die Ausnahme nicht gelten, wenn Tiere einschließlich ihrer Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten und Pflanzen der besonders geschützten Arten *absichtlich* beeinträchtigt werden; insofern wurde aber ein deutlich engerer Absichtsbegriff zu Grunde gelegt als dies nach Meinung des EuGH geboten erschien.<sup>314</sup> In der Folge ist Deutschland durch Urteil des EuGH vom 10.01.2006 wegen unzureichender Umsetzung der FFH-Richtlinie

<sup>309</sup> Insofern ist man in der Literatur eher skeptisch; vgl. *Gellermann*, NuR 2007, S. 783 ff.; *Möckel*, ZUR 2008, S. 60 ff.; *Czybulka*, EurUP 2008, S. 20 ff., 27 („Umsetzung zu 85 %“).

<sup>310</sup> *Möckel*, ZUR 2008, S. 59.

<sup>311</sup> *Möckel*, ZUR 2008, S. 59.

<sup>312</sup> *Czybulka*, EurUP 2008, S. 24.

<sup>313</sup> *Louis*, NuR 2008, S. 66.

<sup>314</sup> Der Streit, ob der Begriff „absichtlich“ in Art. 12 FFH-Richtlinie und Art. 5 Vogelschutzrichtlinie i. S. von „absichtlich“ oder „vorsätzlich“ zu verstehen ist, wurde vom EuGH dahingehend entschieden, dass auch die zumindest in Kauf genommene Störung (d. h. Eventualvorsatz) „absichtlich“ ist; EuGH, Rs. C-221/04 („Fischotter“), Slg. 2006, I-4515 Rn. 71).

verurteilt worden.<sup>315</sup> Es ist daher zu begrüßen, dass § 43 Abs. 4 BNatSchG a. F. als „Stein des europarechtlichen Anstoßes“ im Rahmen der kleinen Novelle des BNatSchG gestrichen worden ist.<sup>316</sup> Die Nachfolgeregelung differenziert nunmehr stärker zwischen Maßnahmen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft (§ 43 Abs. 4 BNatSchG n. F.) und zulässigen Vorhaben nach § 19 bzw. 21 BNatSchG (§ 43 Abs. 5 BNatSchG n. F.), um die Spielräume bei der Auslegung der artenschutzrechtlichen Vorschriften der FFH-Richtlinie zu nutzen und damit akzeptable und für den Vollzug praktikable Ergebnisse bei der Anwendung der Zugriffsverbote des Abs. 1 zu erzielen.<sup>317</sup>

Wie schon nach § 43 Abs. 4 BNatSchG a. F. erhält die **Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft** in Anbetracht der Tatsache, dass ihre Bewirtschaftung unmittelbar in Natur und Landschaft eingreift, eine Sonderstellung, die sich nunmehr sogar auf sämtliche Verbotstatbestände des § 43 Abs. 1 bis 3 BNatSchG bezieht.<sup>318</sup> In der Form einer Regel-Ausnahme-Vorschrift heißt es in Abs. 4 S. 1 zunächst, dass die Land-, Forst und Fischereiwirtschaft generell nicht gegen die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote verstößt, sofern sie den Anforderungen der guten fachlichen Praxis entspricht. Sind allerdings in Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführte Arten oder europäische Vogelarten betroffen, gilt dies nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art<sup>319</sup> durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert (Abs. 4 S. 2). Die Ausnahmeregelung des Satz 2 greift allerdings wiederum nicht, wenn der Erhaltungszustand durch anderweitige Schutzmaßnahmen (insbesondere durch Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen oder gezielte Aufklärung) oder durch behördliche Bewirtschaftungsvorgaben sichergestellt ist (Abs. 4 S. 3). Da die Behörde bei einer unzulässigen Beeinträchtigung die Bewirtschaftungsvorgaben erst anordnen muss,<sup>320</sup> ist die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung auch bei einem Verstoß gegen die artenschutzrechtlichen Verbote nicht schon kraft Gesetz verboten.<sup>321</sup>

Ähnlich wie § 42 Abs. 4 BNatSchG n. F. stellt auch Abs. 5 für nach § 19 BNatSchG **zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft** sowie nach den Vorschriften des BauGB zulässige Vorhaben im Sinne des § 21 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG grundsätzlich von den Zugriffsverboten frei (vgl. S. 1 und 5) und trifft spezielle Regelungen für Arten des Anhang IV FFH-Richtlinie und europäische Vogelarten (vgl. S. 2 bis 4).<sup>322</sup> Nach § 42 Abs. 5 S. 1 BNatSchG n. F. gelten die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote für entsprechende Eingriffe und Vorhaben nach Maßgabe der nachfolgenden Sätze 2 bis 7. In Satz 2 ist geregelt, dass, soweit in Anhang IVa der FFH-Richtlinie aufgeführte Tierarten oder europäische Vogelarten betroffen sind, ein Verstoß gegen das Verbot des Abs. 1 Nr. 3

---

<sup>315</sup> *EuGH*, Rs. C-98/03, Kommission/Deutschland, ZUR 2006, S. 134 ff. Daraufhin hat das BVerwG in seinem Urteil vom 21.06.2006 § 43 Abs. 4 BNatSchG a. F. zur Gänze für unanwendbar erklärt; BVerwG, NuR 1996, S. 779 ff., Rn. 38.

<sup>316</sup> *Czybulka*, EurUP 2008, S. 24.

<sup>317</sup> BT-Drs. 16/5100, S. 11 f.

<sup>318</sup> *Möckel*, ZUR 2008, S. 60.

<sup>319</sup> Auf eine Legaldefinition des Begriffs lokale Population wird im BNatSchG verzichtet. Nach der Gesetzesbegründung umfasst eine lokale Population diejenigen (Teil-) Habitate und Aktivitätsbereiche der Individuen einer Art, die in einem für die Lebens(raum)ansprüche der Art ausreichenden räumlich-funktionalen Zusammenhang stehen; BT-Drs. 16/5100, S. 11.

<sup>320</sup> BT-Drs. 16/5100, S. 11 f.

<sup>321</sup> *Möckel*, ZUR 2008, S. 60.

<sup>322</sup> *Möckel*, ZUR 2008, S. 60.

und im Hinblick auf damit verbundene unvermeidbare Beeinträchtigungen wild lebender Tiere auch gegen das Verbot des Absatzes 1 Nr. 1 dann nicht vorliegt, soweit die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten in räumlichem Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Soweit erforderlich, können auch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen (sog. CEF-Measures)<sup>323</sup> festgesetzt werden. Für Standorte wild lebender Pflanzen der in Anhang IVb der FFH-Richtlinie aufgeführten Arten gelten die Sätze 2 und 3 entsprechend. Sind andere besonders geschützte Arten betroffen, liegt bei Handlungen zur Durchführung eines Eingriffs oder Vorhabens ein Verstoß gegen die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote nicht vor.

Mit der kleinen Novelle wurde auch die Ausnahmegvorschrift in § 43 Abs. 8 BNatSchG modifiziert. Nach dessen Satz 1 können von den Verboten des § 42 im Einzelfall **weitere Ausnahmen** zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger erheblicher wirtschaftlicher Schäden (Nr. 1), zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt (Nr. 2), für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung (Nr. 3), im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt (Nr. 4) oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art (Nr. 5) zugelassen werden. Damit werden die bisherigen Ausnahmen nach § 43 Abs. 8 Nrn. 1 bis 3 BNatSchG durch die Nrn. 4 und 5 um zwei weitere Tatbestände erweitert.<sup>324</sup> Mit der Erweiterung der Ausnahmetatbestände entfällt zugleich der Druck, den härtefallbezogenen Befreiungstatbestand des § 62 BNatSchG als allgemeinen Ausnahmetatbestand anzuwenden, womit die dogmatische Unterscheidung zwischen Ausnahmen und Befreiungen wiederhergestellt wird.<sup>325</sup> Sämtliche Ausnahmen dürfen allerdings nur unter der Voraussetzung zugelassen werden, dass *zumutbare Alternativen* nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art *nicht verschlechtert*, soweit nicht Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie weitergehende Anforderungen enthält (§ 43 Abs. 8 S. 2 BNatSchG).<sup>326</sup> Zudem sind Art. 16 Abs. 3 FFH-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 Vogelschutzrichtlinie zu beachten.

Im Zusammenhang mit der Neufassung des § 43 Abs. 8 BNatSchG wurde im Rahmen der „kleinen Novelle“ schließlich auch die Befreiungsvorschrift des § 62 BNatSchG neu gefasst und als ausschließliche Härtefallregelung ausgestaltet. Danach kann von den Verboten des § 42 BNatSchG auf Antrag **Befreiung** gewährt werden, wenn die Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Praktisch dürfte dieser Vorschrift wohl nur bei privaten Vorhaben Bedeutung zukommen,

---

<sup>323</sup> Measures which ensure the **Continous Ecological Functionality** of a concrete breeding site / resting place; Europäische Kommission, Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, Final Version, Februar 2007, Ziff. II.3.4.d), Rn. 72 – 79; ausführlich hierzu *Gellermann*, NuR 2007, S. 788; *Czybulka*, EurUP 2008, S. 25 f.

<sup>324</sup> *Louis*, NuR 2008, S. 67.

<sup>325</sup> BT-Drs. 16/5100, S. 13; *Möckel*, ZUR 2008, S. 60.

<sup>326</sup> § 43 Abs. 8 S. 2 BNatSchG verkürzt damit das in Art. 16 Abs. 1 FFH-Richtlinie statuierte Erfordernis eines günstigen Erhaltungszustandes auf ein allgemeines Verbot der Verschlechterung des bestehenden Zustands. Um trotz dieser einschränken Umsetzung sicherzugehen, hat man in der Endfassung zusätzliche eine pauschale Verweisung auf die europäische Ausgangsnorm eingefügt; *Möckel*, ZUR 2008, S. 60, 63; *Gellermann*, NuR 2007, S. 789.

für die eine Ausnahme nach § 43 Abs. 8 Nr. 5 BNatSchG auf Grund fehlenden öffentlichen Interesses ausscheidet.<sup>327</sup>

#### d) Eingriffsregelung

Ein weiteres wichtiges Instrument zum Schutz der Biodiversität ist die Eingriffsregelung gemäß §§ 18 ff. BNatSchG, die in Deutschland durch das BNatSchG im Jahr 1976 eingeführt worden ist. Diese sog. **naturschutzrechtliche** Eingriffsregelung besagt zunächst, dass der Verursacher eines Eingriffs zu verpflichten ist, *vermeidbare* Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (§ 19 Abs. 1 BNatSchG). Eingriffe in Natur und Landschaft sind dabei Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können (§ 18 Abs. 1 BNatSchG). Sind Eingriffe unvermeidbar, so ist der Verursacher gem. § 19 Abs. 2 BNatSchG zu verpflichten, diese durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig auszugleichen (Ausgleichsmaßnahmen) oder in sonstiger Weise zu kompensieren (Ersatzmaßnahmen). Der Eingriff darf nicht zugelassen oder durchgeführt werden, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren sind und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft anderen Belangen im Range vorgehen. Werden als Folge des Eingriffs Biotope zerstört, die für dort wild lebende Tiere und wild wachsende Pflanzen der streng geschützten Arten nicht ersetzbar sind, ist der Eingriff nur zulässig, wenn er aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist (§ 19 Abs. 3 BNatSchG). Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung wurde später um die sog. **städtebauliche bzw. baurechtliche** (§ 1a Abs. 3 BauGB) sowie die **raumordnerische** Eingriffsregelung (§ 7 Abs. 2 Satz 2 ROG) ergänzt, die den spezifischen Erfordernissen der jeweiligen räumlichen Gesamtplanungen Rechnung tragen sollen. Im Gegensatz zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung unterliegen diese jedoch der Abwägung, was im Ergebnis in der Praxis häufig dazu führt, dass ein Ausgleich bzw. Ersatz für Eingriffe in Natur und Landschaft, insbesondere die biologische Vielfalt nur unvollständig erfolgt oder ganz unterbleibt; s. hierzu ausführlich unten IV. 3 a) bb) und IV. 3. b) bb).

#### e) Landschaftsplanung

Der Beitrag der Landschaftsplanung zur Biodiversität ergibt sich vor allem aus den in den Plänen enthaltenen *Zielen* und *Grundsätzen* des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß § 1 und 2 BNatSchG, nämlich der Sicherung der Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie der Sicherung der Vielfalt von Natur und Landschaft. Die Sicherung der biologischen Vielfalt ist dabei explizit in § 2 Nr. 8 BNatSchG gefordert und umfasst danach die Vielfalt an Lebensräumen und Lebensgemeinschaften, an Arten und die genetische Vielfalt innerhalb der Arten. Die Landschaftspläne haben gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG die Aufgabe, diese Ziele und Grundsätze des Naturschutzes zu konkretisieren. Zu diesem Zweck enthalten die Pläne Informationen über den vorhandenen und den zu erwartenden Zustand von

---

<sup>327</sup> Möckel, ZUR 2008, S. 60.

Natur und Landschaft, dessen Beurteilung nach Maßgabe der Ziele und Grundsätze, einschließlich der sich daraus ergebenden Konflikte sowie die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung bestimmter Naturschutzbelange (§ 14 Abs. 1 BNatSchG). Diese Erfordernisse und Maßnahmen betreffen insbesondere auch den Gebietsschutz sowie den Schutz der Biotop- und Lebensgemeinschaften der Tiere und Pflanzen wild lebender Arten sowie solche Erfordernisse und Maßnahmen, die zum Aufbau eines Biotopverbundes und des Netzes Natura 2000 besonders geeignete Flächen betreffen (§ 14 Abs. 1 Nr. 4c und d BNatSchG).

Was die **Bindungswirkung** der Landschaftsplanung anbelangt, so geht von dieser zunächst eine Selbstbindung der planenden (Naturschutz-)behörde aus. Untergeordnete Behörden sind auf Grund ihrer Weisungsgebundenheit innerhalb der Behördenhierarchie ebenfalls an die Vorgaben der Landschaftsplanung gebunden. Darüber hinaus reicht die Wirkung der Landschaftsplanung gemäß § 14 Abs. 2 S. 1 BNatSchG auch in andere Verwaltungsbereiche hinein, denn danach sind deren Inhalte in sämtlichen Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen.<sup>328</sup> Durch die umfassende Zurverfügungstellung der erforderlichen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird die Entscheidung der Fachbehörde, die die Naturschutzbelange in die Abwägung einzustellen hat, erleichtert. So kann eine Straßenbaubehörde beispielsweise aus dem Kartenmaterial des Landschaftsplans bestehende oder potenzielle Schutzgebiete oder Vorrangflächen für den Naturschutz ablesen. Auch die drohende Durchkreuzung eines großen unzerschnittenen Raumes wird hierdurch erkennbar. Zudem ist aus der Darstellung der wichtigen Wanderrouten von großen Tierarten ablesbar, ob diese durch die Linienführung betroffen werden und ob ggf. Grünbrücken o.ä. eingeplant werden müssen. Allerdings bedeutet „berücksichtigen“ i. S. von § 14 Abs. 2 S. 1 BNatSchG nur, dass die jeweilige Fachbehörde die Inhalte der Landschaftsplanung im Falle einer Abwägung gleichrangig neben andere Belange stellen muss, nicht dagegen, dass sie diese optimieren oder gar zum Ziel ihres eigenen Handelns machen muss.<sup>329</sup> Um die Bindungswirkung der Landschaftsplanung aber dennoch zu stärken, ist immerhin jedes Abweichen von den Inhalten der Landschaftsplanung zu begründen (§ 14 Abs. 2 S. 3 BNatSchG). Diese vom Gesetzgeber eingeführte formale Berücksichtigung der Landschaftsplanung im Rahmen anderer Verwaltungsentscheidungen wiegt schwerer als ihre bloße persuasive Wirkung, die schon vor Einführung der Norm anerkannt war.<sup>330</sup> Denn der Mangel einer entsprechenden Begründung der Verwaltungsentscheidung bildet ein starkes Indiz dafür, dass die Naturschutzbelange nicht ausreichend ermittelt und eingestellt wurden und mithin ein Abwägungsfehler vorliegt.<sup>331</sup> Gegenüber Privaten hat die Landschaftsplanung keinerlei Bindungswirkung, so dass deren beeinträchtigende Aktivitäten durch die planerischen Festlegungen nicht unterbunden werden können.<sup>332</sup> Eine verbindliche Außenwirkung der Landschaftsplanung kann somit letztlich nur durch deren Integration in die räumliche Gesamtplanung erreicht werden; s. hierzu ausführlich unten IV. 3. a) cc).

Gleichwohl hat sich in der Praxis oft gezeigt, dass sich eine – wenngleich unverbindliche – Außenwirkung der Landschaftsplanung auch durch eine gute Kommunikation und Kooperation mit den Verantwortlichen in der Gemeinde und den Bürgern erreichen lässt.

<sup>328</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 285.

<sup>329</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 285.

<sup>330</sup> *Pfeiffer/Wagner*, DVBl. 1989, S. 793.

<sup>331</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 286.

<sup>332</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 286.

So ist eine gemeinsame Diskussion und Erarbeitung der Inhalte der Landschaftsplanung durch Bürger und kommunale Entscheidungsträger oft der entscheidende Schlüssel zur Umsetzung. Wird der Plan hingegen vom Planer im „stillen Kämmerlein“ erstellt, landet er hinterher häufig wenig beachtet in der Schublade. Auch die Kommunikation der Planinhalte und die Zurverfügungstellung der Planunterlagen für die Öffentlichkeit wirken sich positiv auf die Umsetzung aus. Dies kann beispielsweise durch die Installation einer WebGIS-basierten Planungsplattform auf der Homepage der Gemeinde geschehen. Um die Außenwirkung der Landschaftsplanung zu verstärken, sollte deshalb über eine gesetzliche Veröffentlichungspflicht der Pläne im Internet nachgedacht werden.<sup>333</sup> Zu dem sollte diese im Hinblick auf Nutzungsänderungen einer ständigen Fortschreibungspflicht unterliegen, um die Aktualität der darin enthaltenen Daten zu gewährleisten.<sup>334</sup>

## f) UVP/SUP

Instrumente zum Schutz der Biodiversität sind schließlich auch die Umweltverträglichkeitsprüfung und die Strategische Umweltprüfung.

Die **Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP)** beruht auf der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie)<sup>335</sup> in Gestalt der UVP-Änderungsrichtlinie vom 03.03.1997.<sup>336</sup> Die darin enthaltenen Vorgaben wurden in Deutschland durch das sog. UVP-Gesetz<sup>337</sup> im Wesentlichen inhaltsgleich umgesetzt. Gemäß § 2 Abs. 1 UVPG ist die UVP ein unselbständiger Teil behördlicher Verfahren, die der Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben dienen. Die UVP umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere und Pflanzen und die biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie die jeweiligen Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Schutzgütern (§ 2 Abs. 1 S. 2 UVPG). Zweck der UVP ist es gemäß § 1 UVPG sicherzustellen, dass die Auswirkungen von bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben auf die Umwelt nach einheitlichen Grundsätzen frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden (Nr. 1) und das Ergebnis der UVP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben berücksichtigt wird (Nr. 2).

Die UVP wird durch die **Strategische Umweltprüfung (SUP)** für bestimmte Pläne und Programme ergänzt. Während die UVP erst bei der Zulassung umwelterheblicher Vorhaben zum Zuge kommt, setzt die SUP bereits auf der Planungsebene an, denn wichtige umweltbedeutsame Weichenstellungen werden oft bereits im Rahmen vorgelagerter Pläne und Programme getroffen. Die SUP soll sicherstellen, dass schon Planungen, die Festlegungen für spätere Zulassungsentscheidungen treffen, umweltverträglich, transparent und unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durchgeführt werden. Das kommt der Planungsqualität zugute, vermeidet Fehlplanungen und stärkt die Akzeptanz von Pla-

<sup>333</sup> V. Haaren, Landschaftsplanung - Defizite und Handlungsempfehlungen aus fachlicher Sicht, S. 3.

<sup>334</sup> V. Haaren, Landschaftsplanung - Defizite und Handlungsempfehlungen aus fachlicher Sicht, S. 2.

<sup>335</sup> ABl. EG, L 175, S. 40.

<sup>336</sup> Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. 3. 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. 6. 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG, L 73, S. 5.

<sup>337</sup> Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) i.d.F. der Bek. vom 5. 9. 2001, BGBl. I., S. 2351.

nungsentscheidungen.<sup>338</sup> Die SUP beruht auf der SUP-Richtlinie,<sup>339</sup> deren Vorgaben durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (EAG Bau) vom 24. Juni 2004<sup>340</sup> sowie durch das Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) vom 25. Juni 2005<sup>341</sup> in deutsches Recht umgesetzt wurden. In diesem Rahmen wurde das UVPG um einen neuen SUP-Teil erweitert.

Gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 UVPG ist die SUP ein unselbständiger Teil behördlicher Verfahren, zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen, die von einer Behörde, einer Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden. Die SUP umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen der entsprechenden Pläne und Programme auf die oben genannten Schutzgüter, d.h. u.a. auch auf die Biodiversität (§ 2 Abs. 4 S. 2 i.V.m. Abs. 1 S. 2 UVPG). Zweck der SUP ist es gemäß § 1 UVPG sicherzustellen, dass die Auswirkungen von bestimmten Plänen und Programmen auf die Umwelt nach einheitlichen Grundsätzen frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden (Nr. 1) und das Ergebnis der SUP so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Aufstellung und Änderung von Plänen berücksichtigt wird (Nr. 2).

Die SUP vermag damit von ihrer Grundkonzeption der Berücksichtigung negativer Umweltauswirkungen bereits im Planungsstadium einschließlich der Identifizierung kumulativer Auswirkungen insbesondere auf den höheren Planungsebenen einen bedeutenden Beitrag für den Schutz der Biodiversität zu leisten. Im Gegensatz zur FFH-Verträglichkeitsprüfung sind die Ergebnisse der SUP allerdings durch Abwägung überwindbar. Die Verfahrenseffizienz der SUP könnte durch eine Beteiligungspflicht anerkannter Naturschutzverbände bereits im Scoping-Verfahren verbessert werden, da grundlegende Anmerkungen erst zum Zeitpunkt des Planentwurfs einen umfangreicheren Nachbesserungsaufwand mit sich bringen können, der auf Grund zeitlichen Drucks und mangels personeller Ressourcen in diesem Verfahrensstadium häufig nicht mehr ausreichend bewältigt werden kann. Bisher liegt eine solche Beteiligung anerkannter Naturschutzverbände im Ermessen der verfahrensführenden Behörde, indem Sachverständige und Dritte im Scoping-Verfahren lediglich hinzugezogen werden können (§ 14f Abs. 4 S. 3 UVPG).

Damit dienen die UVP und die SUP der sachgerechten Aufbereitung des Zustands von Natur und Landschaft und seiner Bewertung sowie der Erstellung schutzgutbezogener Wirkungsprognosen im Hinblick auf die Pläne, Programme und Vorhaben. Vor diesem Hintergrund gilt es zu untersuchen, auf welchen Stufen und unter welchen Voraussetzungen diese Umweltfolgeprüfungen zur Anwendung kommen und welches Potenzial ihnen zum Schutz der Biodiversität zukommt.

---

<sup>338</sup> <http://www.bmu.bund.de/umweltvertraeglichkeitspruefung/kurzinfo/doc/print/6361.php>.

<sup>339</sup> Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. 6. 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) ABl. EG, L 197, S. 30.

<sup>340</sup> BGBl. I, S. 1359.

<sup>341</sup> BGBl. I, S. 1746.

### 3. Planungsrechtliche Relevanz der Instrumente zum Biodiversitätsschutz: Defizite und Schutzwirkungen

#### a) Raumordnung und Landesplanung

Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung ist es, auf der Grundlage von sämtlichen raumbezogenen Fachplanungen wie Wirtschaft und Verkehr, Ver- und Entsorgung, Wohnen, Arbeit und Freizeit, Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz die wesentlichsten raumbedeutsamen Entwicklungsvorstellungen zu erarbeiten und diese als Grundsätze oder verbindliche Ziele der Raumordnung in Raumordnungsplänen festzulegen. Die Vielzahl der an die Raumordnung gestellten Ansprüche spiegelt sich in den Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG wider, der eine Fülle – teils gegenläufiger – Aspekte wie die Siedlungsentwicklung, die Sicherung von Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkten, die Entwicklung ländlicher Räume, den Schutz von Natur und Landschaft, eine gute Erreichbarkeit aller Teilräume durch den Personen- und Güterverkehr sowie die Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft nennt. Auch die **Biodiversität** ist in einigen Grundsätzen des Art. 2 Abs. 2 ROG angesprochen. So ist die großräumige und übergreifende Freiraumstruktur gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 1 ROG zu erhalten und zu entwickeln. Die Freiräume sind dabei u. a. in ihrer Bedeutung für die Tier- und Pflanzenwelt zu sichern oder in ihrer Funktion wieder herzustellen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG). Darüber hinaus sind Natur und Landschaft dauerhaft zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Dabei ist auch den Erfordernissen des Biotopverbundes Rechnung zu tragen (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG). Aus der Vielzahl der in § 2 Abs. 2 an die Raumordnung gestellten Anforderungen, wird allerdings ersichtlich, dass die Belange der Biodiversität nur ein Belang unter vielen sind, denen die Landes- und Regionalplanung als integrierte räumliche Gesamtplanung gerecht werden muss.

Welche Möglichkeiten im Einzelnen bestehen, die Biodiversität in die jeweiligen Raumordnungspläne einfließen zu lassen, ergibt sich aus den Vorgaben des § 7 ROG. Dieser enthält „Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne“, die sich sowohl auf die Raumordnungspläne für das gesamte Gebiet eines Landes (§ 8 ROG) als auch auf Regionalpläne (§ 9 ROG) beziehen.<sup>342</sup> Die Norm des § 7 ROG ist das Herzstück des Raumplanungsrechts in den Ländern, da sie insbesondere durch die Pflicht zur Konkretisierung der Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG (Abs. 1), durch die wesentlichen Inhalte der Raumordnungspläne (Abs. 2), ihren Integrationsanspruch gegenüber der Fachplanung (Abs. 3) sowie ihre wichtigsten Instrumente (Abs. 4) alle maßgeblichen Elemente enthält, die zur Modifizierung der Raumordnungspläne und damit auch zur Verwirklichung der Biodiversität durch Raumplanung erforderlich sind. Durch seine rechtliche Konstruktion aus unmittelbar geltenden, in Einzelheiten gehenden und auf Umsetzung angelegten Regelungen ist § 7 ROG Garant für eine in der Bundesrepublik im Wesentlichen nach gleichen Grundsätzen ablaufende Raumordnungsplanung.<sup>343</sup>

<sup>342</sup> Dies ergibt sich aus § 3 Nr. 7 ROG, der die Raumordnungspläne für das Gebiet eines ganzen Landes und die Regionalpläne zusammenfassend als Raumordnungspläne bezeichnet.

<sup>343</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 39.



## aa) Konkretisierung der Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG

Die Belange der Biodiversität finden zunächst durch eine Konkretisierung der Grundsätze des § 2 ROG Eingang in die Raumordnungspläne. So bestimmt § 7 Abs. 1 ROG, dass die Grundsätze der Raumordnung nach Maßgabe der Leitvorstellung und des Gegenstromprinzips des § 1 Abs. 2 und 3 ROG für den jeweiligen Planungsraum durch Raumordnungspläne zu konkretisieren sind. Für die Länder besteht damit eine gesetzliche Planungsverpflichtung, denn das Bundesrecht verpflichtet die Länder unmittelbar zur Aufstellung von Raumordnungsplänen. Die einzelnen, teilweise gegenläufigen, Grundsätze sind dabei gegeneinander und untereinander **abzuwägen** (§ 7 Abs. 7 S. 1 ROG). Gegensätzlichkeiten können besonders leicht bei der Anwendung der Fachgrundsätze auftreten, etwa bei der Konkurrenz zwischen dem Umweltgrundsatz (§ 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG) und dem Wirtschaftsgrundsatz (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG). Aber auch innerhalb der Grundsätze kann es zu Konflikten kommen, wenn – etwa im Grundsatz Nr. 8 – einerseits Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft eingefordert wird, andererseits für den Hochwasserschutz Sorge getragen werden soll. Denn der Hochwasserschutz ist nicht selten mit Deichbaumaßnahmen verbunden, durch die Natur und Landschaft, insbesondere Auen beeinträchtigt werden können.<sup>344</sup> Sonstige öffentliche Belange sowie private Belange sind in der Abwägung zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind (§ 7 Abs. 5 S. 3 ROG).

Die Abwägung ist Teil der Planung, in deren Rahmen letztlich die Planungsentscheidung getroffen wird. Dem Träger der Planung kommt hier eine weitgehende Entscheidungsfreiheit über das „Ob“ und „Wie“ der zu treffenden Maßnahmen zu (sog. planerischer Gestaltungsspielraum). Dementsprechend ist die rechtliche Überprüfbarkeit der jeweiligen Planungsentscheidung eingeschränkt. Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG muss das Gebot der Abwägung jedoch bestimmten rechtlichen (und überprüfbaren) Anforderungen entsprechen.<sup>345</sup> Diese Anforderungen hat das BVerwG wie folgt zusammengefasst (sog. Abwägungsfehlerlehre):

- (1) Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet.
- (2) Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss.
- (3) Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder
- (4) wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.<sup>346</sup>

Das Abwägungsgebot wird jedoch nicht verletzt, wenn sich der Planungsträger innerhalb dieses Rahmens in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange innerhalb des vorgegebenen Rah-

<sup>344</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 153.

<sup>345</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 155.

<sup>346</sup> *BVerwGE* 34, 301, 309.

mens ist als „elementare planerische EntschlieÙung“ kein gerichtlich nachvollziehbarer Vorgang.<sup>347</sup>

Gemäß § 7 Abs. 7 S. 4 ROG sind in der Abwägung auch die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des BNatSchG zu berücksichtigen; soweit diese erheblich beeinträchtigt werden können, sind die Vorschriften des BNatSchG über die Zulässigkeit oder Durchführung von derartigen Eingriffen sowie die Einholung der Stellungnahme der Kommission anzuwenden (FFH-Verträglichkeitsprüfung). Was die Berücksichtigungspflicht des § 7 Abs. 7 S. 4 Hs. 1 ROG anbelangt, so ist die Regelung lediglich deklaratorischer Natur, da sich diese Verpflichtung bereits aus dem umfassenden Abwägungsgebot des § 7 Abs. 7 S. 1 ROG ergibt.<sup>348</sup> Anders verhält es sich mit § 7 Abs. 7 S. 2 Hs. 2 ROG, der die Anwendung der **FFH-Verträglichkeitsprüfung** gemäß §§ 34 f. BNatSchG im Rahmen der raumplanerischen Abwägung verbindlich festschreibt (s. zur Anwendbarkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung bei Raumordnungsplänen auch § 35 S. 1 Nr. 2 BNatSchG). Wird somit in einem FFH- oder Vogelschutzgebiet ein Vorrang- oder Vorbehaltsstandort „Gewerbeansiedlung“ ausgewiesen, so ist eine solche Ausweisung wegen VerstoÙes gegen EG-Recht rechtswidrig und damit nichtig (es sei denn, einer der Ausnahmegründe des § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG wäre einschlägig).<sup>349</sup>

Die Ausfüllung der Grundsätze des § 2 ROG im Raumordnungsplan kann durch Ziele und/oder wiederum durch – in diesem Fall landesrechtlich verfeinerte und regionalisierte<sup>350</sup> – Grundsätze der Raumordnung erfolgen (vgl. § 2 Abs. 3 a. E. ROG).<sup>351</sup> Dies bedeutet, dass die Belange der Biodiversität sowohl durch landesplanerische Ziele als auch durch landesplanerische Grundsätze konkretisiert werden können. Die **Grundsätze** sind als Abwägungsdirektiven in ihrer Wirksamkeit allerdings dadurch eingeschränkt, dass sie im Rahmen der den planenden Behörden zustehenden planerischen Abwägung mit anderen, ggf. auch der Biodiversität entgegenstehenden, Belangen abzuwägen sind (vgl. § 4 Abs. 2 ROG). Für einen effektiven Schutz der Biodiversität ist es daher wichtig, dass dieser nicht nur in Form von Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung in den Landes- und Regionalplänen verankert wird, sondern auch in Form von verbindlichen **Zielen**, die nicht mehr der Abwägung unterliegen und später von öffentlichen Stellen zu beachten sind (§ 4 Abs. 1 ROG). So ist beispielsweise im Sächsischen Landesentwicklungsplan aus dem Jahre 2003<sup>352</sup> festgelegt, dass in den Regionalplänen – ausgehend von der in Karte 7 als Suchraum dargestellten Gebietskulisse und der in der Begründung aufgeführten Kriterien – Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft (Arten und Biotopschutz) auszuweisen und auf dieser Grundlage ein ökologisches Verbundsystem zu sichern und als solches zu kennzeichnen ist (Ziel 4.2.2). Darauf auf-

<sup>347</sup> BVerwG a. a. O.

<sup>348</sup> Vgl. *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 172.

<sup>349</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 174.

<sup>350</sup> Das Aufstellen von Grundsätzen der Raumordnung ist damit nicht nur legislative Aufgabe, sondern zählt auch zur Zuständigkeit der planenden Verwaltung; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, K § 3 Rn. 178.

<sup>351</sup> Vgl. hierzu ausführlich *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 45; *Runkel*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, K § 3 Rn. 178.

<sup>352</sup> SächsGVBl. 2003, S. 915.

bauend erfolgt im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge<sup>353</sup> die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Natur und Landschaft (Arten- und Biotopschutz). Sie bilden gemeinsam das ökologische Verbundsystem, wobei die Vorranggebiete Natur und Landschaft die Kernbereiche des ökologischen Verbundsystems darstellen (Ziel 7.1.1).

Im Gegensatz zu der vor Inkrafttreten des BauROG 1998 bestehenden Rechtslage gemäß § 4 Abs. 3 ROG a. F. i.V.m. § 5 Abs. 2 ROG a. F., wonach ausdrücklich bestimmt war, dass die Programme und Pläne unbeschadet weitergehender bundes- und landesrechtlicher Vorschriften (zumindest) diejenigen **Ziele** der Raumordnung und Landesplanung enthalten **müssen**, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG erforderlich sind, spricht die heutige Regelung des § 2 Abs. 1 ROG nur noch von einer allgemeinen Konkretisierungspflicht hinsichtlich der Grundsätze der Raumordnung und somit auch derjenigen zum Schutz der Biodiversität.<sup>354</sup> Damit sind die Länder zumindest nach Bundesrecht formalrechtlich nicht mehr verpflichtet, die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG durch Ziele zu verwirklichen. So wäre es theoretisch in nicht zu beanstandender Weise möglich, Raumordnungspläne ohne ein einziges Ziel aufzustellen. Vielmehr würde es genügen, wenn die Grundsätze des § 2 ROG ausschließlich durch Landes**grundsätze** konkretisiert werden. Damit entscheidet letztlich jedes Land in Abhängigkeit von der jeweiligen politischen Großwetterlage, wie stark oder schwach seine Raumordnung wirken soll. Um die Verwirklichung der Grundsätze des § 2 ROG zu stärken, ist de lege ferenda darüber nachzudenken, den ursprünglichen Rechtszustand wieder herzustellen, indem in § 7 Abs. 1 ROG ausdrücklich angeordnet wird, dass die Raumordnungspläne zumindest die Ziele enthalten müssen, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 ROG erforderlich sind.<sup>355</sup> Freilich gilt dies für sämtliche Grundsätze des § 2 ROG, nicht nur für diejenigen zum Schutz der Biodiversität.

## **bb) Freiraumschutz, insbesondere raumordnerische Ausgleichsregelung**

Die biologische Vielfalt wird aber auch durch den Freiraumschutz des § 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ROG gestärkt. Danach sollen Raumordnungspläne Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur enthalten. Freiraum ist der Teil der Erdoberfläche, der in einem naturnahen Zustand ist oder dessen Nutzung mit seinen ökologischen Grundfunktionen überwiegend verträglich ist.<sup>356</sup> Die Definition ist bestimmt durch die Grundfunktion, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu sichern.<sup>357</sup> Dabei kann zugleich ein Ausgleich, Ersatz oder eine Minderung unvermeidbarer Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle bestimmt werden (§ 7 Abs. 2 S. 2 ROG). Diese sog. **raumordnerische Ausgleichsregelung** wurde durch das BauROG 1998 eingeführt und hat das System der Kompensation von Flächeninanspruchnahmen (naturschutzrechtliche und städtebauliche Ausgleichsregelung) auf

<sup>353</sup> 1. Gesamtfortschreibung, Beteiligungsentwurf gemäß § 6 Abs. 2 SächsLPIG (Stand 07/2007), freigegeben durch Beschluss der Verbandsversammlung am 16. 07. 2007.

<sup>354</sup> Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 45.

<sup>355</sup> Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 45.

<sup>356</sup> Ritter, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, S. 336.

<sup>357</sup> Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 91.

raumordnerischer Ebene vervollständigt.<sup>358</sup> Danach kann bei Festlegungen nach § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 ROG, d. h. zur anzustrebenden Freiraumstruktur, zugleich bestimmt werden, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes, die an anderer Stelle eingetreten sind bzw. eintreten werden, ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können. Damit wird klargestellt, dass den Raumfunktionen und Nutzungen nach S. 1 Nr. 2 auch Ausgleichsfunktionen für zu erwartende Eingriffe in Natur und Landschaft an anderer Stelle im Plangebiet zugewiesen werden können. Hierdurch soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die naturschutzrechtliche Eingriffs-/Ausgleichsproblemik künftig auch im regionalen Maßstab auf der Grundlage gesamträumlicher Vernetzungskonzepte behandelt werden kann.<sup>359</sup> Der Sache nach bezweckt diese Regelung, die in der baurechtlichen Ausgleichsregelung angelegte räumliche und zeitliche Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich (s. hierzu IV. 3. b) bb)) auf die Ebene der Raumplanung, insbesondere der Regionalplanung hochzuziehen.<sup>360</sup> Damit ist erstmals die Möglichkeit eröffnet, Eingriff und Ausgleich sowohl im landesweiten, als auch im regionalen Maßstab zu betreiben. Dies gilt etwa im Hinblick auf Verbundsysteme, indem sowohl in den Regionalplänen als auch in den landesweiten Raumordnungsplänen eine Konzeption für ein vernetztes Biotop- und Ausgleichskonzept, vergleichbar dem Achsenkonzept im Rahmen der Siedlungsstruktur in Form von „Grünen Achsen“ entwickelt werden kann.<sup>361</sup> Die Regelungen im Landesentwicklungsplan sollten sich dabei auf die großräumigen und landesübergreifenden „Grünen Achsen“ sowie Vorgaben zum Zwecke der landeseinheitlichen Handhabung an die Regionalplanung beschränken; die regional konkrete Ausfüllung und Ausformung ist dann Aufgabe der Regionalplanung.<sup>362</sup>

Ausgehend von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 18 BNatSchG) über die städtebauliche Eingriffsregelung nach § 21 BNatSchG i. V. m. § 1a BauGB bis zur Ebene der Regionalplanung, wo die raumordnerische Ausgleichsregelung wirksam wird, sind damit alle Ebenen der Planung (Objektebene – städtische Ebene – regionale Ebene) von diesem Instrument erfasst. Die Ausgleichsregelung kann dadurch von einem Institut des Substanzschutzes zu einem Instrument der planerischen Ressourcenvorsorge weiterentwickelt werden. Mit einem abgestimmten, interkommunalen Flächenpoolkonzept beispielsweise kann naturschutzfachlichen Forderungen nach Biotopverbundkonzepten entsprochen sowie ein wichtiger Beitrag zur Schaffung eines europarechtlich geforderten Verbundsystems (Natura 2000) erbracht werden. Die Pflicht der Gemeinden, gemäß § 135a Abs. 2 BauGB Flächen für Ausgleichsmaßnahmen auf Kosten der Vorhabenträger bereitzustellen, zwingt sie gleichsam zur Aufstellung eines kommunalen Flächenpools. Auf raumordnerischer Ebene steht dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit offen, durch Implementierung des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG im Landesplanungsgesetz die rechtlichen Voraussetzungen für landes- und regionalplanerische Ausgleichsmaßnahmen zu schaffen. Allerdings hat ein Großteil der Landesgesetzgeber von der Umsetzung der raumordnerischen Ausgleichsregelung in die Landesplanungsgesetze bisher noch kei-

<sup>358</sup> Siehe dazu grundlegend *Janssen*, in: Stadt Marktredwitz (Hrsg.) Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management, S. 58 ff.

<sup>359</sup> BT-Drs. 13/6392, S. 83.

<sup>360</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 106.

<sup>361</sup> *Janssen*, Landnutzung und Landentwicklung 42 (2001) 3, S. 114 ff.

<sup>362</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 107.

nen Gebrauch gemacht.<sup>363</sup> Eine solche Umsetzung in Landesrecht ist für die Anwendung des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG jedoch erforderlich, da die Norm kein unmittelbar geltendes Recht darstellt. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Anweisungsnorm an den Landesgesetzgeber, die – um rechtliche Geltung beanspruchen zu können – zunächst der Überführung in die Landesgesetze bedarf.<sup>364</sup>

Ein weiteres Defizit der raumordnerischen Ausgleichsregelung besteht darin, dass der Planungsträger gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG lediglich einem bestimmten Gebiet die Funktion als Kompensationsfläche für Maßnahmen der städtebaulichen oder naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zuweist. Damit kann zwar eine sinnvolle räumliche Steuerung von Kompensationsmaßnahmen erreicht werden, es besteht jedoch keine Verpflichtung dahingehend, bereits auf raumordnerischer Ebene durch bestimmte Gebietsausweisungen vorbereitete Eingriffe in Naturhaushalt und Landschaftsbild (z. B. im Rahmen der Neuausweisung eines Gewerbegebietes) auszugleichen. Ein solcher Ausgleich sollte hier strategisch, konzeptionell erfolgen (z. B. im Rahmen eines regionalen Konzepts für Kompensation). Insofern wäre es sinnvoll, wenn die Regionalplanung auf der Grundlage ihrer guten und detaillierten Regionskenntnis einschließlich der Kenntnis von Entwicklungsabsichten ein **Kompensationskonzept** in Text und Karte erstellte, in dem sie einerseits konkrete Räume als besonders geeignet für Kompensationsmaßnahmen kennzeichnet (z. B. Räume, die ähnliche Eigenschaften haben wie die beeinträchtigten, und die deshalb für Aufwertungsmaßnahmen gut geeignet sind, etwa große ausgeräumte Agrarlandschaften), oder Räume, für die bestimmte Entwicklungsziele bestehen (z. B. Biotopverbund, Fließgewässerrenaturierung), die gut mit Kompensationsmaßnahmen umgesetzt werden können. Ein solches Konzept mit Eignungsflächen bzw. -räumen für eine Kompensation in der Region könnten als Grundlage für eine weitere Konkretisierung z. B. durch eine regionale Flächenagentur dienen. Insofern wäre die Vorschrift des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG dahingehend weiterzuentwickeln, dass die Regionalplanung bei dem Verlust von für die Biodiversität wertvollen Flächen insgesamt verpflichtet wäre, eine Kompensation regional, konzeptionell vorzudenken und zu -zeichnen und damit den Suchfokus der nachgeordneten Ebenen auf bestimmte Räume zu lenken. Bei besonders großflächigen Beeinträchtigungen könnten Eingriff und Ausgleich im jeweiligen Regionalplan bereits konkret zugeordnet werden.

### **cc) Integration der Fachplanung, insbesondere der Landschaftsplanung**

Die Belange der biologischen Vielfalt finden darüber hinaus auch über die Norm des § 7 Abs. 3 S. 1 ROG Eingang in die Raumordnungspläne, wonach auch Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Denn zu diesen Festlegungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger gehören auch die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen, die wiederum zahlreiche Festlegungen zum Schutz der Biodiversität enthalten (vgl. § 14 Abs. 1

---

<sup>363</sup> Vgl. zur Umsetzung aber § 8 Abs. 2 LPIG Bln/Bbg, § 9 Abs. 1 Nr. 5 LPIG Rh-Pf, § 2 Abs. 5 S. 2 LPLG Saarl.; §§ 3 Abs. 2 Nr. 2 lit. c, 4 Abs. 3 Nr. 2c SächsLPG; § 3 Abs. 5 S. 2 LPIG LSA; § 11 Abs. 4 LPIG BaWü.

<sup>364</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 1, 15 ff.

BNatSchG). Auf Grund der starken Stellung der Fachplanung im Planungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland ist die Regelung des § 7 Abs. 3 ROG überaus sinnvoll, um den dort geregelten Belangen auch im Rahmen der Gesamtplanung Beachtung zu verschaffen. Gleichzeitig wird hierdurch der Koordinierungsanspruch der Raumplanung als „Planung aller Planungen“ rechtlich verbindlich gegenüber den Fachplanungen festgeschrieben.<sup>365</sup>

Die konkrete Form der Integration der Landschaftsplanung in die Raumordnung liegt in der Kompetenz der Länder. Insofern regelt § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG, dass die Raumordnungspläne auch die Funktion entsprechender Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne einnehmen können. Von dieser Möglichkeit der sog. **primären Integration**<sup>366</sup> wurde beispielsweise im Freistaat Sachsen Gebrauch gemacht (vgl. § 5 Abs. 4 SächsLPIG). So regelt § 5 Abs. 1 SächsNatSchG, dass die Grundlagen und Inhalte der Landschaftsplanung für das Gebiet des Freistaates Sachsen sowie das Gebiet jeder Planungsregion nach § 9 SächsLPIG „als Fachbeitrag zusammenhängend darzustellen sind“. Dies bedeutet, dass die Inhalte der Landschaftsplanung entweder – soweit sie zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich und geeignet sind sowie durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können – direkt in die Raumordnungspläne aufgenommen werden oder ansonsten den Raumordnungsplänen als Anlage beigefügt werden (§ 5 Abs. 2 SächsNatSchG). Die als Anlage beigefügten Inhalte der Landschaftsplanung sind dabei in den Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, die sich auf Natur und Landschaft auswirken können, zu berücksichtigen (§ 5 Abs. 3 SächsLPIG).

In anderen Bundesländern wie z.B. in Brandenburg und in Sachsen-Anhalt werden die Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne demgegenüber als eigenständige Pläne aufgestellt und erst durch einen nachträglichen Transformationsakt in die Raumordnungspläne integriert (sog. **sekundäre Integration**).<sup>367</sup> Damit entsteht ein zweiphasiges Aufstellungsverfahren für Raumordnungspläne: Während die naturschutzbezogenen Erfordernisse in der ersten Phase uneingeschränkt dargestellt werden, passieren sie erst in der 2. Phase das „Nadelöhr“ der allseitigen Abwägung aller Raumansprüche und erlangen die rechtliche Verbindlichkeit des jeweiligen Gesamtplans. Die Übernahme der maßgeblichen Inhalte der Landschaftsplanung muss dabei nach den Abwägungsgrundsätzen des § 7 Abs. 7 ROG erfolgen, d.h. der Träger der Raumplanung muss unter Anwendung der Abwägungsregeln entscheiden, ob und wie (in Form von Zielen oder Grundsätzen) die fachplanerische Aussage oder Maßnahme in den Raumordnungsplan aufgenommen werden soll bzw. kann (vgl. § 7 Abs. 3 ROG). *Ohne* eine solche Abwägung kann nur eine sog. *nachrichtliche* Übernahme erfolgen, die als solche zu kennzeichnen ist und, weil kein Erfordernis der Raumordnung, keine Bindungswirkung nach § 4 ROG auslösen kann.<sup>368</sup>

---

<sup>365</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 114.

<sup>366</sup> *Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, § 15 Rn. 54; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 11 Rn. 66, *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 113.

<sup>367</sup> Vgl. § 5 BbgNatSchG.

<sup>368</sup> *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 117.

Die Vorteile der Primärintegration liegen darin, dass die Erarbeitung der Naturschutzbelange im Idealfall in ständiger Abstimmung mit anderen Raumforderungen erfolgt, die Stellungnahmen von Trägern der öffentlichen Verwaltung frühzeitig einbezogen werden können und beide Planungen zeitgleich erfolgen.<sup>369</sup> Allerdings soll die Landschaftsplanung neben raumbedeutsamen Festlegungen auch ökologische Komponenten oder Festlegungen zum Artenschutz enthalten, die nicht von einem Flächenbedarf abhängen und deshalb nicht raumbedeutsam sind. Bei der Primärintegration besteht somit die Gefahr, dass die ökologischen Belange nur insoweit erarbeitet werden, als ihnen überhaupt Raumbedeutsamkeit zukommt und sie anderen gesamtplanerischen Belangen nicht entgegenstehen.<sup>370</sup> Bei einer zunächst selbständigen Landschaftsplanung im Rahmen der Sekundärintegration entsteht hingegen eine umfassende, den Zustand von Natur und Landschaft wiedergebende und jederzeit abrufbare Planungsdokumentation. Auf diese Weise können die Darstellungen als wichtige Informationsgrundlage für andere Verwaltungsentscheidungen, wie z.B. Eingriffs- und Ausgleichsregelungen oder Straßenplanungen, herangezogen werden. Diese von Art. 14 Abs. 2 BNatSchG geforderte gutachtliche Funktion der Landschaftsplanung können nur die im Rahmen der Sekundärintegration erstellten Pläne vollständig erfüllen, da diese selbständig erarbeitet werden und dauerhaft als Informationsquelle zur Verfügung stehen.<sup>371</sup> Auf Grund der Eigenständigkeit der Pläne im letztgenannten Modell kann zudem eine Selbstbindung der Naturschutzverwaltung herbeigeführt werden, die zu einer Effektivierung der Landschaftsplanung führt.<sup>372</sup> Alles in allem dürfte daher die Sekundärintegration vom theoretischen Ansatz her geeigneter sein, die Belange der Biodiversität durchzusetzen, als die Primärintegration. In der Praxis wird die konkrete Integrationsleistung aus Sicht des Naturschutzes aber weniger vom jeweiligen Integrationsmodell, als vielmehr vom Willen und der Fachkompetenz der jeweiligen Planungsträger abhängen, den Belangen der Biodiversität in der konkreten Planung zur Geltung zu verhelfen. So ist es keine Seltenheit, dass der Fachbeitrag des Naturschutzes im Rahmen der Primärintegration eine höhere Qualität aufweist als ein eigenständiges Landschaftsprogramm bzw. ein eigenständiger Landschaftsrahmenplan.

#### **dd) Vorrang- und Vorbehaltsgebiete**

Die Belange der Biodiversität können schließlich auch durch sog. Vorrang- und Vorbehaltsgebiete des Naturschutzes gesichert werden.

**Vorranggebiete** sind Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 ROG). Sie lösen Bindungswirkungen nach § 4 ROG aus, d.h. es besteht im Hinblick auf die Festlegungen für diese Gebiete eine Beachtungspflicht bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Planungsträger, ferner bei formal privatisierten<sup>373</sup> öffentlichen Aufgaben sowie bei allen Planfeststellungen. Vorranggebiete tragen den Charakter von Zielen der

---

<sup>369</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 291.

<sup>370</sup> *Pfeifer/Wagner*, DVBl. 1989, S. 791.

<sup>371</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 292.

<sup>372</sup> *Pfeifer/Wagner*, DVBl. 1989, S. 791.

<sup>373</sup> Vgl. § 4 Abs. 3 ROG.

Raumordnung (vgl. § 3 Nr. 2 ROG) und sind damit einer Abwägung nicht zugänglich.<sup>374</sup> Ein Vorranggebiet für den Schutz von Natur und Landschaft mit entsprechenden Vorgaben zur Sicherung und Entwicklung der Biodiversität verfügt daher über eine große Durchsetzungskraft gegenüber gegenläufigen Raumnutzungsansprüchen. Von der Möglichkeit zur Ausweisung solcher Vorranggebiete wird in der Praxis auch durchaus Gebrauch gemacht. So ist im Sächsischen Landesentwicklungsplan als Ziel definiert, dass in den Regionalplänen ausgehend von einer kartographisch dargestellten Gebietskulisse und den in der Begründung aufgeführten Kriterien Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft (Arten- und Biotopschutz) auszuweisen sind und auf dieser Grundlage ein ökologisches Verbundsystem zu sichern und als solches zu kennzeichnen ist.<sup>375</sup> Auf dieser Basis wurden beispielsweise im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge zahlreiche Flächen als Vorranggebiet für Natur und Landschaft ausgewiesen. Dies betrifft i. d. R. Flächen, die aufgrund ihrer aktuellen biotischen und abiotischen Ausstattung geeignet sind, die nachhaltige Sicherung von (Teil-) Populationen oder Individuen standort- und naturraumtypischer Arten und der Lebensräume zu gewährleisten und die selbst Ausgangsbereiche für Wiederbesiedlungsprozesse sein können. Hierzu zählen in erster Linie die fachrechtlich gesicherten sowie geplanten Schutzgebiete gemäß dem SächsNatSchG (FFH-Gebiete, Nationalpark Sächsische Schweiz, Naturschutzgebiete). Darüber hinaus wurden aber auch ökologische Verbundstrukturen, insbesondere solche mit Biotopentwicklungspotenzial, Böden besonderer Funktionalität, Flächennaturdenkmale, besonders geschützte Biotope sowie die Flächen der „Gebietskulisse für die Ausweisung eines ökologischen Verbundsystems“ i. S. (etwa mit besonderer Biotopentwicklungsfunktion), Gebiete mit weitgehend natürlicher bis naturnaher Vegetation sowie Rast-, Brut- und Nahrungshabitate von störungsempfindlichen Tierarten als Vorranggebiete eingestuft.<sup>376</sup>

**Vorbehaltsgebiete** sind Gebiete, in denen bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll (§ 7 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 ROG). Sie stellen eine gegenüber den Vorranggebieten abgeschwächte Form der Sicherung von Flächen für Nutzungen dar, die ihrer Eigenart nach auch für eine Festlegung als Vorranggebiet in Frage kommen. Ein Vergleich mit den Begriffsbestimmungen in § 3 ROG zeigt, dass es sich bei den Vorbehaltsgebieten nur um Grundsätze der Raumordnung handeln kann.<sup>377</sup> Im Gegensatz zu den Vorranggebieten, die im Wege nachfolgender Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen nicht überwunden werden können, setzen Vorbehaltsgebiete solche Abwägungs- und Ermessensentscheidungen voraus, um sich in diesen als Abwägungsvorgabe einzubringen. Im Bereich des Biodiversitätsschutzes umfassen Vorbehaltsgebiete beispielsweise bislang nicht in abgestimmten naturschutzfachlichen Plänen oder Konzepten enthaltene Fachplanungen zu Schutzgebieten oder Biotopverbänden. Auf der Grundlage des Ziels 4.2.2 des Landesentwicklungsplans Sachsen sind etwa im Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge neben den Vorranggebieten auch zahlreiche Flächen als Vorbehaltsgebiet für Natur und Landschaft ausgewiesen worden. Hierdurch

---

<sup>374</sup> Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 127.

<sup>375</sup> Vgl. Ziel 4.2.2 des Landesentwicklungsplans Sachsen.

<sup>376</sup> Begründung zu Ziel 7.1.1 des Regionalplans „Oberes Elbtal/Osterzgebirge“.

<sup>377</sup> Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz (Hrsg.), Raumordnung in Bund und Ländern, § 7 Rn. 131.



werden i. d. R. Flächen gesichert, die zur Arrondierung, Pufferung, Ergänzung oder unter dem Aspekt der Repräsentanz erforderlich sind. Dazu zählen etwa Flächen der „Gebietskulisse für die Ausweisung eines ökologischen Verbundsystems“ gemäß dem LEP, für die sich kein Vorranganspruch ergeben hat, Vogelschutzgebiete, großflächig unzerschnittene störungsarme Räume, Räume mit "Brückenfunktion" zwischen Vorranggebietsansprüchen Natur und Landschaft unter Einbeziehung von Lebensräumen, die aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes erhaltenswert sind und sich außerhalb von Vorranggebieten befinden sowie Pufferzonen um Vorranggebiete Natur und Landschaft.<sup>378</sup>

### **ee) SUP-Pflicht**

Die materielle Pflicht zur Berücksichtigung der Umweltbelange bei der Aufstellung / Änderung der Raumordnungspläne ist durch die Verpflichtung zur Durchführung einer SUP durch das EAG Bau aus dem Jahre 2004 verfahrensrechtlich untermauert worden (§ 7 Abs. 5 S. 1 ROG). In dem dabei gemäß den Kriterien des Anhangs I der SUP-Richtlinie zu erstellenden Umweltbericht sind die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Raumordnungsplans auf die Umwelt hat, sowie anderweitige Planungsmöglichkeiten unter Berücksichtigung der wesentlichen Zwecke des Raumordnungsplans zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten (§ 7 Abs. 5 S. 2 ROG). Der Umweltbericht kann als gesonderter Teil in die Begründung des Raumordnungsplans nach Absatz 8 aufgenommen werden. Die öffentlichen Stellen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann, sind bei der Festlegung des Umfangs und Detaillierungsgrads des Umweltberichts zu beteiligen. Es kann vorgesehen werden, dass *geringfügige* Änderungen von Raumordnungsplänen nur dann einer Umweltprüfung bedürfen, wenn gemäß Artikel 3 der SUP-Richtlinie nach den Kriterien ihres Anhangs II festgestellt wurde, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Diese Feststellung ist unter Beteiligung der öffentlichen Stellen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann, zu treffen. Sofern festgestellt wurde, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, sind die zu diesem Ergebnis führenden Erwägungen in den Entwurf der Begründung der Planänderung aufzunehmen (§ 7 Abs. 5 S. 3 bis 7 ROG). Was die Verpflichtung zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung anbelangt, so ist vorzusehen, dass den öffentlichen Stellen und der Öffentlichkeit frühzeitig und effektiv Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung sowie zum Umweltbericht zu geben ist. Wird die Durchführung eines Plans voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt eines anderen Staates haben, so ist dessen Beteiligung entsprechend den Grundsätzen des UVPG durchzuführen (7 Abs. 6 ROG). Sowohl der Umweltbericht nach § 7 Abs. 5 ROG als auch die Stellungnahmen nach § 7 Abs. 6 ROG sind in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 7 S. 2 ROG).

### **Fazit:**

Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten, dass die Belange der Biodiversität in den Grundsätzen der Raumordnung gemäß § 2 Abs. 2 ROG, vor allem im Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG verankert sind und damit Eingang in die Raumordnung finden. Die stärkste Form, diesen Grundsatz in den Raumordnungsplänen umzusetzen, ist die Konkretisierung durch Ziele der Raumordnung sowie durch Vorranggebiete für Natur und

---

<sup>378</sup> Begründung zu Ziel 7.1.1 des Regionalplans „Oberes Elbtal/Osterzgebirge“.

Landschaft, da diese nicht mehr der Abwägung unterliegen und später von allen öffentlichen Stellen zu beachten sind (§ 4 Abs. 1 ROG). Im Gegensatz zur Rechtslage vor dem BauROG 1998, wonach ausdrücklich bestimmt war, dass die Raumordnungspläne diejenigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung enthalten mussten (§ 4 Abs. 3 ROG a. F. i.V.m. § 5 Abs. 2 ROG a. F.), die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 ROG erforderlich waren, sind die Länder – zumindest nach Bundesrecht – heute formalrechtlich nicht mehr verpflichtet, die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG durch Ziele und (damit auch durch solche zugunsten der Biodiversität) zu verwirklichen. Um die Implementierung der Grundsätze des § 2 ROG zu stärken, sollte daher de lege ferenda der ursprüngliche Rechtszustand wieder hergestellt werden, indem in § 7 Abs. 1 ROG ausdrücklich angeordnet wird, dass die Raumordnungspläne zumindest die Ziele enthalten *müssen*, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 ROG erforderlich sind. Freilich gilt dies auch für die anderen in § 2 Abs. 2 ROG geregelten – teils gegenläufigen – Grundsätze. Diese fließen gleichberechtigt in die planerische Abwägung gemäß § 7 Abs. 7 ROG ein und können sich gegenüber den Belangen der Biodiversität durchsetzen, denn die Raumordnung hat als Gesamtplanung die Aufgabe, auch den anderen Interessen im Raum gerecht zu werden. Mit besonderer Durchsetzungskraft ist jedoch speziell der Schutz von Natura-2000-Gebieten ausgestattet, indem die Raumordnungspläne der FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 BNatSchG unterliegen. Diese Norm enthält strikte, voll justiziable Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, die jenseits der in § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG inkorporierten Interessenabwägung keiner planerischen Abwägung unterliegen. Anders verhält es sich bei den Ergebnissen der SUP, die in der planerischen Abwägung nur zu berücksichtigen sind. Die SUP bezieht sich jedoch auf sämtliche Umweltbeläge und trägt damit zu einer umfassenden Ermittlung und Bewertung der umweltbezogenen Auswirkungen des Plans bei. Potenziale für einen verbesserten raumordnerischen Schutz der Biodiversität, insbesondere zur Schaffung großräumiger Biotopverbunde, könnten aus einer Hochzonung der Eingriffsregelung auf die Ebene der Raumordnung erwachsen. Hierzu wäre die Ausgleichsregelung des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG dahingehend weiterzuentwickeln, dass eine Ausgleichspflicht für den Verlust von für die Biodiversität wertvollen Flächen durch ein regionales Kompensationsflächenkonzept zu erfolgen hat.

## **b) Bauleitplanung**

### **aa) Die Berücksichtigung der Biodiversität im Rahmen der Abwägung**

Erhebliche Auswirkungen auf die Biodiversität hat die Bauleitplanung, d. h. die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung. So können die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung maßgebenden und bei der Bauleitplanung zu berücksichtigenden öffentlichen Belange im konkreten Planungsfall mit dem Belang der biologischen Vielfalt kollidieren.

Das BauGB programmiert die Bauleitplanung durch Planungsgrundsätze sowie Verfahrens- und Organisationsregelungen. Die Entscheidungen über den Inhalt der Bauleitplanung trifft es jedoch nicht. Dies bedeutet, dass die Entscheidung, welche Nutzungen wo und wann durch Planung ermöglicht oder unterbunden werden, und damit der eigentliche Gestaltungsakt der Planung, gesetzlich nur in allgemeinen Aufgaben- und Zielbeschreibungen vorgegeben sind. Der genaue Inhalt der Planung kommt erst in der plane-

rischen Zielkonkretisierung und in den Abstimmungsvorgängen der Planung zur Entscheidung („Finalprogramme“).

Wie bei der raum- und regionalplanerischen Abwägung wird auch das Planungsermessen der Gemeinde bei der Bauleitplanung durch das **Abwägungsgebot** rechtlich gebunden (§ 1 Abs. 7 BauGB). Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Ohne gerechte Abwägung ist (rechtsstaatliche) Planung somit nicht möglich. Die Belange des § 1 Abs. 7 BauGB sind in § 1 Abs. 6 BauGB beispielhaft aufgezählt und umfassen sowohl soziale, wirtschaftliche als auch umweltschützende Ziele (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB). Die **umweltschützenden Belange** werden speziell in § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB geregelt, wonach bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere auch die Auswirkungen auf Tiere Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt zu berücksichtigen sind (vgl. § 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB). Damit wird die Biodiversität ausdrücklich als in der Abwägung zu berücksichtigender Belang genannt.

Als zusätzliche Pflichten in der Bauleitplanung werden der Gemeinde in **§ 1a BauGB** ergänzende umweltschutzbezogene Regelungen, nämlich die Beachtung der Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2), die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung innerhalb der Abwägung einschließlich der Möglichkeit des Ausgleichs der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (§ 1a Abs. 3) sowie die Beachtung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie auferlegt (§ 1a Abs. 4). Insbesondere die Eingriffsregelung sowie die Vorgaben der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sind wichtige Instrumente zum Schutz der Biodiversität. Die Vorgaben des § 1a BauGB sind ebenso wie die anderen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 beispielhaft genannten umweltbezogenen Belange in den Abwägungsvorgang nach § 1 Abs. 7 zu integrieren (vgl. § 1a Abs. 1 BauGB). Damit wird das Ziel verfolgt, Umweltschutz unmittelbar und innerhalb der städtebaulichen Rechtsordnung zu verwirklichen („Integrationsansatz“), um damit einen denkbaren „zweiten Pfad“ der räumlichen Planung mit umweltrechtlicher Prägung zu vermeiden.<sup>379</sup>

Inwieweit die in § 1 Abs. 6 und § 1a BauGB enthaltenen Planungsgrundsätze jeweils im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind, bestimmt sich nach den Erfordernissen des Einzelfalls. Die in § 1 Abs. 6 getroffene Reihenfolge der wirtschaftlichen, sozialen und umweltschützenden Belange hat dabei ausschließlich redaktionelle Bedeutung und stellt keine Gewichtung der Planungsleitlinien dar. Die konkreten Anforderungen, die sich für die Gemeinde auf Grund des Abwägungsgebots des § 1 Abs. 7 BauGB ergeben, sind vom BVerwG in mehreren Entscheidungen grundsätzlich geklärt worden.<sup>380</sup> So hat das BVerwG zunächst den Unterschied zwischen der Rechtsnatur der Ziele und Grundsätze der Bauleitplanung nach Abs. 5 und 6 einerseits und der Abwägung nach Abs. 7 andererseits wie folgt bezeichnet:<sup>381</sup>

Bei den Planungsgrundsätzen des Abs. 5 und 6 BauGB handelt es sich um **unbestimmte Rechtsbegriffe**. Der planenden Gemeinde steht daher kein Beurteilungsspielraum darüber zu, was z. B. zu den Bedürfnissen der Wirtschaft, des Umweltschutzes, des Wohnens oder des Verkehrs gehört. Dies trifft insbesondere auch auf die Auslegung des

<sup>379</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 1a, Rn. 1.

<sup>380</sup> BVerwGE 34, 301/308 ff.; 45, 309/312 ff.; 47, 144/146; 59, 87/98.

<sup>381</sup> BVerwGE 34, 301/308.

Begriffs der biologischen Vielfalt gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB zu, der im Sinne des Art. 2 Abs. 2 der Biodiversitätskonvention zu verstehen ist.<sup>382</sup>

Im Unterschied zur Auslegung und Anwendung dieser Planungsgrundsätze ist die Frage, ob der jeweiligen Planung eine gerechte **Interessenabwägung** zugrunde liegt, der aufsichtlichen und gerichtlichen Kontrolle nur eingeschränkt zugänglich. Die Planung ist sowohl ein „Vorgang des Abwägens“ als auch „eine Bestimmung der (relativen) Wichtigkeit der abzuwägenden Belange“.<sup>383</sup> Sie hat die Aufgabe, zwischen den verschiedenen, der Planung vorgegebenen Belangen im Wege eines Kompromisses auszugleichen. Dabei müssen sowohl der Vorgang des Abwägens als auch das Ergebnis der Abwägung dem Gebot der gerechten Abwägung entsprechen. Nur insoweit unterliegt auch die Abwägung der aufsichtlichen und gerichtlichen Kontrolle. Die rechtlichen (und überprüfbaren) Anforderungen an das Gebot der gerechten Abwägung lassen sich wiederum der Abwägungsfehlerlehre des BVerwG entnehmen (s. hierzu bereits ausführlich oben IV. 3 a).<sup>384</sup>

Wie im Rahmen der raumplanerischen Abwägung (§ 7 Abs. 7 ROG) wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die Gemeinde innerhalb dieses Rahmens in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange innerhalb des vorgegebenen Rahmens ist die „elementare planerische Entschließung“ der Gemeinde über die städtebauliche Entwicklung und Ordnung und kein aufsichtlich oder gerichtlich nachvollziehbarer Vorgang.<sup>385</sup>

Der Abwägung unterliegen allerdings nicht bestimmte durch Fachgesetze näher ausgeformte und mit strikter Verbindlichkeit ausgestattete Gesichtspunkte öffentlicher Belange i. S. von § 1 Abs. 5 und 6 sowie § 1a BauGB. Dies betrifft etwa die gemäß § 35 Satz 2 BNatSchG für Bebauungspläne bestehende Verpflichtung zur Durchführung einer **FFH-Verträglichkeitsprüfung**, soweit durch die Planung FFH- oder Vogelschutzgebiete betroffen sein können, vgl. § 34 Abs. 2 BNatSchG. Ergibt die Verträglichkeitsprüfung, dass der Plan zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinem für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist dieser unzulässig, sofern nicht die Ausnahmeregelungen des § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG vorliegen; eine „Überwindung“ im Wege der Abwägung kommt nicht in Betracht.<sup>386</sup> Vorrang im Rahmen der Abwägung haben weiterhin solche Umweltbelange, die als Grenzwerte nach § 16 BImSchG oder Maßnahmen nach der BBodSchV normiert worden sind.<sup>387</sup>

Ebenfalls nicht der Abwägung unterliegen die der Bauleitplanung vorgegebenen **Ziele der Raumordnung** (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB) Soweit Belange der Raumordnung zwar nicht in Zielen konkretisiert und damit der Bauleitplanung zur Anpassung vorgegeben sind, jedoch für die Anwendung durch die Gemeinde ausreichend bestimmt sind, sind sie als öffentliche Belange zu berücksichtigen (vgl. im Einzelnen § 4 ROG zur Unterscheidung von Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung).<sup>388</sup>

<sup>382</sup> *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1 Rn. 65.

<sup>383</sup> *BVerwGE* 34, 301, 308 f.

<sup>384</sup> *BVerwGE* 34, 301, 309.

<sup>385</sup> *BVerwG* a. a. O.

<sup>386</sup> *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1a Rn. 34.

<sup>387</sup> *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 2 Rn. 7.

<sup>388</sup> *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1 Rn. 104.

Die **Regelungen des Artenschutzes** können der bauplanerischen Abwägung ebenfalls Grenzen setzen. Zwar lässt die Bauleitplanung selbst keine Eingriffe in den Artenschutz zu, sondern schafft nur die Grundlage für solche Eingriffe, so dass die §§ 39 ff. BNatSchG (insbesondere § 43 BNatSchG) hier noch keine unmittelbare Anwendung finden.<sup>389</sup> Demgemäß handelt es sich beim gesetzlichen Biotop- und Artenschutz um keinen zwingenden Planungsleitsatz i. S. eines Überplanungsverbots.<sup>390</sup> Gleichwohl können sich die artenschutzrechtlichen Vorschriften unter dem Gesichtspunkt der Frage der Erforderlichkeit eines Bebauungsplans i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB und der Durchführbarkeit nach den Abwägungsgrundsätzen des § 1 Abs. 7 BauGB auswirken. Dies ist dann der Fall, wenn Baumaßnahmen auf der Grundlage des Bebauungsplans nicht durchgeführt werden können, weil die §§ 39 ff. BNatSchG entgegenstehen.<sup>391</sup> Wesentlich ist insofern, ob die Verwirklichung der Festsetzungen des Bebauungsplans auf unüberwindbare artenschutzrechtliche Regelungen treffen würde. Nach dem BVerwG hindert eine Unvereinbarkeit mit den Anforderungen des Artenschutzes die Aufstellung eines Bebauungsplans, der eine Baugebietsausweisung zum Ziel hat, nicht, wenn eine Befreiung in Betracht kommt.<sup>392</sup> Diese Frage beurteilt sich im Einzelnen nach den §§ 42 f., 62 BNatSchG. Nach dem VGH Kassel steht das Artenschutzrecht dem Bebauungsplan etwa nicht entgegen, wenn im Vollzug ein Ausgleich erfolgt; wesentlich ist danach, ob die vorgesehenen Festsetzungen auf unüberwindbare artenschutzrechtliche Regelungen treffen würden.<sup>393</sup> Entscheidend sind somit die Möglichkeiten von artenschutzrechtlichen Ausnahmen und Befreiungen oder die Möglichkeiten des Vollzugs, den Belangen des Artenschutzes Rechnung tragen.

## **bb) Die bauplanerische Eingriffsregelung**

Im Folgenden soll näher auf die Probleme der durch § 1a Abs. 3 BauGB vorgegebenen Integration der bauplanerischen Eingriffsregelung in die Bauleitplanung eingegangen werden.

Seit der Einführung der Eingriffsregelung durch das BNatSchG von 1976 gab es Unklarheiten und Streitigkeiten über das Verhältnis der Eingriffsregelung zum Baurecht. Hintergrund dieser Streitigkeiten war der Umstand, dass die meisten Eingriffe in Natur und Landschaft durch bauliche Vorhaben stattfinden, so dass mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsprüfung und der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung ein Nebeneinander zweier Zulassungsregimes existierte.<sup>394</sup> In diesem Zusammenhang bereitete insbesondere die Integration der Eingriffsregelung in das Bebauungsplanverfahren und das Verhältnis zur späteren Baugenehmigung Probleme. So wurde u. a. die Frage gestellt, ob eine Eingriffsprüfung erst bei der Vorhabengenehmigung oder bereits bei der Aufstellung eines Bauleitplans stattfinden sollte.<sup>395</sup> Diese Frage entschied der Gesetzgeber

<sup>389</sup> *Sellner*, in: Führ/Wahl/Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft, S. 544; *VGH Kassel*, NuR 2004, S. 393 f.

<sup>390</sup> *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1 Rn. 65c.

<sup>391</sup> *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 1 Rn. 144e.

<sup>392</sup> *BVerwG*, NuR 1998, S. 135.

<sup>393</sup> *VGH Kassel*, NuR 2001, S. 702.

<sup>394</sup> *Wagner*, Ökokonten und Flächenpools, S. 114.

<sup>395</sup> Vgl. hierzu *Dolde*, in: Driehaus/Birk (Hrsg.), Baurecht - Aktuell, S. 195 ff.; *Gaentzsch*, NuR 1990, S. 1 ff., siehe insbes. S. 6.

durch das Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz (IWG) von 1993<sup>396</sup> dahingehend, dass anstelle doppelter Eingriffsprüfungen im Bebauungsplan und im späteren Genehmigungsverfahren nur noch eine Prüfung der Naturschutzbelange erfolgen sollte. Dies geschah durch Einfügung der als „**Baurechtskompromiss**“ bezeichneten §§ 8a – 8d BNatSchG, die vorsahen, dass eine selbständige Eingriffsprüfung nur noch bei der Genehmigung von Außenbereichsvorhaben nach § 35 BauGB stattfinden solle. Bei sonstigen Baugenehmigungen war keine Eingriffsprüfung mehr notwendig, weil diese Prüfung bereits abschließend in der Bauleitplanung stattzufinden hatte. Die damit bewirkte Vorverlagerung der Prüfung von der Vorhabensverwirklichung auf das Bauleitplanverfahren verfolgte *vor allem* das Ziel, die Prüfung der Belange von Naturschutz- und Landschaftspflege nicht zwischen Bauleitplanung und Vorhabengenehmigung aufzuspalten.

Trotz dieser im Grundsatz zunächst klaren Abgrenzung bereitete die Eingriffsregelung in der Praxis weiterhin Probleme. Insoweit war v. a. unklar, inwieweit die Eingriffsregelung in einem Bauleitplanverfahren in der Abwägung zu berücksichtigen sei und wie konkret diese Berücksichtigung zu erfolgen habe. Daher nutzte der Gesetzgeber die im Jahr 1998 in Kraft getretene Novellierung des Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG)<sup>397</sup> dazu, die entstandenen Auslegungsschwierigkeiten zu beseitigen und den Baurechtskompromiss weiterzuentwickeln. Dies geschah dadurch, dass die Regelungen des IWG zur Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung wieder weitgehend aus dem BNatSchG entfernt (Aufhebung von §§ 8b und 8c, Neufassung von § 8a<sup>398</sup>) und in das BauGB verlagert wurden (§§ 1a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3; 5 Abs. 2a; 9 Abs. 1a; 135a – 135c; 200a). In der Sache fand eine Aufspaltung der bisher einheitlichen Eingriffsregelung in eine naturschutzrechtliche und eine nach der Logik planerischer Gestaltung zu bewältigende sog. baurechtliche bzw. städtebauliche Eingriffsregelung statt:

Nach der **baurechtlichen** Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 S. 1 BauGB) sind die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu „berücksichtigen“. Maßstab für die Vermeidung und den Ausgleich eines zu erwartenden Eingriffs in Natur und Landschaft in der Bauleitplanung sind demnach die Grundsätze der gerechten Abwägung aller berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander. Dies bedeutet, dass es sich bei der baurechtlichen Eingriffsregelung um keinen zwingenden Planungsleitsatz handelt.<sup>399</sup> Im Hinblick auf das Verhältnis der baurechtlichen Eingriffsregelung zur **naturschutzrechtlichen** Eingriffsregelung gemäß §§ 19 ff. BNatSchG gilt, dass für die Prüfung, *ob* die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung anzuwenden ist und damit für die Entscheidung über das Vorliegen eines Eingriffs und seine naturschutzrechtliche Beurteilung, das BNatSchG als Fachgesetz maßgeblich ist.<sup>400</sup> Die *Rechtsfolgen und den Vollzug* der auf Grund der Bauleitplanung zu erwartenden Eingriffe regelt gemäß § 21 Abs. 2 BNatSchG demgegenüber das BauGB. Insofern ist neben dem genannten Abwä-

<sup>396</sup> Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland vom 22. 4. 1993, BGBl. I, S. 466 (481).

<sup>397</sup> Bau- und Raumordnungsgesetz vom 18. 8. 1997, BGBl. I, S. 2081 (2110).

<sup>398</sup> § 8a BNatSchG, der das Verhältnis von naturschutzrechtlicher zu städtebaulicher Eingriffsregelung betrifft, wurde im Rahmen der BNatSchG-Novelle 2002 zu § 21 BNatSchG.

<sup>399</sup> Götze/Müller, ZUR 2008, S. 12.

<sup>400</sup> Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 1a Rn. 39.

gungsvorbehalt des § 1a Abs. 3 S. 1 BauGB festgelegt, dass der Ausgleich durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach §§ 5 und 9 BauGB zu erfolgen hat (§ 1a Abs. 3 S. 2 BauGB). Überdies können die Darstellungen und Festsetzungen nach §§ 5 BauGB (Flächen und zum Ausgleich) und 9 BauGB (Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich) auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen (§ 1a Abs. 3 S. 3 BauGB). Die Vorschrift wird ergänzt durch § 200a S. 1 BauGB, wonach die naturschutzrechtliche Differenzierung von Ausgleich und Ersatzmaßnahmen ebenso aufgehoben wird wie der teilweise naturschutzrechtlich geforderte unmittelbare räumliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich.<sup>401</sup>

Mit der beschriebenen Ausgliederung der Eingriffsprüfung von Bauleitplänen aus dem Naturschutzrecht sollte Systematisierungs- und Integrationsschwierigkeiten begegnet werden, die die Anwendung der für Vorhabengenehmigungen konzipierten konditionalen Eingriffsprüfung nach §§ 18 ff. auf das methodisch unterschiedliche Bauleitplanverfahren mit sich brachte.<sup>402</sup> Weiterhin sollten durch die „Hochzonung“ der Eingriffsprüfung auf die planerische Ebene die Möglichkeiten der Bauleitplanung besser genutzt werden, die Anliegen der Eingriffsregelung effektiver zu gestalten, als dies im Rahmen der Erteilung der Baugenehmigung für ein bestimmtes Vorhaben möglich wäre.<sup>403</sup> Gleichwohl sind in der Praxis bestehende Probleme bei der Festlegung von Kompensationsmaßnahmen in Bebauungsplänen damit nicht behoben worden. Die größten Fehlerquellen liegen in der fehlerhaften Ermittlung des Kompensationsumfangs, in der unvollständigen Grundlagenermittlung beim Festsetzen der nötigen Kompensationsmaßnahmen und vor allem in der Abwägung zur Integration der Ergebnisse des Grünordnungsplanes in den Bebauungsplan:

Was die Ermittlung des Kompensationsumfangs angeht, kann ein Defizit etwa darin liegen, dass auf kommunaler Ebene kein einheitliches, einfach zu handhabendes und fachlich anerkanntes Bewertungsverfahren besteht. Dies kann dazu führen, dass auf Grund unterschiedlicher Bewertungsverfahren – bei gleichem Eingriffstatbestand – innerhalb einer Gemeinde unterschiedliche Umfänge der durchzuführenden Kompensationsmaßnahmen ermittelt werden. Ein weiteres Problem stellt die unvollständige Grundlagenermittlung bei der Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen dar. Häufig werden stark formalisierte Punktwertverfahren verwendet, die noch nicht einmal alle Naturgüter berücksichtigen.<sup>404</sup> So werden Beeinträchtigungen von Böden und der natürlichen Bodenfruchtbarkeit durch Versiegelung meist „unterschlagen“.

Vor allem aber können im Abwägungsprozess zur Übernahme von Maßnahmen des Grünordnungsplanes in den Bebauungsplan Kompensationsmaßnahmen „weggewogen“ und ersatzlos verloren gehen.<sup>405</sup> Denn im Gegensatz zur Eingriffsregelung der §§ 18 ff. BNatSchG besteht in der Bauleitplanung keine strikte Bindung an eine volle Kompensation.<sup>406</sup> Somit ist der durch die Eingriffsregelung eigentlich angestrebte vollständige Ausgleich des Eingriffes nicht möglich.<sup>407</sup> Dieses Defizit wiegt insofern besonders schwer, als der Gesetzgeber mit dem BauROG von 1998 durch eine Änderung des

<sup>401</sup> *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 1a Rn. 40.

<sup>402</sup> *Wolf*, ZUR 1998, S. 184; *Wagner*, Ökokonten und Flächenpools, S. 117, 122.

<sup>403</sup> *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 1a Rn. 39.

<sup>404</sup> *Balla et al.*, Natur und Landschaft 4/ 2000, S. 139.

<sup>405</sup> *Meyhöfer*, Naturschutz und Landschaftsplanung 2000, S. 327.

<sup>406</sup> *Götze/Müller*, ZUR 2008, S. 12.

<sup>407</sup> *Balla et al.*, Natur und Landschaft 4/ 2000, S. 140.

§ 10 Abs. 2 BauGB den völligen Verzicht auf eine aufsichtsbehördliche Kontrolle von Bebauungsplänen statuiert hat, soweit der Bebauungsplan aus einem genehmigten Flächennutzungsplan entwickelt wurde. Damit wird für die Gemeinde ein Freiraum beim Vollzug der ihr regelmäßig lästigen bauplanerischen Eingriffsregelung geschaffen, der allenfalls noch durch Normenkontrollanträge gemäß § 47 VwGO eingeschränkt werden kann.<sup>408</sup>

Ein weiteres Defizit liegt in der Nichtanwendbarkeit der Eingriffsregelung bei bestimmten **Plänen der Innenentwicklung** (§ 13a Abs. 1 S. 1 BauGB). So gelten gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB im beschleunigten Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung mit einer Grundfläche von insgesamt weniger als 20 000 Quadratmetern (§ 13a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB) Eingriffe, die auf Grund der Aufstellung des Bebauungsplans zu erwarten sind, als i. S. des § 1 a Abs. 3 S. 5 vor der planerischen Entscheidung erfolgt oder zulässig. Auf Grund dieser Fiktion sind die zu erwartenden Eingriffe nicht ausgleichspflichtig. Der Verzicht auf den ohne die Fiktion möglicherweise notwendigen Ausgleich wird damit gerechtfertigt, dass der Bebauungsplan der Innenentwicklung dazu dient, zusätzliche Flächenansprüche und damit weitere Eingriffe in Natur und Landschaft zu vermeiden.<sup>409</sup> So sehr der hinter dieser Überlegung stehende Gedanke der Stärkung der Innenentwicklung der Städte zu begrüßen ist,<sup>410</sup> kann der damit verbundene generelle Verzicht auf die Eingriffsregelung dennoch negative Auswirkungen auf die Biodiversität in den Städten haben. So zeigen zahlreiche Studien, dass Städte schon heute im Vergleich zu der sie umgebenden Landschaft oft wesentlich artenreicher sind, nicht zuletzt werden sie als Ersatzlebensraum für viele heimische Arten genutzt, die z. B. in intensiv genutzten Agrarlandschaften keine Lebensstätten mehr finden.<sup>411</sup> Werden solche Lebensräume für Nachverdichtungen oder für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung ersatzlos überplant (z. B. durch Erweiterung vorhandener Gewerbebetriebe in angrenzende Grünflächen), besteht die Gefahr, dass hierdurch Lebensräume von Pflanzen und Tieren verloren gehen.<sup>412</sup> Zwar ist es der Gemeinde unbenommen, im Einzelfall trotz der Fiktion des § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB Ausgleichsmaßnahmen festzusetzen.<sup>413</sup> Diese sind aber in der Abwägung leichter überwindbar, als es normalerweise der Fall ist. Ohne die strikte Verpflichtung zum Ausgleich im „Rücken“ dürfte es schwieriger werden, Investoren zur Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen oder zur Kostenübernahme zu verpflichten.<sup>414</sup> Dies gilt sowohl im Hinblick auf Maßnahmen im Plangebiet selbst, die somit auch dem Gebiet selbst bzgl. seiner ökologischen Qualitäten zugute kommen, als auch im Hinblick auf externe Ausgleichsmaßnahmen, die an anderer Stelle im Stadtgebiet und für das Stadtgebiet insgesamt vorteilhaft wirken.<sup>415</sup>

Ein weiteres Defizit liegt in der Nichtanwendbarkeit der Eingriffsregelung für Vorhaben im **unbepflanzten** Innenbereich (§ 21 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). Für Entscheidungen über

<sup>408</sup> Schmidt, NVwZ 1998, S. 337.

<sup>409</sup> BT-Drs. 16/2496, S. 2; BT-Drs. 16/3308, S. 18.

<sup>410</sup> Vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 13a BauGB, Rn. 17.

<sup>411</sup> Bundesregierung, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, S. 63

<sup>412</sup> Vgl. Bunzel, BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, S. 41; Tomerius, ZUR 2008, S. 6 spricht von einer „zweischneidigen Vorschrift“, da die flächensparenden und bodenschützenden Vorteile einer forcierten Innenentwicklung hierdurch letztlich mit den Nachteilen einer nicht mehr verbindlichen Ausgleichspflicht bilanziert werden.

<sup>413</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 13a BauGB, Rn. 17.

<sup>414</sup> Bunzel, BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, S. 43; Tomerius, ZUR 2008, S. 6.

<sup>415</sup> Götze/Müller, ZUR 2008, S. 12.



entsprechende Innenbereichsvorhaben nach § 34 BauGB ist nur das Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden zu suchen (vgl. § 21 Abs. 3 S. 1 BNatSchG). Während „Einvernehmen“ bedeuten würde, dass für das Vorhaben das Einverständnis der Naturschutzbehörde vorliegen muss, ist ein solches Einverständnis im Falle des bloßen „Benehmens“ nicht erforderlich. Es bedeutet lediglich, dass der Naturschutzbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist, ohne dass ein Einverständnis erforderlich wäre. Im Gegensatz zur „Anhörung“ muss die Stellungnahme freilich zur Kenntnis genommen und in die Überlegungen einbezogen werden. Äußert sich in den Fällen des § 34 BauGB die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nicht binnen eines Monats, kann die für die Entscheidung zuständige Behörde davon ausgehen, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden (§ 21 Abs. 3 BNatSchG). Diese Regelungen sind aus Sicht der Biodiversität eher schwach ausgestaltet und können die Nichtanwendbarkeit der Eingriffsregelung nicht kompensieren. Vor dem Hintergrund, dass gerade auch viele Gebiete in den Städten als Lebensraum für Tiere und Pflanzen dienen, stellt die Bauleitplanung damit nur ein unzureichendes Instrumentarium zur Verfügung, die Biodiversität in den Städten zu schützen.

In **tatsächlicher Hinsicht** besteht bei der Eingriffsregelung darüber hinaus das Problem der mangelnden Verfügbarkeit geeigneter Ausgleichsflächen.<sup>416</sup> Dies betrifft insbesondere Privatflächen, da die Ausweisung von Flächen als Ausgleichsflächen für Eingriffe in Natur und Landschaft und die planerische Festsetzung von Ausgleichsmaßnahmen für sich allein noch nicht die Durchführbarkeit der festgelegten Ausgleichsmaßnahmen sichert. Die Ursache hierfür liegt darin, dass die Bebauungsplanung traditionellerweise „Angebotsplanung“ ist, d. h. die Grundeigentümer regelmäßig nicht zwingt, dem planerischen Angebot Rechnung zu tragen. Probleme treten weiterhin bei der Finanzierung der Maßnahmen auf, indem Maßnahmen auf Grund finanzieller Engpässe lange Zeit unverwirklicht bleiben. Besonders häufig betrifft dies auch die Frage der dauerhaften Erhaltung bereits realisierter Maßnahmen. So werden die Kompensationsflächen auf Grund von Finanzierungs- oder Personalproblemen nicht gepflegt oder erhalten, wodurch sie ihre volle ökologische Wirksamkeit nicht erreichen können.<sup>417</sup>

Ausgehend von den vorhandenen Problemen müssen Lösungen gefunden werden, die die adäquate Festsetzung und tatsächliche Realisierung von Kompensationsmaßnahmen verbessern. So sollte unter anderem ein einheitliches Bewertungsverfahren eingeführt werden, um eine ungleiche Behandlung von Vorhabenträgern zu vermeiden und die Akzeptanz der festgesetzten Maßnahmen zu verstärken. Zudem könnte die Zahlung einer Ausgleichsausgabe für Fälle eingeführt werden, in denen es aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht gelingt, ausreichend Ausgleichsmaßnahmen in der Bauleitplanung auf dem Gemeindegebiet zu verankern und entsprechende Maßnahmen damit im Rahmen der Abwägung ersatzlos wegzufallen drohen.<sup>418</sup> Was das Defizit mangelnder Umsetzung der angeordneten Ausgleichsmaßnahmen anbelangt, so müsste die behördliche Kontrolle der Umsetzung der Maßnahmen verbessert werden, was in Zeiten des personellen Abbaus bei den Verwaltungen in der Praxis häufig Probleme bereitet.

---

<sup>416</sup> Wolf, ZUR 1998, S. 185.

<sup>417</sup> Meyhöfer, Naturschutz und Landschaftsplanung 2000, S. 326.

<sup>418</sup> Meyhöfer, Naturschutz und Landschaftsplanung 2000, S. 327.

Hier können sich jedoch Verbesserungen durch die in der SUP-Richtlinie vorgeschriebene und nunmehr in § 4c BauGB umgesetzte **Monitoring-Pflicht** ergeben. Danach haben die Gemeinden die erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Bauleitpläne eintreten, zu überwachen, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen. § 4c erfasst dabei vorgesehene und unvorhergesehene Umweltauswirkungen, die die in § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1a BauGB angeführten Belange beeinträchtigen. Hierzu gehören insbesondere auch vom Bebauungsplan vorgesehene Kompensationsmaßnahmen, die gar nicht oder ökologisch nur mangelhaft umgesetzt worden sind.<sup>419</sup> Die Kontrolle und Nachvollziehbarkeit der Maßnahmen könnte dabei durch die gesetzliche Verpflichtung zur Etablierung eines flächendeckenden Kompensationsflächenkatasters unterstützt werden. Eine besondere materielle *Verpflichtung*, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, besteht nach § 4c BauGB allerdings nicht.<sup>420</sup> Immerhin wird die Gemeinde aber nunmehr zumindest in die Lage versetzt, entsprechenden Handlungsbedarf überhaupt zu erkennen.

Die im Rahmen der Eingriffsregelung bestehenden Probleme der Flächenverfügbarkeit und Finanzierung der Maßnahmen können durch die Anwendung neuer Instrumente wie dem (regionalen) Flächenpool oder dem Ökokonto verbessert werden.<sup>421</sup> Beim Modell des „**Flächenpools**“ werden nach einem bestimmten planerischen Konzept, jedoch unabhängig von einer konkreten Bauleitplanung, bestimmte ausgleichsgerechte Flächen gezielt durch Kauf, Tausch oder dingliche Sicherung im Grundbuch angesammelt. Ziel dieses Modells ist es, frühzeitig Flächen zu sichern, die später bei Eingriffen die Funktion als Ausgleichsmaßnahmen für diese Eingriffe erfüllen können. Aus naturschutzfachlicher Sicht gewähren Flächenpools den Vorteil, anstelle eines zerfaserten Flickenteppichs von Ausgleichsmaßnahmen auf klein parzellierten Flächen ein umfassendes, großräumiges Gesamtkonzept der Entwicklung ganzer Naturräume im Rahmen der Eingriffskompensation durchsetzen zu können.<sup>422</sup> Auf diese Weise bieten diese die Möglichkeit, nicht nur ökologische, sondern auch regionalplanerische und langfristige städtebauliche Ziele umzusetzen, etwa den Aufbau städtischer Grünzüge oder den Aufbau eines Biotopverbundsystems.<sup>423</sup> Gegenüber kleinflächigen Lösungen bieten diese großräumigen konzeptionellen Lösungen überdies den Vorteil leichterer Vollzugskontrollen, da diese nur noch bei dem Betreiber der Modelle stattfinden müssen bzw. ganz entfallen können, wenn die Flächenpools bei der Naturschutzbehörde angesiedelt sind.<sup>424</sup>

Das Prinzip von „**Ökokonten**“ baut auf der Grundidee von Flächenpools auf, Flächen zu bevorraten. Darüber hinaus erfolgt beim Ökokonto aber auch eine Bevorratung von Maßnahmen, also eine vorgezogene Aufwertung der Natur. Auf diese Weise sammeln sich viele verschiedene durchgeführte Aufwertungsmaßnahmen an, die später, wenn es etwa um die Aufstellung eines Bebauungsplans geht, zur Verfügung stehen. So spart man gewissermaßen „Ökopunkte“ an und kann das so angesparte ökologische Potenzial

---

<sup>419</sup> Schrödter, LKV 2006, S. 254; Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 4a, Rn. 5.

<sup>420</sup> Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, § 4a, Rn. 7.

<sup>421</sup> Bruns/Herberg/Köppel, Natur und Landschaft 2005, S. 89 ff.; Meyhöfer, Naturschutz und Landschaftsplanung 2000, S. 328.

<sup>422</sup> Ott, Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung, S. 22.

<sup>423</sup> Pröbstl, Garten und Landschaft, S. 25 (26).

<sup>424</sup> Wagner, VBIBW 2006, S. 52.

später, wenn in einer konkreten planerischen Situation Kompensation nötig ist, gleichsam wieder „abbuchen“, um einen dann anstehenden Eingriff auszugleichen.<sup>425</sup> Damit kann den beschriebenen Defiziten bei der tatsächlichen Realisierung der Ausgleichsmaßnahmen begegnet werden, da bei diesem Modell die Kompensation bereits bei Inkrafttreten der Bauleitpläne erbracht ist. Die Etablierung von Flächenpools und Ökokonten bietet damit Chancen für eine Effektivierung der Eingriffsregelung. Derzeit werden in den meisten Landesnaturschutzgesetzen die rechtlichen Voraussetzungen für diese Instrumente eingeführt.

### cc) Biodiversität und bauplanungsrechtliche Umweltprüfung

Verfahrensrechtlich soll die Berücksichtigung der Belange der §§ 1 Abs. 6 Nr. 7 und 1a BauGB und damit insbesondere auch die Berücksichtigung der Biodiversität dadurch abgesichert werden, dass im Rahmen der Aufstellung der Bauleitpläne eine **Umweltprüfung** durchgeführt werden muss, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden (§ 2 Abs. 4 BauGB). Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 2 Abs. 4 S. 4 BauGB). Hinzu kommen weitere Verpflichtungen der Gemeinde, die das Verfahren der Umweltprüfung unterstützen, nämlich die Erstellung eines Umweltberichts nach § 2 a BauGB, die zusammenfassende Erklärung zum Entwurf des Flächennutzungsplans bzw. des Bebauungsplans, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Plan berücksichtigt wurden (§ 6 Abs. 5 S. 3; § 10 Abs. 4 BauGB) sowie die Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten (§ 4 c BauGB). Allerdings sind Ausnahmen von der Verpflichtung zu einer entsprechenden Umweltprüfung für Bauleitpläne zulässig.

Gesetzliche **Ausnahmen** von der grundsätzlichen UP-Pflicht sind gestützt auf Art. 3 Abs. 3 und 5 der SUP-Richtlinie das vereinfachte Verfahren (§ 13 BauGB) einschließlich des Falles von § 33 Abs. 3, die Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB und die Außenbereichssatzung (§ 35 Abs. 6 BauGB) sowie das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13 a BauGB).<sup>426</sup> Letztgenannte Pläne dürfen dann im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden, wenn in ihnen eine zulässige Grundfläche im Sinne des § 19 Abs. 2 der BauNVO oder eine Größe der Grundfläche festgesetzt wird von insgesamt 1.) weniger als 20 000 Quadratmetern oder 2.) 20 000 Quadratmetern bis weniger als 70 000 Quadratmetern, wenn eine Vorprüfung des Einzelfalles ergeben hat, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat (§ 13 Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Der Verzicht auf die UP-Pflicht erfolgt durch Verweisung auf die entsprechende Anwendung des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB. Neben der Umweltprüfung selbst entfallen der Umweltbe-

<sup>425</sup> Wagner, Ökokonten und Flächenpools, S. 48 ff.

<sup>426</sup> Gem. § 3 Abs. 3 SUP-Richtlinie bedürfen Pläne und Programme, die die Nutzung kleiner Gebiete auf lokaler Ebene festlegen, nur dann einer Umweltprüfung, wenn die Mitgliedstaaten bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Die Bestimmung der voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen hat entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze zu erfolgen (§ 3 Abs. 5 S. 1 SUP-Richtlinie). Fraglich ist allerdings, ob die in § 13a BauGB vorgenommene abstrakte – allein an der Größe der Grundfläche und an dem Begriff der Innenentwicklung orientierte – Betrachtung im Sinne des Richtliniengebers ist; ausführlich hierzu Götze/Müller, ZUR 2008, S. 9 ff.

richt nach § 2 a, die zusammenfassende Erklärung zum Entwurf des Flächennutzungsplans bzw. des Bebauungsplans (§ 6 Abs. 5 S. 3; § 10 Abs. 4 BauGB) sowie das Monitoring nach § 4 c BauGB.

Mit Blick auf die Biodiversität ist die Regelung des § 13a BauGB problematisch, da hierdurch die verfahrensrechtliche Absicherung dafür entfällt, die Auswirkungen des Bebauungsplans auf die Tier- und Pflanzenwelt einschließlich deren Lebensraumverlusts zu prüfen und in die Abwägung einzustellen. Wie bereits im Rahmen der Ausführungen zur städtebaulichen Eingriffsregelung dargelegt, können auch Brachflächen im Innenbereich zur Erhaltung der Biodiversität beitragen. Dies gilt umso mehr, als § 13a BauGB nicht nur auf den versiegelten Innenbereich i. S. des § 34 BauGB Anwendung findet, sondern auch den Außenbereich innerhalb eines Siedlungskörpers (sog. Außenbereichsinsel im Innenbereich) und Abrundungsflächen, die räumlich in den Außenbereich hineinragen, umfasst.<sup>427</sup> Hinzu kommt, dass die erheblichen Umweltauswirkungen auch ohne förmliche Umweltprüfung zu ermitteln und in der Planbegründung darzulegen sind (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 befreit vom Verfahren der UP, nicht aber von der materiellen Pflicht, die Umweltbelange gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7, Abs. 7 in der Abwägung zu berücksichtigen!). Damit muss die Gemeinde die Auswirkungen des Plans auf die Umwelt im Rahmen der bauplanerischen Abwägung gleichfalls ermitteln, gewichten und bewerten. Mit dem Entfallen der formellen Umweltprüfung sind somit letztlich ohnehin nur geringe Verfahrensvereinfachungen verbunden.<sup>428</sup>

#### **Fazit:**

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Belange der Biodiversität in der Bauleitplanung durch eine ganze Reihe von Regelungen berücksichtigt werden. So wird die Biodiversität in § 1 Abs. 6 Nr. 7a) BauGB ausdrücklich als in der Abwägung zu berücksichtigender Belang genannt und kommt darüber hinaus in den ergänzenden Vorschriften des § 1a BauGB zum Ausdruck. Allerdings gilt wie bei der raumordnerischen Abwägung, dass die Biodiversität nur ein Belang unter vielen ist und im Rahmen der Abwägung gegenüber anderen Interessen unterliegen kann. Eine Ausnahme bildet wiederum die FFH-Verträglichkeitsprüfung, die im Hinblick auf Natura-2000-Gebiete strikte, voll justiziable Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen enthält, die der planerischen Abwägung nicht zugänglich sind. Ebenfalls nicht der Abwägung unterliegen die Ziele der Raumordnung einschließlich der Festlegungen in Vorranggebieten (§ 1 Abs. 4 BauGB). Auch die auf dem Europarecht beruhenden artenschutzrechtlichen Bestimmungen sind abwägungsfest, allerdings können sie eine bestimmte Ausweisung im Bebauungsplan nur dann verhindern, wenn bereits bei der Bauleitplanung absehbar ist, dass den entsprechenden Bestimmungen nicht später bei der Realisierung des Projekts Rechnung getragen werden kann bzw. eine materielle Befreiungslage vorliegt. Die Eingriffsregelung findet im Rahmen der Bauleitplanung Anwendung, ist jedoch Teil der bauplanerischen Abwägung, so dass die Belange der Biodiversität hier weggewogen werden können, falls es auch rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht gelingt, ausreichend Ausgleichsmaßnahmen auf dem Gemeindegebiet zu verankern. Um zu einem verbesserten Schutz der Biodiversität zu gelangen, sollte deshalb ein Ausgleich entsprechender Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft nicht nur – wie in § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB geregelt – zu berücksichtigen,

<sup>427</sup> Götze/Müller, ZUR 2008, S. 11 m. w. N.

<sup>428</sup> Vgl. Bunzel, BauGB-Novelle 2006 im Praxistest, S. 37; Tomerius, ZUR 2008, S. 5.

sondern zu „beachten“ sein. Damit stünde das „Ob“ des Ausgleichs nicht mehr zur Disposition; über das „Wie“ könnte dann nach wie vor im Rahmen der bauplanerischen Abwägung entschieden werden. In diesem Rahmen könnte auch die Zahlung einer Ausgleichsabgabe für die Fälle eingeführt werden, in denen man keine Möglichkeit der Realisierung bestimmter Maßnahmen des Grünordnungsplans sieht. Die im Rahmen der Eingriffsregelung bestehenden Probleme der Flächenverfügbarkeit und Finanzierung der Maßnahmen können durch die Anwendung neuer Instrumente wie dem (regionalen) Flächenpool oder dem Ökokonto verbessert werden, die derzeit in einer Reihe von Bundesländern eingeführt werden. Ein weiteres Defizit der bauplanerischen Eingriffsregelung besteht in der Nichtanwendbarkeit bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung. Diese Ausnahme ist aus Biodiversitätssicht nicht zu rechtfertigen, da gerade Brachflächen nicht selten schützenswerten Pflanzen und Tieren einen Lebensraum bieten. Gleiches gilt für die fehlende Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung. Die Wirksamkeit der Eingriffsregelung wird schließlich dadurch gehemmt, dass die angeordneten Maßnahmen nur mangelhaft umgesetzt werden. Hier können sich Verbesserungen durch die eingeführte umgesetzte Monitoring-Pflicht (§ 4c BauGB) ergeben, da diese sich auch auf im Bebauungsplan vorgesehene Kompensationsmaßnahmen, die gar nicht oder ökologisch nur mangelhaft umgesetzt worden sind, erstreckt. Die Monitoring-Pflicht sollte um eine materielle *Verpflichtung* der Gemeinde, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen, ergänzt werden.

### c) Verkehrswegeplanung

Erhebliche Beeinträchtigungen der Biodiversität werden durch die zunehmende Landschaftszerschneidung durch Verkehrsstrassen verursacht, da diese die Teilung von Habitaten von Tieren und Pflanzen zur Folge haben. Die Beeinträchtigung der Biodiversität findet in vierfacher Weise statt: Erstens reduzieren die Verkehrswege die Habitatfläche von Wildtierpopulationen und verringern die Habitatqualität, zweitens werden Tiere durch Kollisionen mit Fahrzeugen verletzt oder getötet, drittens verhindern Verkehrswege, dass Tiere zu benötigten Ressourcen, Lebensraumanteilen und neuen Lebensräumen gelangen und viertens schließlich werden hierdurch Populationen in isolierte Teilpopulationen zerteilt, was die genetische Vielfalt beeinträchtigt. Betroffen sind grundsätzlich alle sich am Boden bewegenden Tiere von Wirbeltieren bis hin zu Insekten, aber auch viele Vogelarten und Fledermäuse.<sup>429</sup> Obwohl die Bundesregierung bereits 1985 eine „Trendwende bei der Zerschneidung und der Zersiedelung der Landschaft“ zu ihrem Ziel erklärte,<sup>430</sup> setzt sich die Fragmentierung auch heute noch fort.<sup>431</sup> Die Ursache für die Landschaftszerschneidung ist zum wesentlichen Teil in der Verkehrswegeplanung zu suchen, die die mit dem Bau von Verkehrswegen i. d. R. einhergehende Fragmentierung der Landschaft vorbereitet. Die planerische Steuerung der Verkehrsinfrastruktur erfolgt zum einen bei der Konzeption übergreifender Verkehrsnetze, zum anderen aber auch im Rahmen der Genehmigungsentscheidung für ein bestimmtes Verkehrsvorhaben.

---

<sup>429</sup> Jaeger/Grau/Haber, GAIA 14/2 (2005), S. 99.

<sup>430</sup> Bundesminister des Innern (Hrsg.), Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, 1985, BT-Drs. 10/2977.

<sup>431</sup> Siehe hierzu *Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung*, Pressemitteilung vom 15.08.2007: „Landschaftszerschneidung in Sachsen nimmt weiter zu“.

Um das Konfliktpotenzial der Verkehrswegeplanung mit den Belangen der Biodiversität abschätzen zu können, ist zu prüfen, inwieweit Umweltbelange, insbesondere das Kriterium der Beeinträchtigung von Schutzgebieten wie des Netzes Natura 2000, in den Planungsprozess Eingang finden. Diese Fragen sollen für den Bereich der Bundesverkehrswegeplanung untersucht werden, da bereits auf dieser Ebene entscheidende, wenn auch nicht abschließende Festlegungen zum Verlauf der Bundesstraßen und damit potenzieller Zerschneidungswirkungen getroffen werden (s. hierzu bereits oben II. 1. b) dd)). Wie bereits ausgeführt, ist bei der Bundesverkehrswegeplanung zwischen dem durch die Regierung beschlossenen **Bundesverkehrswegeplan (BVWP)** und den im Wege eines formellen Gesetzgebungsverfahrens erlassenen **Bedarfsplänen** zu unterscheiden. Dabei werden die auf die einzelnen Verkehrsträger bezogenen Teile des BVWP größtenteils unmittelbar in die Gesetzesentwürfe der Bundesregierung zu den Bedarfsplänen übernommen.<sup>432</sup> Insoweit ist besonderes Augenmerk auf die Berücksichtigung der Biodiversität bereits im BVWP zu lenken.

Da das Verfahren zur Aufstellung des BVWP kaum formellen und materiellen Regelungen unterliegt, ist an Hand des aktuell gültigen BVWP aus dem Jahre 2003 zu untersuchen, welchen Einfluss die Umweltbelange beim Zustandekommen des Plans ausgeübt haben. Das wichtigste Koordinierungselement neben den Verkehrszweig übergreifenden Gesamtverkehrsprognosen für den Güter- und den Personenverkehr ist in diesem Zusammenhang die nach einheitlichen Maßstäben zur Feststellung der Bauwürdigkeit und Dringlichkeit<sup>433</sup> durchgeführte **gesamtwirtschaftliche Bewertung** geplanter („erwogener“) Schienen-, Straßen- und Wasserstraßenprojekte.<sup>434</sup> Deren Kern bildet eine *Nutzen-Kosten-Analyse* (NKA), in der die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Projekts monetarisiert werden. Zudem wird eine *Raumwirksamkeitsanalyse* (RWA) durchgeführt, die raumordnerische und städtebauliche Kriterien umfasst. Für Projekte, bei denen mit einer naturschutzfachlichen Konflikthäufung zu rechnen ist, erfolgt nach einer Vorabuntersuchung durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) eine *Umweltrisikoeinschätzung* (URE) sowie eine *FFH-Verträglichkeitseinschätzung* (FFH-VE).<sup>435</sup> Damit soll eine qualitative Beurteilung raumbezogener Umweltrisiken und möglicher Konflikte des erwogenen Projektes vorgenommen werden.<sup>436</sup> Die Belange der Biodiversität finden demnach sowohl in der URE als auch in der FFH-VE Berücksichtigung; zu prüfen ist jedoch, welche Durchschlagskraft sie insoweit besitzen.

Die **URE** wurde bei allen Vorhaben des Neubaus und der Erweiterung von Bundesfernstraßen durchgeführt, bei denen nach einer Voruntersuchung durch das BfN mit besonderer naturschutzfachlicher Konflikthäufung zu rechnen ist.<sup>437</sup> Grundlage der Bearbeitung ist die der Planungsstufe angemessene Ermittlung der Risiken auf die Schutzgüter gem. UVPG.<sup>438</sup> Im Rahmen der Methodik der URE erfolgt zunächst die Ermittlung des Raumwiderstands im projektbezogenen ermittelten Untersuchungsraum. Für die Ermittlung des Raumwiderstandes dienen schutzgutbezogene Daten wie Schutzgebiete für Natur-

<sup>432</sup> Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 47; Lambrecht, Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 144.

<sup>433</sup> Der BVWP unterscheidet zwischen „hohem“ und „weiterem“ Bedarf.

<sup>434</sup> BMVBW (Hrsg.), BVWP 2003, S. 11.

<sup>435</sup> Czybulka/Baumgarten, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 146.

<sup>436</sup> BMVBW (Hrsg.), BVWP 2003, S. 13.

<sup>437</sup> Lambrecht, Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 147; Czybulka/Baumgarten, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 146 f.

<sup>438</sup> Giel, Die Umweltrisikoeinschätzung im Bundesverkehrswegeplan 2003, S. 1.

schutz, Wasser, Wald; Siedlungsflächen einschließlich Puffer; aktuelle Bodenbedeckung; unzerschnittene verkehrsarme Räume bzw. sonstige naturschutzfachlich wertvolle Gebietskategorien, z. B. der Biotopverbund. Diese werden durch Angaben der Raumplanung wie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Natur, Wasser, Landschaft, Erholung etc. ergänzt.<sup>439</sup> In einem weiteren Schritt wird dann die Intensität der beabsichtigten Maßnahme (Merkmale des Vorhabens) ermittelt und mit den Raumwiderstand verschnitten. Im Ergebnis kommt es zur Einschätzung des Umweltrisikos auf einer Skala zwischen 1 und 5 (sehr gering bis sehr hoch).<sup>440</sup> In der zusammenfassenden Beurteilung des Umweltrisikos stellen sich dabei z. B. zerschneidungsbedingte Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten als i. d. R. besonders gewichtig dar.<sup>441</sup> Für Vorhaben mit der Einstufung „sehr hohes Umweltrisiko“ (URE = 5) ist eine Einstufung in die Kategorie „vordringlicher Bedarf“ als kritisch zu betrachten.<sup>442</sup>

Auf der Grundlage der räumlichen Ermittlung der Natura 2000-Gebiete und der vorhabenspezifischen Maßnahmeintensität wurde im BVWP 2003 neben der fünfstufigen Einschätzung des Umweltrisikos ergänzend noch eine FFH-Verträglichkeitseinschätzung (**FFH-VE**) vorgenommen.<sup>443</sup> Diese verfügt gegenüber der formellen FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) nur über einen abgeschwächten Prüfungsmaßstab. Danach werden die Ergebnisse in einer Skala von 1 bis 3 danach unterschieden, ob durch die Trassen erhebliche Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten ausgeschlossen (Stufe 1), nicht ausgeschlossen (Stufe 2) oder unvermeidbar sind (Stufe 3).<sup>444</sup> Entscheidendes Kriterium für diese Bewertung ist dabei die Lage eines FFH-Gebiets zur Linie des Projekts.<sup>445</sup> Ist ein Projekt nach der FFH-VP in die Stufe 3 einzuordnen (Beeinträchtigung unvermeidbar), erfolgt bei nicht ausräumbaren Konflikten eine Einstufung als Maßnahme „mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag“. Alle weiteren Projekte werden ohne weitere Maßgabe in den BVWP aufgenommen (sog. Zwei-Säulen-Modell).<sup>446</sup> Damit ist mit der FFH-VE keine Untersagung oder Unzulässigkeitsklärung eines Projekts bei erheblichen Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteile verbunden. Das Ergebnis der FFH-VE wird lediglich als Indiz dafür gesehen, dass in der weiteren Planung eine FFH-VP unumgänglich ist und die weitere Projektdurchführung möglicherweise mit höheren Kosten für die Vermeidung von Beeinträchtigungen bzw. zur Sicherung des Netzes Natura 2000 verbunden sein wird.<sup>447</sup> Eine dritte Alternative, dass das Vorhaben mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht genehmigungsfähig und daher nicht in den BVWP aufzunehmen ist, fehlt somit. Vielmehr wird die Unzulässigkeitsklärung des Verkehrsvorhabens auf die später im Rahmen der Linienbestimmung oder Projektzulassung durchzuführende FFH-VP (vgl. §§ 34, 35 S. 1 Nr. 1 BNatSchG) verschoben.<sup>448</sup> Dies ist jedoch problematisch, da eine solche Entscheidung hier regelmäßig zu spät kommt. Denn auf dieser Ebene kommen verkehrsträgerübergreifende Alternativen nicht mehr in Betracht und sonstige Alternativen sind ebenfalls

<sup>439</sup> Giel, Die Umweltrisikoeinschätzung im Bundesverkehrswegeplan 2003, S. 1 f.

<sup>440</sup> Rößling, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 154.

<sup>441</sup> Lambrecht, Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 148.

<sup>442</sup> BMVBW (Hrsg.), BVWP, S. 19.

<sup>443</sup> Lambrecht, Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 148.

<sup>444</sup> BMVBW (Hrsg.), BVWP, S. 13 ff.

<sup>445</sup> Giel, Die Umweltrisikoeinschätzung im Bundesverkehrswegeplan 2003, S. 2.

<sup>446</sup> Rößling, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 155.

<sup>447</sup> BMVBW (Hrsg.), BVWP, S. 15.

<sup>448</sup> So BMVBW (Hrsg.), BVWP, S. 15 f.

kaum vorstellbar. Sind die Mittel erst einmal bereitgestellt, ist es oft schwierig bis aussichtslos, das Projekt noch zu stoppen.<sup>449</sup>

Daher muss bereits im Rahmen des BVWP bzw. im Gesetzgebungsverfahren zur Aufstellung der Bedarfspläne ein Ausschluss besonders kritischer Projekte möglich sein.<sup>450</sup> Zwar handelt es sich hierbei noch um die Ebene der Generalplanung, d. h. die konkrete Linienbestimmung sowie die bauliche Ausgestaltung der Trasse stehen noch nicht fest,<sup>451</sup> gleichwohl sind aber Fälle vorstellbar, bei denen es sich schon hier absehen lässt, dass eine erhebliche Beeinträchtigung der FFH-Erhaltungsziele unvermeidbar ist, unabhängig davon, welchen konkreten Trassenverlauf man später wählt. In diesen Fällen ist eine Nichtaufnahme der betreffenden Projekte auch aus Gründen der Planeffizienz angezeigt.<sup>452</sup> Einer solchen Entscheidung sollte allerdings eine rechtssichere Abarbeitung der FFH-VP gemäß § 34 BNatSchG vorausgehen, die zu einer solchen Rechtsfolge führt. Danach ist es vor Ausschluss eines Projekts aus Naturschutzgründen erforderlich, Alternativprüfungen (Systemalternativen, Projektalternativen), Ausnahmeverfahren (zwingende Gründe des öffentlichen Interesses) durchzuführen und eine Grobkonzeption der Kohärenz-Sicherungsmaßnahmen nach § 34 Abs. 5 BNatSchG zu erarbeiten.<sup>453</sup> Eine Anwendung der formellen FFH-VP ist dabei nicht nur sachlich, sondern nach verbreiteter Meinung auch rechtlich geboten.<sup>454</sup> Für Projekte, bei denen eine reale Aussicht auf die Konfliktbewältigung besteht, könnte die bestehende Projektkategorie „Projekt mit weitergehendem naturschutzfachlichen Planungsauftrag“ (mit Ausschlussmöglichkeit nach weitergehender Prüfung) hingegen weiter bestehen bleiben (Drei-Säulen-Modell).

Darüber hinaus ist der BVWP in einer integrierten Raumordnung abzusichern und darf sich nicht weiter im „rechtsleeren“ Raum bewegen.<sup>455</sup> Auch sollten die **Transeuropäischen Netze** (Trans-European Networks, kurz TEN) gem. Art. 154 ff. EGV auf europäischer Ebene mit dem Netz Natura 2000 abgestimmt werden. Bei den TEN handelt es sich um die europäische Verkehrsplanung, zu deren Konkretisierung die Gemeinschaft gem. Art. 155 Abs. 1 EGV so genannte *Leitlinien* festlegt.<sup>456</sup> In den Leitlinien werden die Ziele, die Prioritäten und die Grundzüge der im Bereich der TEN in Betracht gezogenen Aktionen erfasst. Die Leitlinien finden ihren Niederschlag in Karten für jedes Mitgliedsland – vergleichbar mit den kartographischen Darstellungen im BVWP. Wichtigster Bestandteil der Leitlinien ist die Ausweisung der Vorhaben von gemeinsamem Interesse.<sup>457</sup>

---

<sup>449</sup> Czybulka/Baumgarten, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 149.

<sup>450</sup> Czybulka/Baumgarten, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 150.

<sup>451</sup> Vgl. BMVBW (Hrsg.), BVWP 2003, S. 22.

<sup>452</sup> Rößling, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 154.

<sup>453</sup> Rößling, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 155.

<sup>454</sup> So BfN (Hrsg.), Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, S. 38; Czybulka/Baumgarten, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 145; Europäische Kommission (Hrsg.), Natura 2000 – Gebietsmanagement, S. 34 f. Dagegen: Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 87; Stüer, NVwZ 2002, S. 1164 ff.; Lambrecht, Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 144, der allerdings die Bedarfspläne einer FFH-VP unterziehen will (a. a. O., S. 147); für die Durchführung einer FFH-VP bei Bedarfsplänen auch Lewin, a. a. O. und Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 35 Rn. 8.

<sup>455</sup> Czybulka/Baumgarten, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 150.

<sup>456</sup> Neben den Verkehrswegen gehören zu den TEN auch die Telekommunikations- und Energieinfrastruktur; Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 45.

<sup>457</sup> Lewin, Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen, S. 45.



§ 155 Abs. 1 EGV eröffnet der Gemeinschaft die Möglichkeit, die in den Leitlinien festgelegten Vorhaben durch Finanzierungsbeiträge zu unterstützen.

Zu begrüßen ist, dass mit dem Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG vom 25. Juni 2005 nunmehr die Durchführung einer **SUP** bei Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene einschließlich Bedarfsplänen zwingend vorgeschrieben ist (vgl. § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anlage Nr. 1.1). Im Hinblick auf das Verhältnis der Prüfung bei der BVWP und den Bedarfsplänen gilt, dass bei der Aufstellung und bei wesentlichen Änderungen des BVWG eine SUP zwingend durchgeführt werden muss. Für die Bedarfspläne ist eine gesonderte SUP hingegen nur dann durchzuführen, soweit die erheblichen Umweltauswirkungen nicht bereits Gegenstand der SUP beim BVWP waren (vgl. § 19b Abs. 1 UVPG). Dadurch sollen Doppelprüfungen vermieden werden.<sup>458</sup> Werden bei der Ausarbeitung der Entwürfe der Bedarfspläne allerdings wesentliche Änderungen gegenüber den Festlegungen beim BVWP vorgenommen, muss für diese Änderungen noch eine SUP durchgeführt werden. Im Hinblick auf den BVWP 2003 gilt, dass sämtliche darauf aufbauende Bedarfspläne einer *vollständigen* SUP-Pflicht unterliegen, da für diesen noch keine SUP durchgeführt worden ist. Eine Methodik für die Durchführung der SUP bei der Bundesverkehrswegeplanung wird derzeit erarbeitet.<sup>459</sup>

Eine weitere Möglichkeit, die Belange der Biodiversität, insbesondere die Belange der wandernden Säugetierarten frühzeitig in die Bundesverkehrswegeplanung einfließen zu lassen, ist die Erstellung bundesweiter zielartenbasierter Biotopverbundkonzepte, die dem geplanten Netz der Verkehrsstrassen gegenübergestellt werden können. Mit einem sog. „**Bundeswildwegeplan**“<sup>460</sup> hat der NABU jetzt erstmals für ganz Deutschland ein umfassendes Konzept vorgelegt, in dem die gravierendsten Konfliktpunkte zwischen Verkehrswegen und bedeutender Wanderwege der Wildtiere sowie die erforderlichen Maßnahmen gegen die Auswirkungen der Zerschneidung der Landschaft benannt werden. Mit dem Plan sollen die Gefahren des bestehenden und immer dichter werdenden Verkehrsnetzes und dessen schwerwiegende Folgen für die Lebensräume und den Bestand der heimischen Tierwelt aufgezeigt werden. Der NABU fordert dafür – in einem ersten Schritt – jeweils drei durchgängige Wildwege von Nord nach Süd und von West nach Ost wieder zu öffnen und die problematischsten Zerschneidungsstellen zu überbrücken. Hierzu ist es nötig, an insgesamt 125 Stellen Grünbrücken oder andere Querungsbauwerke zu errichten. Das Wildkorridorkonzept wurde anhand von Wildkatze, Luchs, Wolf, Rothirsch und Fischotter erstellt. Sie eignen sich als Leitarten, da sie in Deutschland nur noch inselartig verbreitet sind, einen hohen Bekanntheitsgrad genießen und durchlässige Landschaften als Lebensraum benötigen. Aus planungssystematischer Sicht könnten die Festlegungen zu den Wildkorridoren Bestandteil eines noch zu schaffenden Bundeslandschaftsprogramms sein.

### **Fazit:**

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass sowohl beim BVWP als auch bei den Bedarfsplänen Umweltbelange einfließen. Allerdings unterliegt die Aufstellung des BVWP keinem rechtlich normierten Verfahren mit näher bestimmten Umweltstandards. Im Rahmen der Auf-

---

<sup>458</sup> BT-Drs. 15/3441, S. 39.

<sup>459</sup> Auskunft des *BMVBS* vom 7. 1. 2007.

<sup>460</sup> *NABU*, Der NABU-Bundeswildwegeplan.

stellung des BVWP aus dem Jahre 2003 fanden eine Umweltrisik- sowie eine FFH-Verträglichkeitseinschätzung statt, die allerdings gegenüber der SUP bzw. der formellen FFH-Verträglichkeitsprüfung nur ein abgeschwächtes Prüfprogramm beinhalteten. So bestand nach der FFH-Verträglichkeitseinschätzung selbst bei voraussichtlich unvermeidbaren Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten keine Möglichkeit, die betreffenden Projekte nicht in den BVWP 2003 aufzunehmen. Erfreulich ist, dass künftige Bundesverkehrswegepläne einschließlich der dazugehörigen Bedarfspläne nunmehr der SUP-Pflicht unterliegen. Analog hierzu sollten diese künftig auch der formellen FFH-Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden. Darüber hinaus wäre es in Zukunft anzuraten, die bedeutendsten Wildwege wandernder Säugetierarten einschließlich erforderlicher Entscheidungsmaßnahmen bei der Planung zu berücksichtigen.

#### **d) Landwirtschaftliche Fachplanung**

Wie bereits oben ausgeführt, trägt die Landwirtschaft in erheblichem Maße zum Verlust von Biodiversität bei. Der derzeit verstärkte Anbau von Biomasse (Energiepflanzen) als ein wesentlicher Bereich zur Erzeugung erneuerbarer Energien verschärft die Spannungen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft weiter. So sinnvoll und wichtig der Ausbau erneuerbarer Energien in Zukunft sein wird, so entscheidend ist es auch, die Balance zwischen Anbauförderung und anderen Belangen, wie dem Naturschutz, herzustellen.<sup>461</sup> Der Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien am Energiemix sollte deshalb naturverträglich gestaltet werden. Aus Sicht der landwirtschaftlichen Fachplanung stellen die Förderprogramme im Rahmen von GAK sowie ELER sowie die darauf beruhenden Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEKs) mögliche Steuerungsinstrumente dar (siehe hierzu oben II. 1. b) bb)). Deren Potenziale im Hinblick auf eine naturverträgliche Landwirtschaft und damit die Erhaltung der Biodiversität sind im Folgenden auszuloten.

Was die **GAK-Rahmenplanung** anbelangt, so ist hierin die „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ verankert, die eine Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau, extensiver Grünlandnutzung, ökologischer Anbauverfahren, mehrjähriger Stilllegung sowie umwelt- und tiergerechter Haltungsverfahren vorsieht.<sup>462</sup> Diese Maßnahmen können einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Biodiversität im Bereich der Landwirtschaft leisten. Auch können sich bestimmte Maßnahmen der ländlichen Bodenordnung positiv auf die Biodiversität auswirken. Denn die Naturschutzverwaltung verfügt selbst in der Regel kaum über ein Eigentums- oder Besitzrecht an Grundstücken, auf denen sie ihre Ziele realisieren möchte. Da die Bodenordnung über Gestaltungs- und Neuordnungsmöglichkeiten verfügt, die in der Regel eine Planung und Gestaltung losgelöst von den bisherigen Eigentums- und Nutzungsmöglichkeiten erlauben, spielt die Sicherung bestimmter Flächen für den Naturschutz eine wichtige Rolle beim Schutz der biologischen Vielfalt. Allerdings sieht die GAK-Rahmenplanung noch zahlreiche weitere Förderschwerpunkte wie beispielsweise der Errichtung von Gemeinschaftseinrichtungen im Rahmen der Dorferneuerung oder Infrastrukturmaßnahmen i. S. der integrierten ländlichen Entwicklung vor, die sich negativ auf die Biodiversität auswirken können. Dass die Biodiversität im System der widerstreitenden Interessen aber immerhin eine gewisse

---

<sup>461</sup> *Öko-Institut* et. al., Für einen progressiven Schutz von Natur und Biodiversität, S. 9.

<sup>462</sup> Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2007 bis 2010, BT-Drs. 16/5324, S. 38 ff.

Beachtung erfährt, soll durch die **Fördergrundsätze** der jeweiligen GAK-Rahmenplanung sichergestellt werden. Danach sind etwa solche Vorhaben von der Förderung ausgeschlossen, die zu einer Entwässerung von Ackerland, Grünland oder Ödland führen, die Umwandlung von Grünland und Ödland in Ackerland oder eine Bodenmelioration zum Gegenstand haben, zu einer Beschleunigung des Wasserabflusses führen, oder mit einer Beseitigung von Landschaftselementen wie Tümpeln, Hecken, Gehölzgruppen oder Wegraine verbunden sind.<sup>463</sup> Diese Fördergrundsätze sind Bestandteile der Förderrichtlinien auf Landesebene.

Da ein Großteil der Mittel für die Agrarförderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) bereitgestellt wird, sind auch die Fördervoraussetzungen der ELER-VO<sup>464</sup> auf Ihre Übereinstimmung mit den Zielen der Biodiversität zu untersuchen. Die Umsetzung der Förderung auf strategischer Ebene erfolgt in Deutschland durch Länderprogramme wie das sächsische **Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum (EPLR)**. Im Hinblick auf die Biodiversität heißt es darin etwa, dass für extensive Produktionsverfahren in Verbindung mit gezielten Naturschutzleistungen zum Erhalt der natürlichen biologischen Vielfalt und regionaltypischer Landschaften gezielte Fördermaßnahmen entwickelt werden. In diesem Zusammenhang sollen flächenbezogene Umweltmaßnahmen einen Schwerpunkt auf Grünlandstandorten bilden. Um die verbindlichen Vorgaben zur Einrichtung und dauerhaften Sicherung des Europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 sowie der Wasserrahmenrichtlinie erfüllen zu können, sollen zudem über Fördermaßnahmen Mehraufwand und Einkommensverlust der Landwirte ausgeglichen werden.<sup>465</sup> Details zur konkreten Umsetzung werden wiederum in den Länder-Förderrichtlinien zusammengefasst.

Besonders relevant für die Biodiversität ist die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen, die in Sachsen beispielsweise durch die Förderrichtlinie Agrarumweltmaßnahmen und Waldmehring – RL AuW/2007 geregelt ist.<sup>466</sup> Hiernach sind u.a. Maßnahmen der stoffeintragsminimierenden Bewirtschaftung (S), des Ökologischen Landbaus (Ö), der Extensiven Grünlandwirtschaft und der naturschutzgerechten Grünlandbewirtschaftung (G) und Pflege, der naturschutzgerechten Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen (A) sowie der Teichpflege und naturschutzgerechten Teichbewirtschaftung (T) förderfähig. Je nach dem, ob es sich bei den Fördergeldern um GAK- oder ELER-Mittel handelt, müssen diese Förderrichtlinien die jeweiligen Fördergrundsätze umsetzen.

Eine räumliche Steuerung der Agrarumweltmaßnahmen findet allerdings nur in sehr abstrakter Form statt. So dürfen die Maßnahmen der naturschutzgerechten Grünlandwirtschaft, der Ackerbewirtschaftung und der Teichbewirtschaftung nur auf durch die Naturschutzbehörden in einer Stellungnahme als förderwürdig erachteten Flächen stattfinden. Als solche kommen etwa Natura-2000-Gebiete, Schutzgebiete i. S. von §§ 22 BNatSchG, Biotop, Flächen zur Schaffung ökologischer Verbundsysteme und Biotopverbundsysteme auf Grundlage von Fachplanungen sowie Lebensräume bzw. Lebensstätten bestimmter geschützter oder gefährdeter Arten in Betracht. Gleichwohl lässt sich

---

<sup>463</sup> Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2007 bis 2010, BT-Drs. 16/5324, S. 13.

<sup>464</sup> Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. 2005, L 277, S. 1.

<sup>465</sup> SächsEPLR, S. 113.

<sup>466</sup> SächsABl. 2007, S. 1694.

durch die Einbeziehung der Naturschutzbehörden nicht vermeiden, dass die Fördermaßnahmen in räumlicher Hinsicht letztlich das Bild eines Flickenteppichs ergeben. Um einen effizienten Einsatz der Fördermittel dahingehend zu gewährleisten, dass die Agrarumweltmaßnahmen sich in ein aus Biodiversitätssicht stimmiges Gesamtsystem, etwa ein Biotopverbundkonzept einfügen, sollte deshalb eine detaillierte räumliche Vorplanung der Platzierung von Agrarumweltmaßnahmen erfolgen.

Die einzige räumlich konkretisierte Planung im landwirtschaftlichen Bereich stellen die **integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEKs)** dar. Insofern stellt sich die Frage, welchen Beitrag diese Konzepte zu einer räumlichen Steuerung der landwirtschaftlichen Förderung i. S. der Biodiversität leisten können. Durch eine entsprechende Vorplanung könnten isolierte Fördermaßnahmen im Raum möglicherweise besser aufeinander abgestimmt und gezielt zur Entwicklung der ländlichen Regionen eingesetzt werden. Die Aufstellung von ILEKs wird allerdings in den meisten Bundesländern nur für die Förderungen von Maßnahmen zur Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (ELER-Schwerpunkt 3) verlangt, nicht jedoch für die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen (so z. B. in Sachsen).<sup>467</sup> Den ILEKs kommt eine wichtige Funktion dabei zu, Einigkeit über die Entwicklungsziele in der Region zu erreichen. Durch die notwendige Abstimmung mit bereits vorhandenen oder beabsichtigten Planungen, Konzepten oder Strategien innerhalb des ILEK sowie die Einbeziehung aller Akteure nach dem LEADER-Prinzip soll erreicht werden, dass sich die einzelnen Interessen im ländlichen Raum Gehör verschaffen und koordiniert werden. Belange der Biodiversität sind in diesen Konzepten, in denen die gesamte ländliche Entwicklung im Fokus steht, aber nur mittelbar angesprochen (etwa soweit es um die Etablierung von ökologischem Landbau oder Ökotourismus geht). Hinzu kommt, dass es sich bei den ILEKs nur um knappe, sehr umsetzungsorientierte Konzepte handelt, so dass eine in die Tiefe gehende Analyse der naturschutzfachlichen Situation im betreffenden Planungsraum auch insofern kaum zu erwarten ist.<sup>468</sup> Als Fazit bleibt damit festzuhalten, dass mittels der ILEKs keine räumlich konkretisierte Planung der förderwürdigen Flächen erfolgen kann. Gleichwohl wäre eine vorherige planerische Bewältigung dieser Problematik i. S. einer Lenkung der Agrarumweltmaßnahmen auf Flächen mit Handlungsbedarf sinnvoll, gerade auch im Hinblick auf die Berücksichtigung räumlich größerer Zusammenhänge wie dem Schutz von Biotopverbänden. Letztlich ist dies eine Aufgabe, die im Rahmen der Landschaftsplanung übernommen werden sollte.<sup>469</sup>

### **Fazit:**

Die landwirtschaftliche Fachplanung erfolgt im Wesentlichen durch Förderprogramme. In diesem Rahmen wird auch eine ganze Reihe von Agrarumweltmaßnahmen finanziert, die einen bedeutenden Beitrag für die Biodiversität in der Landwirtschaft leisten. Allerdings bedürften diese Maßnahmen einer räumlichen Steuerung, um besser in großräumige Naturschutzkonzepte, etwa Biotopverbände einbezogen werden zu können. Die Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte können diese Aufgabe auf Grund ihrer andersartigen Zielrichtung nicht leisten. Die räumliche Steuerung von Agrarumweltmaßnahmen könnte jedoch durch die Landschaftsplanung erfolgen.

---

<sup>467</sup> Vgl. SächsEPLR, S. 115 f.

<sup>468</sup> Vgl. hierzu *Gehrlein*, Integrierte ländliche Entwicklung, S. 6.

<sup>469</sup> V. *Haaren*, Landschaftsplanung – Defizitanalyse und Handlungsempfehlungen aus fachlicher Sicht, S. 1 f.

## e) Landschaftsplanung

Auf Grund ihrer Eigenschaft als naturschutzfachliche Planung kommt der Landschaftsplanung naturgemäß ein hoher Stellenwert beim Schutz und bei der Entwicklung der Biodiversität zu. Dies betrifft zunächst die **Einrichtung des Biotopverbundsystems** gemäß § 3 BNatSchG, denn letztere beschränkt sich nicht auf die Unterschutzstellung bestimmter Landschaftsflächen, sondern ist gestalterischer Natur.<sup>470</sup> So kann ein Biotopverbund nur dann ökologisch funktionsfähig eingerichtet werden, wenn die einzelnen Bestandteile, d. h. die Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselemente planvoll und systematisch ausgewählt werden. Die rahmenrechtliche Regelung des § 3 BNatSchG lässt insofern offen, wie oder durch wen das Biotopverbundsystem in der Praxis erstellt werden soll. Bestimmungen über die Festlegung der geeigneten Planungsinstrumente können und müssen daher in den Ausfüllungsvorschriften der Länder getroffen werden. Nahe liegend ist die Planung des Verbundes im Rahmen der Landschaftsplanung, denn diese soll gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 1 c BNatSchG Aussagen zum Aufbau eines Biotopverbundes enthalten.

Die Einbeziehung der Biotopverbundplanung in die Landschaftsplanung kann dabei auf zwei verschiedenen Wegen erfolgen. Entweder besteht die angesichts des Wortlauts des Art. 14 Abs. 1 Nr. 4 c) BNatSchG naheliegende Möglichkeit, den Biotopverbund direkt in die Landschaftsplanung zu integrieren, d. h. im Rahmen der Landschaftsplanung zu erarbeiten. In diesem Fall werden die – teils gegenläufigen – Fragen der Landschaftsplanung wie z. B. die Erholung in der Natur, die Vermeidung von Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft oder die Verbesserung der Qualität der Umweltmedien bei der Erarbeitung des Biotopverbundkonzepts gleich mitberücksichtigt. In der Praxis vieler Bundesländer wird die Landschaftsplanung gleichwohl zunächst nicht befragt, sondern eine eigenständige, informelle Biotopverbundplanung erarbeitet (sog. Fachplan Biotopverbund). Eine solche Vorgehensweise ist rechtlich nicht zu beanstanden, soweit anschließend auf einer zweiten Stufe noch eine Integration in die Landschaftsplanung erfolgt. Die Erarbeitung des Fachplans Biotopverbund ist dabei weder einem bestimmten Verfahren unterworfen noch entfaltet er Verbindlichkeit gegenüber anderen Behörden, sondern bedarf hierzu noch der Integration in die Landschaftsplanung bzw. Raumplanung.<sup>471</sup> Die Vorteile des zweistufigen Vorgehens liegen darin, dass im Rahmen des Fachplans Biotopverbund die Erfordernisse und Maßnahmen der Biotopvernetzung detailliert erarbeitet werden können, ohne dass die sonstigen im Rahmen der Landschaftsplanung zu bewältigenden Fragen mitberücksichtigt werden müssten (vgl. Art. 14 Abs. 1 BNatSchG). Eine solche zunächst eigenständige Planung verleiht grundsätzlich ein Darstellungs- und Artikulationsprivileg, auch wenn sie nur informell erfolgt.<sup>472</sup> Bei der Biotopverbundplanung im Rahmen der Landschaftsplanung besteht demgegenüber die Gefahr, dass die Belange des Biotopverbundes schon auf der Stufe der Planung abgeschwächt und von anderen Naturschutzbelangen verdrängt werden.<sup>473</sup>

Unabhängig davon, ob man nach all dem den Weg der separaten Biotopverbundplanung oder den der integrierten Biotopverbundplanung im Wege der Landschaftsplanung favorisiert, liegt allerdings ein Defizit der Biotopverbundplanung darin, dass diese nur inner-

<sup>470</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 268.

<sup>471</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 277 ff.

<sup>472</sup> *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann* u. a., ProfE-UGB-AT, S. 202.

<sup>473</sup> *Bottin*, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 279.

halb der Fläche eines Bundeslandes erfolgt. Zwar soll der Biotopverbund länderübergreifend erfolgen, was eine Abstimmung der Bundesländer bei ihren Planungen untereinander erforderlich macht (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 und 3 BNatSchG). Dies dürfte jedoch im Einzelfall schwierig sein, will man der Gesamtkomplexität eines nationalen Biotopverbundes gerecht werden.<sup>474</sup> Insofern wäre die Erarbeitung eines **Bundeslandschaftskonzepts** auf Bundesebene anzuraten, das eine Darstellung aller bundesweit und international bedeutsamen Naturschutzziele und Handlungsstrategien enthält.<sup>475</sup> Ein solches Bundeslandschaftskonzept oder -programm sollte neben einer Vielzahl von Aufgaben (Definition von Naturschutzzielen auf Bundesebene und einheitlichen bundespolitischen Naturschutzaktivitäten, Umsetzung von internationalen und europäischen Naturschutzzielen, Aussagen zu Natura 2000-Gebieten und unzerschnittenen Räumen) die Ziele eines nationalen Biotopverbundsystems gemäß § 3 BNatSchG abstimmen und verfeinern.<sup>476</sup> In diesem Rahmen sollten auch diejenigen Arten und Lebensräume definiert werden, für die Deutschland aus internationaler Sicht eine besondere Verantwortung trägt, um die Verpflichtungen aus der CBD umzusetzen.<sup>477</sup> Ebenfalls Teil eines solchen Bundeslandschaftsprogramms könnte der bereits oben in die Diskussion eingebrachte „Bundeswildwegeplan“ sein, der ein spezielles Biotopverbundkonzept für große wandernde Säugerarten enthält und in die Bundesverkehrswegeplanung einfließen sollte. Während ein solches Bundeslandschaftsprogramm auf Grund der alten Rahmenkompetenz gemäß Art. 75 GG a. F. lediglich einen unverbindlichen Programmcharakter hätte aufweisen dürfen,<sup>478</sup> kann durch die neue Vollkompetenz des Bundes im Bereich des Naturschutzes gemäß Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 29 GG n. F. nunmehr eine Bindungswirkung für nachfolgende Planungsebenen statuiert werden, freilich mit Abweichungsrechten durch die Länder, soweit keine abweichungsfesten Regelungen vorliegen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 3 GG).

Eine weitere wichtige Funktion könnte die Landschaftsplanung in Zukunft mit der räumlichen **Steuerung von Agrarumweltmaßnahmen** übernehmen (s. hierzu oben IV. 3 d)), um einen effizienteren Einsatz der Fördermittel zugunsten der Biodiversität zu erreichen. Dabei ist allerdings dem Problem zu begegnen, dass die Lenkung der von den Landwirtschaftsministerien verwalteten Agrarumweltmaßnahmen häufig nicht gewollt ist, da eine Zielvermischung bezüglich Umwelt- und Einkommenseffekten vorherrscht.<sup>479</sup> Auch eine Darstellung von bestimmten räumlichen Einschränkungen der Biomassenutzung (etwa zur Vermeidung von Monokulturen) wäre aus Biodiversitätssicht wünschenswert. Zudem sollte der Artenschutz zukünftig als Aufgabe der Landschaftsplanung genannt werden.<sup>480</sup>

---

<sup>474</sup> Köck/Lau, in: Hendlar/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2005, S. 131.

<sup>475</sup> Bottin, Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen, S. 269.

<sup>476</sup> SRU, Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, 2002, Tz. 274.

<sup>477</sup> SRU, Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, 2002, Tz. 274.

<sup>478</sup> Vgl. SRU, Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, 2002, Tz. 274.

<sup>479</sup> V. Haaren, Landschaftsplanung – Defizitanalyse und Handlungsempfehlungen aus fachlicher Sicht, S. 2.

<sup>480</sup> V. Haaren, Landschaftsplanung – Defizitanalyse und Handlungsempfehlungen aus fachlicher Sicht, S. 2.

## **Fazit:**

Die Landschaftsplanung ist auf Grund ihres Charakters als naturschutzfachliche Planung eine der wichtigsten Planungen zum Schutz der biologischen Vielfalt. Diese sollte in Zukunft verstärkt für eine ökologische Qualifizierung raumrelevanter Entscheidungen eingesetzt werden. Um die Aktualität der darin enthaltenen Daten zu gewährleisten, wäre im Hinblick auf Nutzungsänderungen eine ständige Fortschreibungspflicht erforderlich. Um ihre Außenwirkung zu verstärken sollte zudem eine gesetzliche Veröffentlichungspflicht der Pläne im Internet eingeführt werden. Einen bedeutenden Beitrag vermag die Landschaftsplanung zum Aufbau eines landesweiten Biotopverbunds zu leisten (vgl. insofern auch § 14 Abs. 1 Nr. 1 c BNatSchG). Um auch die erforderliche Bundesländer übergreifende Abstimmung der Biotopverbundplanung (§ 3 Abs. 1 S. 2 und 3 BNatSchG) besser bewältigen zu können, ist de lege ferenda die Schaffung eines Bundeslandschaftsprogramms- bzw. -konzepts anzuraten. Ein solches bundesweites Konzept oder Programm sollte neben einem nationalen Biotopverbundsystem eine Vielzahl von weiteren Aufgaben (z. B. Definition von Naturschutzziele auf internationaler, europäischer und Bundesebene, Aussagen zu Natura 2000-Gebieten und unzerschnittenen Räumen) enthalten. In diesem Rahmen sollten auch diejenigen Arten und Lebensräume definiert werden, für die Deutschland aus internationaler Sicht eine besondere Verantwortung trägt, um die Verpflichtungen aus der CBD umzusetzen. Ebenfalls Teil eines solchen Bundeslandschaftsprogramms könnte der o. g. „Bundeswildwegeplan“ sein. Darüber hinaus könnte die Landschaftsplanung in Zukunft eine wichtige Rolle bei der räumlichen Steuerung von Agrarumweltmaßnahmen übernehmen, da hierzu keine geeignete landwirtschaftliche Vorplanung existiert. Auch die Darstellung von bestimmten räumlichen Einschränkungen der Biomassennutzung wäre aus Biodiversitätssicht wünschenswert. Zudem sollte der Artenschutz zukünftig als Aufgabe der Landschaftsplanung genannt werden.

## **f) Wasserrechtliche Planung**

Im Hinblick auf die wasserrechtliche Fachplanung ist zwischen Hochwasserschutzplanung und der Planung nach Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) zu unterscheiden. Beide Planungen haben Auswirkungen auf die Biodiversität.

### **aa) Hochwasserschutzplanung**

Fragt man nach den Auswirkungen der Hochwasserschutzpläne gemäß § 31 d WHG auf die biologische Vielfalt, so lassen sich Synergien, aber auch Interessenkonflikte identifizieren. So enthalten die Hochwasserschutzpläne gemäß § 31d Abs. 1 WHG Maßnahmen für einen möglichst schadlosen Hochwasserabfluss, den technischen Hochwasserschutz sowie die Gewinnung, insbesondere **Rückgewinnung von Rückhalteflächen** sowie weitere dem Hochwasserschutz dienende Maßnahmen. Die positiven Auswirkungen der Hochwasserschutzplanung auf die Biodiversität sind am augenscheinlichsten im Hinblick auf die natürliche Wasserrückhaltung, d. h. den Erhalt und die Wiederherstellung von Retentionsräumen in den Gewässerrauen, die Gewässerrenaturierung, die naturnahe Gewässerunterhaltung sowie die Berücksichtigung des Aspekts der Wasserrückhaltung bei der Flächennutzung. Denn so kann die Gewässerrenaturierung mit der Reaktivierung von Altarmen und Seitengewässern den Lebensraum für geschützte Arten schaffen. Gleiches gilt für die durch den natürlichen Hochwasserschutz geforderte na-

turnahe Gewässerunterhaltung. Auch kann der Rückbau von Querbauwerken zur Beseitigung von Abflusshindernissen Vorteile für die Gewässerdurchgängigkeit bringen. Positive Auswirkungen der Hochwasserschutzplanung auf die Biodiversität ergeben sich darüber hinaus aus dem Schutz von Flussauen als Retentionsräume, da diese wertvolle Lebensräume für Pflanzen und Tiere bieten.

Neben den positiven Auswirkungen der Hochwasserschutzplanung auf die Biodiversität sind aber auch Zielkonflikte zwischen beiden Regelungsmaterien auszumachen. Dies betrifft vor allem die Planung des **technischen Hochwasserschutzes**, der mit dem Gewässerausbau, d. h. dem Bau von Deichen und Dämmen sowie von Stauanlagen mit Wasserrückhalteraum verbunden ist. Entsprechende Hochwasserschutzmaßnahmen werden häufig dazu führen, dass sich die bisherige ökologische Situation der Gewässer verschlechtert. So haben beispielsweise Hochwasserrückhaltebecken zur Folge, dass die ökologische Durchgängigkeit für die Fauna nicht gegeben, der natürliche Geschiebetransport unterbrochen und die Selbstreinigungskraft des Flusses gestört sind.<sup>481</sup> Dadurch wird die Erreichung der gewässerökologischen Umweltziele des Art. 4 WRRL gefährdet. Zwar können mit solchen Hochwasserschutzmaßnahmen versehene Gewässer gem. Art. 4 Abs. 3 a) iv) WRRL grundsätzlich als „erheblich verändert“ ausgewiesen werden, womit nicht mehr der gute ökologische Zustand, sondern nur noch das gute ökologische Potenzial erreicht werden muss. Allerdings setzt auch das gute ökologische Potenzial voraus, dass das jeweilige Sanierungspotenzial im Hinblick auf die ökologische Gewässerqualität ausgeschöpft wird (vgl. Anhang V Nr. 1.2.5 WRRL). Insoweit ist in jedem Einzelfall zu prüfen, inwieweit der technische Hochwasserschutz – etwa durch die Errichtung von Fischtreppe – nach ökologischen Kriterien ausgestaltet werden kann.<sup>482</sup> Auch ist zu fragen, ob bestimmte Nutzungsbeschränkungen der Flussauen oder andere Maßnahmen der Flächenvorsorge bzw. der natürlichen Wasserrückhaltung kostengünstiger und praktikabler sind als technische Hochwasserschutzmaßnahmen (vgl. Art. 4 Abs. 3 b) WRRL). Um diese Aspekte bei der Hochwasserschutzplanung stärker berücksichtigen zu können, sollte in die Norm des § 31d WHG eine Klausel aufgenommen werden, wonach naturnahe Maßnahmen, soweit diese einen gleichwertigen Hochwasserschutz bieten, bei der Hochwasserschutzplanung vorrangig zum Zuge kommen.

Auf verfahrensrechtlicher Ebene sind die damit angesprochenen Fragen bereits im Rahmen der **SUP** zu prüfen, der die Hochwasserschutzpläne gemäß § 31d WHG zwingend zu unterziehen sind (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage Nr. 1.3 UVPG). In diesem Zusammenhang sollte insbesondere auch untersucht werden, mit welchen ökologischen Folgen die in ihrer Wirksamkeit häufig umstrittenen Gehölzentnahmen in den Auenbereichen zur Verbesserung des schadlosen Hochwasserabflusses verbunden sind. Sofern die Wahrscheinlichkeit einer Beeinträchtigung der Erhaltungs- und Entwicklungsziele von FFH-Gebieten besteht (gerade in den Auenbereichen befinden sich häufig FFH-Gebiete!), ist zudem eine **FFH-VP** gem. §§ 34, 35 S. 2 Nr. 2 BNatSchG durchzuführen. Die Erheblichkeitsschwelle für Beeinträchtigungen ist dabei umso niedriger, je stärker prioritäre Arten oder Lebensraumtypen in Mitleidenschaft gezogen werden.<sup>483</sup> Gehen von einer Maßnahme oder von dem gesamten Plan erhebliche Beeinträchtigungen aus,

---

<sup>481</sup> Gunkel, in: Grüne Liga (Hrsg.), EG-Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserschutz, 2005, S. 22.

<sup>482</sup> Zu entsprechenden Lösungsansätzen Gunkel, in: Grüne Liga (Hrsg.), EG-Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserschutz, 2005, S. 23.

<sup>483</sup> Gassner/Bendimir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, § 34 Rn. 10.



sind sie nach § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässig, soweit keine Ausnahme nach § 34 Abs. 3 oder 4 BNatSchG vorliegt. Insoweit verfügt die prüfende Behörde über keinen Abwägungsspielraum.

## bb) Planung nach WRRL

Auch wenn die **Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung** nach WRRL keine natur-schutzfachliche Planung ist, bestehen auf Grund des ökologischen Ansatzes der WRRL bereits auf den ersten Blick zahlreiche Berührungspunkte zur Biodiversität. So wird nach dem die gesamte Richtlinie prägenden ökosystemaren Ansatz des Art. 1a WRRL die Vermeidung einer weiteren Verschlechterung sowie der Schutz und die Verbesserung des Zustands der aquatischen Ökosysteme und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt als allgemeines Ziel genannt. Die Gewässer werden somit in ihrer gesamten Ausdehnung als Lebensräume für Tiere und Pflanzen betrachtet, wie es auch das Naturschutzrecht fordert.<sup>484</sup> Dies macht beide Regelungsbereiche bei der Durchsetzung ihrer gemeinsamen Grundanliegen zu „Verwandten ersten Grades“, ja zu „Verbündeten“.<sup>485</sup> In detaillierter Form findet sich der ökosystemare Ansatz im Wesentlichen an drei Stellen der WRRL wieder: Erstens in den biologischen Qualitätskomponenten zur Einstufung des guten Zustands gem. Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang II und V WRRL, zweitens in den in Anhang II und V der WRRL aufgeführten grundwasserabhängigen Landökosystemen sowie drittens in den in Art. 4 Abs. 1 c) WRRL genannten Schutzgebieten:

Für die Einstufung und Konkretisierung des in Art. 4 Abs. 1 WRRL geforderten guten ökologischen Zustands der Oberflächengewässer sind neben chemischen und hydro-morphologischen Kriterien in erster Linie **biologische Qualitätskomponenten** bestimmend. Bezug genommen wird insoweit auf die im Wasser lebende Flora und Fauna, d. h. Phytoplankton,<sup>486</sup> Makrophyten,<sup>487</sup> Phytobenthos,<sup>488</sup> Makrozoobenthos<sup>489</sup> sowie die Fischfauna (vgl. Anhang V Nr. 1.2 WRRL). Die jeweiligen Referenzbedingungen für den guten ökologischen Zustand variieren dabei zwischen den verschiedenen Gewässertypen, die an Hand geographischer und ökologischer Kriterien sogenannter Ökoregionen festzulegen sind (Anhang II WRRL). Bezogen auf das Verhältnis von WRRL und Naturschutz bedeutet dies, dass erstere durch die Zielbestimmung des Art. 4 Abs. 1 WRRL generell zur Verbesserung des Naturschutzes beiträgt, da die angestrebte gute ökologische Gewässerqualität zugleich auch positive Auswirkungen auf die Gewässer in ihrer Funktion als Lebensraum für Tiere und Pflanzen hat.<sup>490</sup>

Generell gilt jedoch, dass mit den Zielen der WRRL kein direkter Schutz außerhalb der Gewässer lebender Tiere und Pflanzen, also z. B. von Amphibien, Säugetieren wie Otter

<sup>484</sup> Jekel, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, 2002, S. 31.

<sup>485</sup> Finke, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, 2002, S. 136.

<sup>486</sup> Pflanzlicher Teil der im Wasser treibenden und schwebenden Organismen (Plankton); SMUL (Hrsg.), Bericht zur Bestandsaufnahme in Sachsen, S. 61.

<sup>487</sup> Alle mit bloßem Auge erkennbaren pflanzlichen (Wasser-) Organismen; SMUL (Hrsg.), Bericht zur Bestandsaufnahme in Sachsen, S. 61.

<sup>488</sup> Pflanzliche Organismen der Gewässerböden; SMUL (Hrsg.), Bericht zur Bestandsaufnahme in Sachsen, S. 61.

<sup>489</sup> Alle mit bloßem Auge erkennbaren wirbellosen Wassertiere, die sich vorrangig auf der Gewässer-  
sohle aufhalten; SMUL (Hrsg.), Bericht zur Bestandsaufnahme in Sachsen, S. 61.

<sup>490</sup> Kastens, in: Moss (Hrsg.), Das Flussgebiet als Handlungsraum, S. 292.

oder Biber und von Vogelarten verbunden ist. Hier können sich Gewässer- und Naturschutz einschließlich der ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente ergänzen.<sup>491</sup> Es kann aber auch vorkommen, dass durch Renaturierung oder allgemeine ökologische Verbesserungen einzelne im Bestand gefährdete Tier- und Pflanzenarten ihren Lebensraum verlieren, die sich in einem für den Gewässertyp atypischen Sekundärbiotop entwickelt haben.<sup>492</sup> Probleme können aber auch bei künstlichen oder erheblich veränderten Gewässern auftreten, sofern das hier geltende abgeschwächte Umweltziel eines guten ökologischen Potenzials hinter bestehenden FFH-Erhaltungs- und Entwicklungszielen zurückbleibt.<sup>493</sup> Dies kann zu Konflikten zwischen den Zielen der WRRL und dem Naturschutz führen, die von Wasserwirtschaft und Naturschutz unter Abwägung der verschiedenen Interessen im Einzelfall gemeinsam zu lösen sind.<sup>494</sup>

Eine weitere Schnittstelle zwischen WRRL und Biodiversität existiert im Bereich der Umweltziele für das Grundwasser gem. Art. 4 Abs. 1 b) WRRL. So wird in Anhang V Nr. 2.1.2 WRRL festgelegt, dass der *mengenmäßige* Zustand eines Grundwasserkörpers nur dann als gut einzustufen ist, wenn der Grundwasserspiegel keinen anthropogenen Veränderungen unterliegt, die zu einer signifikanten Schädigung von **Landökosystemen** führen würden, **die unmittelbar von dem Grundwasserkörper abhängen**.<sup>495</sup> Zudem erfüllt der *chemische* Zustand eines Grundwasserkörpers nach Anhang V Nr. 2.3.2 nur dann den guten Zustand, wenn die Schadstoffkonzentrationen nicht derart hoch sind, dass dadurch mit dem Grundwasser in Verbindung stehende Oberflächengewässer oder Landökosysteme geschädigt werden. Eine signifikante Verschlechterung der abhängigen Landökosysteme stellt also zugleich eine Verschlechterung des Zustands der Grundwasserkörper dar, die nach Art. 4 Abs. 1 b) i) WRRL grundsätzlich zu vermeiden ist.<sup>496</sup> Damit wird die Unterschutzstellung von Feuchtgebietbiotopen i. S. von § 30 BNatSchG unterstützt, der Schutz aber auch auf andere Vegetationsarten ausgeweitet, wenn Grundwasserabsenkungen diese von der Versorgung abschneiden können.<sup>497</sup> Falls ein Grundwasserkörper eine signifikante Schädigung eines Landökosystems bewirkt, müssen Gewässer- und Naturschutz deshalb zusammenarbeiten.<sup>498</sup> Damit kann sowohl eine Verbesserung des Zustands für das Grundwasser als auch für das schützenswerte Ökosystem erreicht werden.<sup>499</sup> Es kann aber auch vorkommen, dass beispielsweise eine ökologisch grundsätzlich wünschenswerte Anhebung des Grundwasserpegels dazu führt, dass Stoffablagerungen im Boden (z.B. durch Deponien) wieder vernässt werden und dadurch Schadstoffe ins das Grundwasser gelangen.

Die Umweltziele der WRRL für Oberflächengewässer und für das Grundwasser sind schließlich insofern in das Naturschutzrecht integriert, als diese gem. Art. 4 I c) WRRL

---

<sup>491</sup> Jekel, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 31.

<sup>492</sup> Wulf, in: Grüne Liga (Hrsg.), EG-Wasserrahmenrichtlinie, Bd. 1, S. 42.

<sup>493</sup> Möckel, NuR 2007, S. 607

<sup>494</sup> Albrecht, Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht, S. 482.

<sup>495</sup> Ein Landökosystem ist dann grundwasserabhängig, wenn der Grundwasserspiegel langfristig über dem Grenzflurabstand liegt. Der Grenzflurabstand seinerseits wird bestimmt durch die vegetationsabhängige maximale Durchwurzelungstiefe und die bodenabhängige Mächtigkeit des Kapillarraums. Ausführlich hierzu Unnerstall, NuR 2003, S. 668 f.

<sup>496</sup> Unnerstall, NuR 2003, S. 668; Kastens, in: Moss (Hrsg.), Das Flussgebiet als Handlungsraum, S. 294.

<sup>497</sup> Markard, in: v. Keitz/Schmalholz (Hrsg.), Handbuch der EU-Wasserrahmenrichtlinie, S. 153.

<sup>498</sup> Ausführlich hierzu Kastens, in: Moss (Hrsg.), Das Flussgebiet als Handlungsraum, S. 289 ff.

<sup>499</sup> Jekel, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 32.

auch in den nach EG-Recht auszuweisenden, wasserabhängigen Schutzgebieten einzuhalten bzw. zu erreichen sind.<sup>500</sup> Im Hinblick auf die für den Naturschutz maßgeblichen Schutzgebiete ist insbesondere Anhang IV Nr. 1 v) zu nennen, der ausdrücklich auf die sog. Natura 2000-Standorte hinweist. Hierunter sind die **FFH- und Vogelschutzgebiete** zu verstehen, die von den Mitgliedstaaten gem. Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie i. S. eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes auszuweisen sind. Im aquatischen Bereich zählen dazu beispielsweise verschiedene Habitats der Stillgewässer sowie der Fließgewässer mit Unterwasservegetation.<sup>501</sup> Für deren Schutz ist die Erhaltung und Verbesserung des Gewässerzustands ein wichtiger Faktor.<sup>502</sup> Dabei ergeben sich aus der WRRL Möglichkeiten, die Umsetzung von Naturschutzziele in den betreffenden Natura 2000-Gebieten zusätzlich zu unterstützen.<sup>503</sup> So werden in Anhang VI Teil A als Grundlage für Maßnahmen, die in die Maßnahmenprogramme aufzunehmen sind, ausdrücklich die Vogelschutz- und die FFH-Richtlinie aufgeführt. Zudem sind als fakultative Maßnahmen die Neuschaffung und Wiederherstellung von Feuchtgebieten genannt (Teil B). Im Einzelfall kann es aber auch zu Konflikten zwischen den Umweltzielen der WRRL und den FFH-Erhaltungszielen kommen, z. B. wenn zur Umsetzung der WRRL Maßnahmen wie Gehölzpflanzungen, die Zurückverlegung von Deichen, Änderungen des Wasserstandes oder erdbauliche Modellierungen von Gewässern beabsichtigt sind.<sup>504</sup> Insofern regelt Art. 4 Abs. 2 WRRL, dass in diesem Fall das (ökologisch) weiterreichende Ziel gilt.<sup>505</sup> Soweit demnach die wasserrechtlichen Ziele vorrangig sind, müssen sie einer FFH-VP unterzogen werden.

Um Konflikten zwischen den Maßnahmen der WRRL und sonstigen Umweltgütern bereits im Stadium der Maßnahmenplanung gemäß § 36 WHG Rechnung tragen zu können, unterliegen die wasserrechtlichen Pläne der **SUP** (§ 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Anlage Nr. 1.4 UVPG).<sup>506</sup> Darüber hinaus sind die Maßnahmenprogramme und Bewirtschaftungspläne gemäß §§ 34, 35 S. 2 Nr. 2 BNatSchG auch einer **FFH-VP** zu unterziehen, da diese auf Grund ihrer geographischen und sachlichen Reichweite die meisten FFH-

<sup>500</sup> Lediglich nach nationalem Recht ausgewiesene wasserabhängige Schutzgebiete, d. h. Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete, sind hingegen nicht Gegenstand von Art. 6 und Anhang VI der WRRL; *Jekel*, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 32; a. A. *Unnerstall*, NuR 2003, S. 670. Diese Gebiete werden deshalb nach Auffassung der LAWA bei der Erarbeitung des ersten Bewirtschaftungsplans bis Ende 2009 noch keine Berücksichtigung finden. Allerdings verbietet die WRRL die Einbeziehung derartiger Schutzgebiete in die Bewirtschaftungspläne auch nicht. Soweit entsprechender Bedarf besteht, kann eine Einbeziehung deshalb durch die nach Ende 2009 zu überarbeitenden Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme erfolgen; *Jekel*, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 32.

<sup>501</sup> *Friedrich*, in: Grüne Liga (Hrsg.), Die EG-Wasserrahmenrichtlinie, Bd. 1, S. 39.

<sup>502</sup> *Jekel*, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 32.

<sup>503</sup> *Kastens*, in: Moss (Hrsg.), Das Flussgebiet als Handlungsraum, S. 294 f. Diese Unterstützung kann insbesondere dadurch erfolgen, dass für Schutzgebiete eine ausreichende Qualität und Verfügbarkeit der Wasserressourcen sichergestellt sowie Genehmigungen für Wasserentnahmen sowie die Einleitung von Abwasser in Gewässer auf ihre Übereinstimmung mit dem Schutzregime der FFH- und Vogelschutzrichtlinie zu überprüfen sind; *Jessel*, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 16; *Jekel*, ebda., S. 32.

<sup>504</sup> *Möckel*, NuR 2007, S. 607.

<sup>505</sup> Zur streitigen Definition des „weiterreichenden“ Ziels vgl. *Möckel*, NuR 2007, S. 606.

<sup>506</sup> Str. ist, ob neben den Maßnahmenprogrammen auch die Bewirtschaftungspläne der SUP unterliegen; vgl. *Möckel*, NuR 2007, S. 603 f. m. w. N.

und Vogelschutzgebiete überplanen und sich erhebliche Beeinträchtigungen nicht mit Gewissheit ausschließen.<sup>507</sup>

### **Fazit:**

Als Fazit lässt sich festhalten, dass zwischen wasserfachlicher Planung und Biodiversität sowohl im Bereich der Gewässerökologie als auch im Auenbereich zahlreiche Schnittstellen bestehen. Was das Verhältnis der Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung gemäß WRRL zur Biodiversität anbelangt, so sind Konflikte nur sehr vereinzelt zu erwarten, da die WRRL umfangreiche ökologische Zielsetzungen enthält, die der Biodiversität zu Gute kommen, so dass von der Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung zahlreiche Schutzwirkungen ausgehen. Vereinzelt Konflikte kann im Rahmen der durchzuführenden SUP und FFH-Verträglichkeitsprüfung der Pläne begegnet werden. Größere Widersprüche mit der Biodiversität sind im Zusammenhang mit der Hochwasserschutzplanung zu verzeichnen, insbesondere mit den darin enthaltenen Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes sowie der Verbesserung des Hochwasserabflusses. Um die Biodiversität zu stärken, sollte daher in die Norm des § 31d WHG eine Klausel aufgenommen werden, wonach naturnahe Maßnahmen, soweit diese einen gleichwertigen Hochwasserschutz bieten, bei der Hochwasserschutzplanung vorrangig zum Zuge kommen. Die notwendigen Voruntersuchungen, um die Folgen für die Biodiversität beurteilen zu können, sind bereits im Rahmen der SUP zu leisten. Soweit die Ziele von Natura-2000-Gebieten betroffen sind, sind erhebliche Beeinträchtigungen nur bei Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen gemäß § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG zulässig.

---

<sup>507</sup> Möckel, NuR 2007, S. 606.

## V. Schlussfolgerungen

### 1. Untersuchungsrahmen

- In der vorliegenden Untersuchung wird zunächst, nach der Begriffsklärung, der Umfang an möglichen **Klimaschutzmaßnahmen** und Instrumenten festgestellt. Dies erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung von schädlichen Gasen. Dabei werden Strategien zur Energieerzeugung, Energieeffizienz, Methangasreduzierung und CO<sub>2</sub>-Sequestrierung als Strukturelemente gewählt. In diesem Zusammenhang wird den Fragen nachgegangen, welche gesetzlichen Maßnahmen zum Schutz des Klimas ergriffen und welche Instrumente dazu geschaffen wurden.
- Entsprechend wird für das Schutzgut der „biologischen Vielfalt“ vorgegangen. Die Strukturierung erfolgt hier anhand von Schutzgebieten, Biotopverbundkonzepten (z. B. § 3 BNatSchG), Artenschutzregelungen, der Landschaftsplanung und der Umweltfolgenprüfungen (insbesondere Eingriffsregelung).
- Klima und Biodiversität ist gemein, dass sie sich **nur bedingt räumlich** definieren lassen, anders als zum Beispiel gegenständliche Bereiche wie Verkehrs- oder Siedlungsstrukturen. Raumordnungsrechtlich handelt es sich daher auch um sog. fachliche Grundsätze im Sinne von § 2 Abs. 2 Nrn. 8 - 15 ROG.

### 2. Planungsrechtliche Grundlagen

- Im Raumordnungsrecht wird die Steuerung von Umweltbelangen (Klimaschutz und Schutz der Biodiversität) durch **Ziele und Grundsätze** der Raumordnung sowie flächenbezogen durch **Vorrang- und Vorbehaltsgebiete** beeinflusst. Im Bereich der Windenergienutzung kommt zudem das Instrument des **Eignungsgebietes** zum Einsatz. Die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG sind gegeneinander und untereinander gleichberechtigt abzuwägen (§ 7 Abs. 7 ROG). Umweltbelange genießen keinen automatischen Vorrang.
- Auf der Ebene der Bauleitplanung erfolgt die Einbeziehung von Umweltbelangen in den Bauleitplänen (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan). Auch hier unterliegen sie der Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 7 BauGB. Gesetzliche Vorgaben und **Optimierungsgebote** sind geeignet, einen gewissen Vorrang für bestimmte Belange zu schaffen.
- Die kommunale Planungshoheit ist Teil der in Art. 28 Abs. 2 GG den Gemeinden zuerkannten **Selbstverwaltungsgarantie** mit dem Inhalt, aufgrund eigenen politisch administrativen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums über die bauliche und sonstige Verwendung und Nutzung von Grund und Boden des Gemeindegebietes frei zu disponieren. Den Gemeinden ist das Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 GG allerdings nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet. Die Beachtung zwingender Rechtssätze verbietet dem Plangeber, eine an ihn gerichtete Rechtsnorm im Wege der Abwägung bestimmter Belange zu überwinden. Zur Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen sollte verstärkt vom Instrument der **Kommunalaufsicht** Gebrauch gemacht werden. Auf diesem Wege ließe sich

auch die missbräuchliche Anwendung des gemeindlichen Einvernehmens gemäß § 36 Abs. 1 BauGB eindämmen.

- Entscheidungen, z. B. für den Satzungsbeschluss eines Bebauungsplans oder die Erteilung oder Nichterteilung des Einvernehmens, liegen nicht in den Händen der Verwaltung, wo sie vorbereitet werden, sondern obliegen letztlich dem **politischen Entscheidungsträger** (z. B. dem Gemeinderat). Umso wichtiger erscheint es, klare gesetzliche Vorgaben zu statuieren, um einen Missbrauch vorzubeugen. Denn aus demokratischen Gesichtspunkten heraus ist es nicht möglich, den politischen Gestaltungsspielraum einzuschränken.
- Ein (planerisches) **Optimierungsgebot** kann vom Staatsziel Umweltschutz gemäß Art. 20a GG zwar nicht direkt abgeleitet werden. Es bietet dem Gesetzgeber die Möglichkeit, Optimierungsgebote auf einfachgesetzlicher Grundlage zu schaffen.

### 3. Planungsrecht und Klimaschutz

- Klimaschutzmaßnahmen tangieren das Planungsrecht nur in Einzelfällen **unmittelbar** und zwar dort, wo die Förderung der Nutzung Erneuerbarer Energien vom Standort der Anlage abhängig ist. Ganz überwiegend ist das Planungsrecht nur mittelbar über die Frage der **Standortwahl** z.B. einer Anlage betroffen. Hier spielt es allerdings eine entscheidende Rolle, zumal die meisten Anlagen Raumbedeutung besitzen oder einer bauordnungsrechtlichen Genehmigung bedürfen, in der auch über die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit entschieden wird.
- Trotz der hohen Aktualität der Thematik sind im Raumordnungsrecht im Bereich des Klimaschutzes **allenfalls erste Ansätze** erkennbar. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung, mit der in der Raumplanungspraxis auf neue Rechtsentwicklungen reagiert werden kann, sind aktuelle Planungen auf der Ebene Regionalplanung bestenfalls im Entwurf verfügbar.
- Eine **Klimaschutzklausel** findet sich im Raumordnungsgesetz (noch) nicht explizit aufgeführt (insofern hängt hier die Entwicklung dem Städtebaurecht hinterher, siehe unten). Eine entsprechende Ergänzung ist de lege ferenda dringend zu empfehlen und wird aktuell für die laufende Novellierung des Raumordnungsgesetzes bereits diskutiert, die aufgrund der Föderalismusreform allerdings in Verzug geraten ist. Um dem Klimaschutz mehr Aufmerksamkeit seitens der Planungsträger zu schenken, könnten bei den **Kerninhalten** für Raumordnungspläne gemäß § 7 Abs. 2 ROG parallel entsprechende Festlegungen vorgegeben werden, indem dort beispielsweise Erneuerbare-Energien-Anlagen oder Flächen für Biomasseproduktion in den Katalog aufgenommen werden.
- Die erfolgte Aufnahme des **globalen Klimaschutzes** als Planungsleitlinie für die Bauleitplanung im Baugesetzbuch (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB) ist zu begrüßen, hat allerdings lediglich deklaratorischen Charakter. Denn er ist Bestandteil des allgemeinen Umwelt- und Naturschutzes und als solcher im Rahmen der **Auswirkungen** von Bauleitplänen seit je her Gegenstand der Bauleitplanung. Ausgangspunkt ist dabei der Beitrag der Planung zum Klimaschutz aus dem Plange-

biet heraus; für einen altruistischen globalen Klimaschutz darf die Bauleitplanung aus verfassungsrechtlichen Gründen hingegen nicht herangezogen werden.

- Ein effektiverer Weg, die Möglichkeiten der Bauleitplanung für Klimaschutzmaßnahmen im BauGB weiter zu stärken, wird stattdessen in der Einführung einer speziellen **Klimaschutzklausel** in § 1a BauGB nach dem Vorbild der Bodenschutzklausel gesehen. Dabei ist darauf zu achten, dass sie durch **strikte Kriterien** (z.B. Vorrang der Nutzung Erneuerbarer Energien und KWK-Anlagen) ergänzt wird, wie dies im Falle der Bodenschutzklausel mit dem EAG Bau 2004 geschehen ist, um sie nicht der Wirkungslosigkeit Preis zu geben,
- Für **KWK-Anlagen** sollte in der Baunutzungsverordnung eine Bestimmung geschaffen werden, wonach Anlagen unter bestimmten (genauer festzulegenden) Voraussetzungen innerhalb der verschiedenen Baugebiete für zulässig erklärt werden. Hinsichtlich der Einflussnahme auf das Herstellen des kommunalen **Einvernehmens** nach § 36 Abs. 1 BauGB bei der Genehmigung solcher Anlagen kann mit der Rechtsprechung lediglich auf die Kommunalaufsicht verwiesen werden. Auch ist eine **Privilegierung** vor allem von störenden KWK-Anlagen im Außenbereich in Betracht zu ziehen.
- **Biogasanlagen** nehmen aktuell sowohl in der Raumordnung als auch in der Bauleitplanung eine wichtige Position ein. In Raumordnungsplänen wurden Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete für die Nutzung von Anlagen zur Verwertung von Biomasse ausgewiesen. Aufgrund der Geruchsbelästigung durch die Betriebsstoffe (Gülle und Silage) sind sie dem **Außenbereich** zugeordnet und gelten dort gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB als privilegiert; insofern sind bereits die ersten planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Realisierung solcher Anlagen geschaffen worden. Allerdings ist der zugrunde gelegte Wirkungsgrad mit 0,5 MW in der Stromerzeugung als zu niedrig anzusehen.
- Im Bereich der Nutzung von **Solarenergie** enthalten die Klimaschutzregelungen gemäß Erneuerbaren-Energie-Gesetz spezielle Regelungen mit **raumplanerischem Inhalt** (vgl. § 11 Abs. 3 und 4 EEG). Diese Norm hat Vorbildcharakter im Hinblick auf die Harmonisierung des Planungsrechts mit gesetzlichen Klimaschutzregelungen. Auf Raumordnungsebene werden neuerdings verstärkt **Vorranggebiete** und **Vorbehaltsgebiete** für Solarenergienutzung ausgewiesen. Dabei werden von der Regionalplanung Kriterien für naturverträgliche Photovoltaik-Freiflächenanlagen angewendet, die auf einer Vereinbarung zwischen der Unternehmensvereinigung Solarwirtschaft (UVS) und dem Naturschutzbund Deutschland – NABU basieren. Positiv hervorzuheben sind auch die Neuregelungen im BauGB, wonach Bauherren dazu veranlasst werden können, die baulichen Voraussetzungen für den **Einbau integrierter Solaranlagen** zu schaffen. Um einem „Wegwägen“ solcher Belange zu begegnen, ist eine Optimierungsklausel zu schaffen, wie sie in § 3 Abs. 1 des Entwurfs zu einem EE-WärmeG erblickt werden kann.
- Die **Geothermie** spielt in der Raumordnung weder bei oberflächennahen noch für Anlagen in größeren Tiefen eine besondere Rolle. Denkbar sind **Vorrang- und Vorbehaltsgebiete** für die Erdwärmennutzung, was zuvor eine Potenzialanalyse für besonders geeignete Standorte voraussetzen würde. Aufgrund der geringen

Störwirkung von Geothermieanlagen sollten diese insbesondere vor dem Hintergrund einer ortsnahen Anbindung an Leitungsnetze im bauplanerischen **Innenbereich** angesiedelt werden. Aus diesem Grunde wird eine Privilegierung im Außenbereich nicht empfohlen.

- In der **Nutzung der Windenergie** mangelt es derzeit an entsprechenden planungsrechtlichen Grundlagen für die Erneuerung (das **Repowering**) von Altanlagen. Aufgrund fehlender raumplanerisch ausgewiesener Flächen auf der Ebene der Raumordnungsplanung und der Bauleitplanung wird ein Repowering mit effektiveren Anlagen ausbleiben. Es ist daher dringend über **Ausnahmeregelungen** für Altanlagen nachzudenken. Die **Referenzertragsregelung** in § 10 Abs. 4 EEG ist in diesem Zusammenhang als weiteres positives Beispiel einer Standortsteuerung durch ein Förderinstrument zu werten, welche das Raumplanungsrecht ergänzt, wenngleich dadurch nicht ein Mehr an Planungsraum geschaffen werden kann. Das Problem der **Verhinderungsplanungen** ist gerichtlich als geklärt anzusehen, lässt jedoch Kapazitätserweiterungen nicht erwarten. Schließlich sollte seitens der Verantwortlichen (Ministerien) klargestellt werden, dass die „**Windkrafteerlasse**“ für die Regional- und Bauleitplanung nur eingeschränkte Verbindlichkeit haben.
- Im Bereich der **Energieeinsparung** liegen aufgrund des längeren Vorlaufs im Vergleich zur alternativen Energiegewinnung vielfältige gesetzliche Regelungen für die raumplanerische Auseinandersetzung vor. Die Einflussnahme der Raumordnung ist wegen der Feinkörnigkeit der Maßnahmen allerdings eher gering. Hier liegt der Schwerpunkt im Bereich der Bauleitplanung. Die Ursachen für die mangelnde Effektivität der gesetzlichen Bestimmungen sind in Vollzugsproblemen zu sehen.
- Die **Versorgungsnetze** werden raumordnerisch auf Achsen mit bestehenden linearen Infrastrukturelementen gebündelt. Dabei impliziert der Begriff der „Bündelung“, dass die ausgeformten Achsen einen räumlich bestimmten Korridor für bandinfrastrukturelle Elemente, vor allem der Verkehrs-, der Energie- und Wasserversorgungs- und teilweise der Telekommunikationsinfrastruktur bilden. Diese Achsen haben deshalb auch im Regionalplan noch einen relativ hohen **Schema-tisierungsgrad**, der in der Planungspraxis, insbesondere auf der Ebene der **Bauleitplanung** und Planfeststellung strukturgerecht ausgeformt wird (konkrete Trassen und Trassenführungen; Bestimmung von Trassen mit Ausbauerfordernissen).
- Der Ausstoß von **Methangas** durch Rinder wird durch raumplanerische Regelungen nicht begrenzt. Im Gegenteil wird insbesondere auf der Ebene der Raumordnung der Viehbesatz aus Gründen der ländlichen Entwicklung und der Erhaltung der Kulturlandschaft und des Tourismus eher noch erhöht.
- Die Erhaltung und die Erweiterung von **natürlichen CO<sub>2</sub>-Senken** (Wälder und Moore) sind Gegenstand der Raumordnung und der Bauleitplanung. In diesem Bereich ist festzustellen, dass die (z.T. geringen) Potenziale zum Schutz dieser Bereiche als durch die Raumplanung bestmöglich ausgeschöpft angesehen werden können. Sowohl der Waldanteil soll erhöht als auch die Moore sollen besonders geschützt werden.



## 4. Planungsrecht und Schutz der Biodiversität

### Raumordnung

- Die raumbezogenen Aspekte der Biodiversität sind in den Grundsätzen der Raumordnung gemäß § 2 Abs. 2 ROG, vor allem im Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG verankert. Die stärkste Form, diesen Grundsatz in den Raumordnungsplänen umzusetzen, ist die Konkretisierung durch **Ziele der Raumordnung** sowie durch **Vorranggebiete für Natur und Landschaft**, da diese nicht mehr der Abwägung unterliegen und später von allen öffentlichen Stellen zu beachten sind (§ 4 Abs. 1 ROG).
- Um die Implementierung der Grundsätze des § 2 ROG (und damit auch diejenigen zugunsten der Biodiversität) zu stärken, sollte in Anlehnung an die Rechtslage vor dem BauROG 1998 de lege ferenda in § 7 Abs. 1 ROG ausdrücklich angeordnet werden, dass die Raumordnungspläne zumindest **diejenigen Ziele enthalten müssen**, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des § 2 ROG **erforderlich** sind.
- § 2 Abs. 2 ROG enthält neben den Belangen von Natur und Landschaft (Nr. 8) noch zahlreiche weitere – teils gegenläufige – Grundsätze. Diese fließen gleichberechtigt in die **planerische Abwägung** gemäß § 7 Abs. 7 ROG ein und können sich damit gegenüber den Belangen der Biodiversität durchsetzen, denn die Raumordnung hat als Gesamtplanung die Aufgabe, auch den anderen, nicht umweltbezogenen, Interessen im Raum gerecht zu werden.
- Mit besonderer Durchsetzungskraft im Rahmen der Abwägung ist der Schutz von Natura-2000-Gebieten ausgestattet, da die Raumordnungspläne der **FFH-Verträglichkeitsprüfung** gem. § 34 BNatSchG unterliegen, die strikte, voll justiziable Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen enthält. Anders verhält es sich bei der **SUP**, deren Ergebnisse in der planerischen Abwägung nur zu berücksichtigen sind. Deren Verdienst besteht darin, dass sie zu einer umfassenden Ermittlung und Bewertung der umweltbezogenen Auswirkungen des Plans beiträgt.
- Potenziale für einen verbesserten raumordnerischen Schutz der Biodiversität, insbesondere zur Schaffung großräumiger Biotopverbünde, könnten aus einer **Hochzonung der Eingriffsregelung** auf die Ebene der Raumordnung erwachsen. Hierzu wäre die Ausgleichsregelung des § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG dahingehend weiterzuentwickeln, dass eine **Ausgleichspflicht** für den Verlust von für die Biodiversität wertvollen Flächen durch ein **regionales Kompensationsflächenkonzept** planerisch umgesetzt werden muss.

### Bauleitplanung

- Die Biodiversität wird in § 1 Abs. 6 Nr. 7a) BauGB ausdrücklich als in der bauplanerischen Abwägung **zu berücksichtigender Belang** genannt und kommt darüber hinaus in den ergänzenden Vorschriften des **§ 1a BauGB** zum Ausdruck. Al-

lerdings gilt wie bei der raumordnerischen Abwägung, dass die Biodiversität nur ein Belang unter vielen ist und im Rahmen der **Abwägung** anderen Interessen unterliegen kann.

- Eine Ausnahme bildet wiederum die **FFH-Verträglichkeitsprüfung**, deren Rechtsfolge nicht der Abwägung unterliegt. Gleiches gilt für die **Ziele der Raumordnung** einschließlich der Festlegungen in **Vorranggebieten**, die in der Bauleitplanung strikt zu beachten sind (§ 1 Abs. 4 BauGB). Auch die **artenschutzrechtlichen** Bestimmungen des Europarechts können bestimmte planerische Festlegungen zu Lasten der Biodiversität verhindern, sofern bereits im Rahmen der Bauleitplanung absehbar ist, dass der Konflikt nicht auf der Projektebene aufzulösen ist.
- Die **Eingriffsregelung** ist Teil der bauplanerischen Abwägung, so dass eine Ausgleichspflicht für Beeinträchtigungen der Biodiversität **weggewogen** werden kann. Um dies zu verhindern, sollte eine solche Ausgleichspflicht nicht nur – wie in § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB geregelt – zu berücksichtigen, sondern strikt zu „**beachten**“ sein. In diesem Rahmen könnte auch die Zahlung einer Ausgleichsabgabe eingeführt werden. Den Problemen mangelnder Flächenverfügbarkeit und Finanzierung der Maßnahmen kann durch die Anwendung von **Flächenpools** und/oder **Ökokonten** entgegengewirkt werden.
- Ein weiteres Defizit der bauplanerischen Eingriffsregelung besteht in ihrer Nichtanwendbarkeit bei bestimmten **Bebauungsplänen der Innenentwicklung**. Diese Ausnahme ist aus Biodiversitätssicht nicht zu rechtfertigen, da gerade Brachflächen in Städten nicht selten schützenswerten Pflanzen und Tieren einen Lebensraum bieten. Ebenfalls zu kritisieren ist die fehlende Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung bei bestimmten Plänen der Innenentwicklung.
- In tatsächlicher Hinsicht wird die Wirksamkeit der Eingriffsregelung dadurch gehemmt, dass die angeordneten Maßnahmen nur mangelhaft umgesetzt werden. Hier können sich Verbesserungen durch die eingeführte **Monitoring-Pflicht** (§ 4c BauGB) ergeben. Die Kontrolle der Maßnahmen könnte dabei durch die gesetzliche Verpflichtung zur Etablierung eines flächendeckenden **Kompensationsflächenkatasters** unterstützt werden. Zudem sollte die Monitoring-Pflicht um eine materielle Verpflichtung der Gemeinde, bei Fehlentwicklungen **Abhilfemaßnahmen** zu ergreifen, ergänzt werden.

### **Bundesverkehrswegeplanung**

- Erhebliche Beeinträchtigungen der Biodiversität werden durch die zunehmende **Landschaftszerschneidung** durch Verkehrsstrassen verursacht, da diese die Teilung von Habitaten von Tieren und Pflanzen zur Folge haben. Einen großen Einfluss auf die Realisierung von Verkehrsstrassen hat die Bundesverkehrswegeplanung, insbesondere der Bundesverkehrswegeplan einschließlich der Bedarfspläne.

- Obwohl im **BVWP** grundlegende Weichenstellungen im Hinblick auf den Neu- und Ausbau künftiger Verkehrsstrassen mit erheblichen Umweltauswirkungen erfolgen, unterliegt dessen Aufstellung keinem rechtlich normierten Verfahren mit näher bestimmten Umweltstandards.
- Zuletzt fanden im Rahmen der Aufstellung des BVWP eine **Umweltrisiko-** sowie eine **FFH-Verträglichkeitseinschätzung** (URE und FFH-VE) statt, die allerdings gegenüber der SUP bzw. der formellen FFH-Verträglichkeitsprüfung gemäß §§ 34, 35 BNatSchG nur ein **abgeschwächtes Prüfprogramm** beinhalteten. So bestand nach der FFH-VE selbst bei voraussichtlich unvermeidbaren Beeinträchtigungen von Natura-2000-Gebieten keine Möglichkeit, die betreffenden Projekte nicht in den BVWP aufzunehmen.
- Zu begrüßen ist, dass künftige Bundesverkehrswegepläne einschließlich der dazugehörigen Bedarfspläne nunmehr der **SUP-Pflicht** unterliegen. Analog hierzu sollten diese künftig auch der formellen **FFH-Verträglichkeitsprüfung** unterzogen werden.
- Die Aufstellung des BVWP sollte nicht länger im rechtsleeren Raum stattfinden, sondern auf der Grundlage eines **gesetzlich geregelten Verfahrens** stattfinden, das die Berücksichtigung näher bestimmter Umweltstandards vorsieht. In diesem Zusammenhang sollte u. a. auch die Berücksichtigung der bedeutendsten **Wildwege** einschließlich erforderlicher **Entscheidungsmaßnahmen** festgeschrieben werden.

### Landwirtschaftliche Fachplanung

- In Rahmen der Agrarförderung werden zahlreiche **Agrarumweltmaßnahmen** finanziert, die einen bedeutenden Beitrag für die Biodiversität in der Landwirtschaft leisten. Allerdings bedürften diese Maßnahmen einer räumlichen Steuerung, um besser in großräumige Naturschutzkonzepte, etwa Biotopverbünde, einbezogen werden zu können. Eine solche Steuerung findet derzeit kaum statt.
- Die Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEKs) können diese Aufgabe auf Grund ihrer andersartigen Zielrichtung (Definition und Umsetzung ländlicher Entwicklungsziele) nicht leisten. Die **räumliche Steuerung** von Agrarumweltmaßnahmen könnte jedoch de lege ferenda durch die **Landschaftsplanung** erfolgen.

### Landschaftsplanung

- Die Landschaftsplanung ist eine der wichtigsten Planungen zum Schutz der biologischen Vielfalt. Diese sollte in Zukunft verstärkt für eine ökologische Qualifizierung raumrelevanter Entscheidungen eingesetzt werden. Um die Aktualität der darin enthaltenen Daten zu gewährleisten, sollte diese im Hinblick auf Nutzungsänderungen einer ständigen **Fortschreibungspflicht** unterliegen. Um ihre Außenwirkung zu verstärken, sollte zudem eine gesetzliche **Veröffentlichungspflicht** der Pläne im Internet eingeführt werden.

- Ein wichtiger Beitrag kommt der Landschaftsplanung bei der Erstellung eines **Biotopverbunds** gem. § 3 BNatSchG zu. Um die länderübergreifende Abstimmung der Biotopverbundplanung besser bewältigen zu können, ist de lege ferenda die Schaffung eines **Bundeslandschaftsprogramms** bzw. -konzepts anzuraten. In diesem sollten auch diejenigen Arten und Lebensräume definiert werden, für die Deutschland aus internationaler Sicht eine besondere Verantwortung trägt, um die Verpflichtungen aus der CBD umzusetzen. Ebenfalls Teil eines solchen Bundeslandschaftsprogramms könnte ein „**Bundeswildwegeplan**“ sein.
- Eine weitere wichtige Aufgabe könnte der Landschaftsplanung in Zukunft mit der räumlichen Steuerung von **Agrarumweltmaßnahmen** zukommen, um einen effizienteren Einsatz der Fördermittel zugunsten der Biodiversität zu erreichen. Auch die Darstellung von bestimmten räumlichen Einschränkungen der **Biomassenutzung** (etwa zur Vermeidung von Monokulturen) wäre aus Biodiversitätssicht wünschenswert. Zudem sollte der **Artenschutz** zukünftig als Aufgabe der Landschaftsplanung genannt werden.

### Wasserfachliche Planung

- Die WRRL enthält umfangreiche ökologische Zielsetzungen, die der Biodiversität zu Gute kommen. Demgemäß sind Konflikte zwischen der **Maßnahmen- und Bewirtschaftungsplanung** und der Biodiversität nur vereinzelt zu erwarten. Soweit diese vorkommen, kann ihnen im Rahmen der SUP und FFH-Verträglichkeitsprüfung der Pläne begegnet werden.
- Größere Widersprüche mit der Biodiversität sind im Zusammenhang mit der **Hochwasserschutzplanung** zu verzeichnen, insbesondere mit den darin enthaltenen Maßnahmen des technischen Hochwasserschutzes sowie der Verbesserung des Hochwasserabflusses. Um die Biodiversität zu schützen und zu stärken, sollte in die Norm des § 31d WHG eine Klausel aufgenommen werden, wonach **naturnahe Maßnahmen- und Verfahren**, soweit diese einen gleichwertigen Hochwasserschutz bieten, bei der Hochwasserschutzplanung vorrangig zum Zuge kommen.
- Die notwendigen Voruntersuchungen, um die Folgen für die Biodiversität beurteilen zu können, sind im Rahmen der bei Hochwasserschutzplänen obligatorisch durchzuführenden **SUP** zu leisten. Soweit die Ziele von Natura-2000-Gebieten betroffen sind, bietet die **FFH-Verträglichkeitsprüfung** gemäß §§ 34, 35 BNatSchG einen wirksamen Schutz.

### Umweltfolgenprüfungen

- Das wirkungsvollste Instrument zum Schutz der Biodiversität im System der räumlichen Gesamtplanung sowie der Fachplanung stellt die **FFH-Verträglichkeitsprüfung** gemäß §§ 34, 35 BNatSchG dar, da diese strikte, voll justiziable Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen enthält, die – jenseits der in § 34 Abs. 3 Nr. 1 inkorporierten Interessenabwägung – keiner planerischen Abwägung unterliegen. Negative Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung können damit weder im Wege der fach- noch der bauplanerischen Abwägung überwunden wer-

den. Allerdings ist die FFH-Verträglichkeitsprüfung auf Natura-2000-Gebiete beschränkt.

- Im Gegensatz zur FFH-Verträglichkeitsprüfung gehören zum Gegenstand der **SUP** auch die Auswirkungen auf die Biodiversität in nicht Natura-2000-Gebieten. Die Grundkonzeption der Berücksichtigung negativer Umweltauswirkungen bereits im Planungsstadium einschließlich der Identifizierung **kumulativer Auswirkungen** insbesondere auf den höheren Planungsebenen vermag ebenfalls einen bedeutenden Beitrag für den Schutz der Biodiversität zu leisten. Die Ergebnisse der SUP sind allerdings durch Abwägung überwindbar. Was die Verfahrenseffizienz der SUP anbelangt, so sollte diese durch eine *Verpflichtung* der Behörde zur **Beteiligung** anerkannter **Naturschutzverbände** bereits im Scoping-Verfahren verbessert werden.
- Auch die **Eingriffsregelung** erfasst von ihrem Grundansatz her sämtliche Eingriffe in Natur und Landschaft und damit auch in die Biodiversität. Allerdings ist die Eingriffsregelung im Bereich der Planung nur sehr **eingeschränkt anwendbar**. So findet diese lediglich bei der Bauleitplanung und Raumordnung Erwähnung, allerdings nur in abgeschwächter Form. So unterliegt die bauplanerische Eingriffsregelung der Abwägung und kann damit ggf. weggewogen werden. Die sog. raumordnerische Ausgleichsregelung sieht sogar nur eine fakultative Kompensationsflächenzuweisung für an anderer Stelle eingetretene Eingriffe vor. Beide Formen der planerischen Eingriffsregelung sollten daher wie oben gezeigt **weiterentwickelt** werden.

## VI. Literaturverzeichnis

- Albrecht, Juliane: Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht. Eine europa-, verfassungs-, und verwaltungsrechtliche Untersuchung zur Umsetzung der Wasser-Rahmenrichtlinie am Beispiel des Freistaates Sachsen, Berlin 2007
- Dies. / Janssen, Gerold: Hochwasserschutz- und Raumplanungsrecht im deutschen Einzugsgebiet der Elbe, hrsg. Vom Sächsischen Staatsministerium des Innern, Dresden 2006
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 2005
- Balla, Stefan et al.: Die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung, in: Natur und Landschaft 4/2000, S. 137 – 144
- Battis, Ulrich/ Krautzberger, Michael/ Löhr, Rolf-Peter: Baugesetzbuch, 10. Auflage, München 2007
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, Bonn-Bad Godesberg 1998
- Bielenberg, Walter/ Runkel, Werner/ Spannowsky, Willy: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder (Loseblattsammlung), Berlin, Stand 11/2006
- Bottin, Sabine: Die Einrichtung von Biotopverbundsystemen nach den Vorgaben des internationalen, europäischen und bundesdeutschen Naturschutzrechts, Hamburg 2005
- BMVBW - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (Hrsg.): Der Bundesverkehrswegeplan, Juli 2003
- BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Erläuterungen zu Rechtsgrundlagen und zur Funktionsweise, [http://www.bmelv.de/cln\\_044/nn\\_751002/DE/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Erlaeuterungen.html\\_\\_nn=true](http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751002/DE/04-Landwirtschaft/Foerderung/GAK/Erlaeuterungen.html__nn=true)
- Breuer, Rüdiger: Bewirtschaftung der Gewässer als Aufgabe und Rechtsproblem, in: UPR 2004, S. 201 – 206
- Bruns, Elke / Herberg, Alfred / Köppel, Johann: Flächen- und Maßnahmenpools in Deutschland. Konzepte, Management und naturschutzfachliche Standards, in: Natur und Landschaft 2005, S. 89 – 95

- BBR - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Leitfibel vorbeugender Hochwasserschutz, Bonn 1998
- Bundesminister des Innern (Hrsg.): Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung, 1985, BT-Drs. 10/2977
- Bundesregierung: Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, November 2007
- Bunzel, Arno: BauGB-Novelle 2006 im Praxistest. Ergebnisbericht, Oktober 2006, edoc.difu.de/orlis/DF10649.pdf
- Caspar, Johannes: Die EU-Wasserrahmenrichtlinie: Neue Herausforderungen an einen europäischen Gewässerschutz, in: DÖV 2001, S. 529 – 538
- Cholewa, Werner / Dyong, Hartmut / von der Heide, Hans-Jürgen / Arenz, Willi (Hrsg.): Raumordnung in Bund und Ländern (Loseblattsammlung), Stuttgart, Stand 09/2006
- Czybulka, Detlef: Ist das Erste Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes europarechtskonform?, in: EurUP 2008, S. 20 – 27
- Ders. (Hrsg.): Wege zu einem wirksamen Naturschutz: Erhaltung der Biodiversität als Querschnittsaufgabe, Baden-Baden 2005
- Czychowski, Manfred / Reinhardt, Michael: Wasserhaushaltsgesetz. Kommentar, 8. Aufl., München 2003
- Ders. / Baumgarten, Kathrin: Das Netz Natura 2000 und seine Auswirkungen auf die Bundesverkehrswegeplanung, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 143 – 152
- Dolde, Klaus-Peter: Bebauungsplan und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, in: Driehaus / Birk (Hrsg.), Baurecht - Aktuell, S. 195 – 212
- von Dressler, Hubertus / Hoppenstedt, Adrian / Langer, Helmut / Müller, Bernhard / Murken, Kerstin / Janssen, Gerold / Erbguth, Wilfried: Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung, BfN-Schriftenreihe Angewandte Landschaftsökologie, Heft 29, Bonn Bad-Godesberg 2000
- Driehaus, Hans-Joachim / Birk, Hans-Jörg (Hrsg.): Baurecht - Aktuell, Festschrift für Felix Weyreuther, Köln 1993
- Ell, Marcus: Wasserrechtliche Planung. Die rechtliche und organisatorische Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, Baden-Baden 2003
- Erbguth, Wilfried / Schoeneberg, Jörg: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2. Aufl., Köln 1992

- Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter / Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch (Loseblattkommentar), München, Stand 05/2007
- Europäische Kommission: Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, Final Version, Februar 2007
- Dies.: Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Luxemburg 2000
- Finke, Lothar: Die WRRL gemeinsam umsetzen – Folgerungen aus den Ergebnissen der Arbeitsforen, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 136 – 140
- Fischer, Annett / Kallen, Carlo (Hrsg.): Klimaschutz in Kommunen, Leitfaden zur Erarbeitung und Umsetzung kommunaler Klimaschutzkonzepte, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin 1997
- Fleischhauer, Mark / Bornefeld, Benjamin: Klimawandel und Raumplanung, in: RuR 2006, S. 161 – 171
- Führ, Martin / Wahl, Rainer / Wilmowsky, Peter von (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für Eckard Rehbinder, Berlin 2007
- Gaentzsch, Günther: Bauleitplanung und Baugenehmigungspraxis unter den Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, in: NuR 1990, S. 1 – 8.
- Gassner, Erich / Bedomir-Kahlo, Gabriele / Schmidt-Räntsch, Anette und Jürgen: BNatSchG. Kommentar, 2. Aufl., München 2003
- Gehrlein, Ulrich: Integrierte ländliche Entwicklung – Perspektiven und offene Fragen, 12 S., [www.ifls.de/download/ILE\\_Perspektiven\\_Gehrlein.pdf](http://www.ifls.de/download/ILE_Perspektiven_Gehrlein.pdf)
- Gellermann, Martin: Die „Kleine Novelle“ des Bundesnaturschutzgesetzes, in: NuR 2007, S. 783 – 789
- Giel, Michael: Die Umweltrisikoeinschätzung im Bundesverkehrswegeplan 2003; <http://ipu-erfurt.de/download.html>
- Götze, Roman / Müller, Wolfram: Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte („BauGB 2007“) – Zu „Risiken und Nebenwirkungen“ eines Planungserleichterungsgesetzes, in: ZUR 2008, S. 8 – 16
- Groß, Thomas: Neue Entwicklungen in der Zuordnung von Landschaftsplanung und Raumplanung, in: NuR 1998, S. 123 – 128



- Große, Andreas: Rechtliche Grundlagen für die Genehmigung geothermischer Anlagen, Zeitschrift Geothermische Energie (GtE) 2005; [http://www.geothermie.de/gte/gte48/rechtliche\\_grundlagen.htm](http://www.geothermie.de/gte/gte48/rechtliche_grundlagen.htm)
- Gruehn, Dietwald: Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung – Ein Beitrag zur theoretischen Fundierung und methodischen Operationalisierung von Wirksamkeitskontrollen. Europäische Hochschulschriften Reihe 42, Band 22. Frankfurt 1998
- Grüne Liga e. V. (Hrsg.): Die EG-Wasserrahmenrichtlinie, Bd. 1: Bewertungsmethoden, Naturschutz, Hochwasserschutz, Revitalisierung von Flussläufen, Berlin 2003
- Dies. (Hrsg.): EG-Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserschutz im Elbeeinzugsgebiet, Berlin 2005
- Gunkel, Stephan: Ökologische Umgestaltung des Hochwasserrückhaltebeckens Grimmlshausen, in: Grüne Liga (Hrsg.), EG-Wasserrahmenrichtlinie und Hochwasserschutz im Elbeeinzugsgebiet, S. 22 – 23
- Haaren, Christina v.: Landschaftsplanung - Defizite und Handlungsempfehlungen aus fachlicher Sicht, Thesenpapier zum Vortrag auf der Veranstaltung „Landschaftsplanung im UGB“ am 15. 10. 2007 in Berlin
- Hölscher, Frank: Die planungsrechtliche Einbindung von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Abfallbeseitigungsanlagen nach dem BauROG 1998, in: NVwZ 1998, S. 1134 – 1139
- Hoppe, Werner / Beckmann, Martin / Kauch, Petra: Umweltrecht, 2. Aufl., München 2000
- Hornmann, Gerhard: Windkraft - Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, in: NVwZ 2006, 969-977
- Jaeger, Jochen/ Grau, Stephanie/ Haber, Wolfgang: Landschaftszerschneidung und die Folgen, in: GAIA 14/2 (2005), S. 98 – 100
- Janssen, Gerold: Flächenmanagement zur Sicherung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf regionaler Ebene, in: Landnutzung und Landentwicklung 42 (2001) 3, S. 114 – 119
- Ders.: Raumordnerische Ausgleichsregelung zur Sicherung interkommunaler Flächenpools, in: Stadt Marktrechwitz (Hrsg.), Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management, S. 58 – 64
- Ders. / Sordyl, Holmer / Schabelon, Holger / Albrecht, Juliane: Anforderungen des Umweltschutzes an die Raumordnung in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), 2006, Endbericht

- Jekel, Heide: WRRL und Naturschutz – eine Einführung, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 31 – 33
- Jessel, Beate: Auswirkungen der Wasserrahmenrichtlinie auf die räumliche Planung, in: NNA (Hrsg.), Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, S. 15 – 20
- Kastens, Britta: Die Wasserrahmenrichtlinie – neue Chancen durch horizontale Interaktion von Wasserwirtschaft und Naturschutz, in: Moss (Hrsg.), Das Flussgebiet als Handlungsraum, S. 289 – 319
- Kirste, Stephan: Das Zusammenwirken von Raum- und Bauleitplanungsrecht, in: DVBl. 2005, S. 993 – 1004
- Klinski, Stefan / Buchholz, Hanns / Schulte, Martin / Rehfeldt, Knud / Nehls, Georg: Entwicklung einer Umweltstrategie für die Windenergienutzung an Land und auf See (Endbericht), UBA, Climate Change 06/07
- Klinski, Stefan: Überblick über die Zulassung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (zugl. Hrsg.), Berlin 2005
- Krebs, Walter, in: Schmidt-Aßmann, (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, S. 351 – 371
- Krüsemann, Ellen: Biotopverbund im Naturschutzrecht, Berlin 2005
- Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004
- Ders. / Reh binder, Eckard / Schmidt-Aßmann, Eberhard u. a.: Umweltgesetzbuch: Allgemeiner Teil (UGB-AT), Berlin 1990
- Kobes, Stefan: Emissionshandel 2008 – 2012, in: NVwZ 2007, 857 – 867.
- Köck, Wolfgang (Hrsg.): Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes. Dokumentation des 9. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Institut für das Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 22. und 23. April 2004, Baden-Baden 2005
- Ders. / Lau, Marcus: Der Biotopverbund gemäß § 3 BNatSchG und sein Verhältnis zum europäischen ökologischen Netz "Natura 2000", in: Hendler, Reinhard / Marburger, Peter / Reinhardt, Michael / Schröder, Meinhard (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2005, S. 115 – 138
- Koch, Hans-Joachim / Mengel, Constanze: Gemeindliche Kompetenzen für Maßnahmen des Klimaschutzes am Beispiel der KWK, in: DVBl. 2000, S. 953 – 962
- Koch, Hans-Joachim / Hendler, Reinhard: Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht 4. Aufl., Stuttgart / München 2004

- Lambrecht, Heiner: FFH-Verträglichkeitsprüfung in der übergeordneten Bundesverkehrswegeplanung. Erfordernisse und Möglichkeiten am Beispiel der Verkehrswegeplanung des Bundes, in: UVP-Report, Sonderheft zum UVP-Kongress 2002, S. 141 – 154
- Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung: „Landschaftszerschneidung in Sachsen nimmt weiter zu“; Pressemitteilung vom 15.08.2007, [www.ioer.de/PDF/Presse/pr150807.pdf](http://www.ioer.de/PDF/Presse/pr150807.pdf).
- Lewin, Daniel: Gestufte Planung von Bundesverkehrswegen. Die Entscheidungen im Vorfeld der Planfeststellung, Baden-Baden 2003
- Louis, Hans Walter: Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 1. Teil, §§ 1 bis 19, 2. Aufl., Braunschweig 2000
- Ders.: Die kleine Novelle zur Anpassung des BNatSchG an das europäische Recht, in: NuR 2008, S. 65 – 69
- Lüers, Hartwig: Baurechtliche Instrumente des Hochwasserschutzes, in: UPR 1996, S. 241 – 246.
- Marr, Simon: Emissionshandel in Deutschland, in: EurUP 2004, S. 10 – 21
- Maslaton, Martin / Kupke, Dana: Rechtliche Rahmenbedingungen des Repowerings von Windenergieanlagen, Leipzig 2005
- Maslaton, Martin / Zschiegener, André: Rechtliche Rahmenbedingungen der Errichtung und des Betriebs von Biomasseanlagen, Leipzig 2005
- Mayer-Metzner, Helmut: Die regionalplanerische Steuerung der Errichtung von Windenergieanlagen, in: BayVBl. 2005, S. 129 – 138
- Meyhöfer, Thomas: Ausgleich und Ersatz in Bebauungsplänen: Umsetzungsdefizite, Ursachen und Lösungswege, in: Naturschutz- und Landschaftsplanung 32 (11), 2000, S. 325 – 328
- Möckel, Stefan: Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes zum europäischen Gebiets- und Artenschutz – Darstellung und Bewertung, in: ZUR 2008, S. 57 – 64
- Ders.: Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bei FFH- und Vogelschutzgebieten, in: NuR 2007, S. 602 – 608
- Morgenthaler, Gerd: Der Schutz der Landschaft im Wandel. Flächenbezogener Naturschutz (§§ 12 bis 18 BNatSchG) zwischen Wildnisromantik, Denkmalpflege und nachhaltiger Nutzung, in: DÖV 1999, S. 766 – 775

- Moss, Timothy (Hrsg.): Das Flussgebiet als Handlungsraum. Institutionenwandel durch die EU-Wasserrahmenrichtlinie aus raumwissenschaftlichen Perspektiven, Münster 2003
- Murswiek, Dietrich: Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG) – Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, in: NVwZ 1996, 222 – 230
- NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V.: Der NABU-Bundeswildwegeplan, Meckenheim 2007
- NNA - Alfred Toepfer Akademie für Naturschutz (Hrsg.): Wasserrahmenrichtlinie und Naturschutz, Schneverdingen 2002 (NNA-Berichte 2002, Heft 2)
- Öko-Institut et. al.: Für einen progressiven Schutz von Natur und Biodiversität, 11 S., <http://www.duh.de/ugb-naturschutz.html>
- Oldiges, Martin: Baurecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 531 – 744
- Ders. (Hrsg.): Perspektiven des Naturschutzes. Dokumentation des 7. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 25. und 26. April 2002, Baden-Baden 2003
- Ders.: Rechtsschutz und Entschädigung bei der Ausweisung von Schutzgebieten im Biotopverbund, in: Oldiges (Hrsg.), Perspektiven des Naturschutzes, S. 119 – 133
- Ders. (Hrsg.): Umweltqualität durch Planung. Dokumentation des 10. Leipziger Umweltrechts-Symposiums des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht der Universität Leipzig am 21. Und 22. April 2005, Baden-Baden 2006
- Ders.: Zur Entwicklung des Gewässerqualitätsrechts – Wasserwirtschaftliche Planung als Instrument zur Erzielung von Gewässerqualität, in: ders. (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, S. 115 – 124
- Ott, Stefan: Bevorratung von Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich im Rahmen der Anwendung der Eingriffsregelung, Bonn 1999
- Pfeiffer, Marten / Wagner, Jörg: Landschaftsplanung – Gesamtplanung – Fachplanung. Überlegungen zur Novellierung der Vorschriften über die Landschaftsplanung im Bundesnaturschutzgesetz, in: DVBl. 1989, S. 789 – 798
- Portz, Norbert /Runkel, Peter: Baurecht für die kommunale Praxis, 3. Auflage, Berlin 1998
- Pröbstl, Ulrike: Ökokonto – Erwartungen, Erfahrungen, Defizite, in: Garten und Landschaft 1/2001, S. 25 – 28.

- Reinke, Markus: Qualität der kommunalen Landschaftsplanung und ihre Berücksichtigung in der Flächennutzungsplanung im Freistaat Sachsen, Berlin 2002
- Rößling, Holger: Das Netz Natura 2000 und seine Auswirkungen auf die Bundesverkehrswegeplanung und andere Infrastrukturplanungen, in: Czybulka (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 153 – 157
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Sondergutachten „Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes“, 2002, BT-Drs. 14/9852
- Ders.: Sondergutachten „Klimaschutz durch Biomasse“, Berlin 2007
- Schlichter, Otto / Sich, Rudolf / Driehaus, Hans-Joachim / Peatow, Stefan (Hrsg.): Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 7. Lieferung / September 2006, Köln / Berlin / München 2006
- Schmidt, Alexander: Klimaschutz in der Bauleitplanung nach dem BauGB 2004, NVwZ 2006, 1354-1361
- Schmidt, Jörg: Die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Baurecht und Naturschutz, in: NVwZ 1998, S. 337 – 341
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Berlin 1999
- Schnutenhaus, Jörn / Günther, Julia: Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Urteil vom 25. Januar 2006 – 8 C 13.05, in: ZUR 2006, 367 – 368
- Schrödter, Wolfgang: Aktuelle Fragen zur städtebaulichen Umweltprüfung nach dem Europaanpassungsgesetz Bau, in: LKV 2006, S. 251 – 255
- Sellner, Dieter: Neues zur artenschutzrechtlichen Befreiung nach § 62 BNatSchG, in: Führ / Wahl / Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft, S. 537 – 549
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Hrsg.), Europäische Wasserrahmenrichtlinie. Kompaktbericht zur Bestandsaufnahme nach WRRL im Freistaat Sachsen, Dresden 2005
- Sparwasser, Reinhard / Wöckel, Holger: Ökologische Flutungen von Rückhalteräumen zum Hochwasserschutz und naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, in: NVwZ 2007, S. 764 – 770
- Ssymank, Axel: Neue Anforderungen im europäischen Naturschutz, in: Natur und Landschaft 1994, S. 395 – 406
- Staats, Jens-Uwe / Gehring, Peter: Der Bundesverkehrswegeplan 2003, Informationen zur Raumentwicklung 2003, S. 325 – 330

- Stadt Marktredwitz (Hrsg.), Umsetzung der Bodenschutzgesetze und Flächenressourcen-Management. 2. Marktredwitzer Bodenschutztag, 15. - 17. Oktober 2001. Tagungsband. Marktredwitz 2001
- Steinberg, Rudolf/Berg, Thomas/Wickel, Martin, Fachplanung, 3. Aufl., Baden-Baden 2000
- Steiner, Udo (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Heidelberg 2003
- Stich, Rudolf: Das neue Bundesnaturschutzgesetz, in: UPR 2002, S. 161 – 168
- Stürer, Bernhard: Habitatschutz auch in der Bundesverkehrswegeplanung?, in: NVwZ 2002, S. 1164 – 1168
- Ders.: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. Planung, Genehmigung, Rechtsschutz, München 2005
- Ders.: Hochwasserschutz im Spannungsverhältnis zum übrigen Fachplanungsrecht und zum Raumordnungsrecht, in: Köck (Hrsg.), Rechtliche Aspekte des vorbeugenden Hochwasserschutzes, S. 111 – 123
- Tomerius, Stephan: Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle 2007 – Impulse für mehr Innenentwicklung und Flächensparen in den Gemeinden?, in: ZUR 2008, S. 1 – 7
- Unnerstall, Herwig: Der Schutz von Auen nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie und dem Bundesnaturschutzgesetz – ein Vergleich, in: NuR 2003, S. 667 – 677
- Wagner, Simon: Ökokonten und Flächenpools. Die rechtlichen Grundlagen, Möglichkeiten und Grenzen der Flächen- und Maßnahmenbevorratung als Ausgleichsmethoden im Rahmen der Eingriffsregelung im Städtebaurecht, Berlin 2007
- Wagner, Simon: Das Ökokonto als Kompensationsmodell in Baden-Württemberg, in: VBIBW 2006, S. 50 – 59.
- Wahl, Rainer / Dreier, Johannes: Entwicklung des Fachplanungsrechts, in: NVwZ 1999, 606 – 620
- Weinreich, Dirk / Marr, Simon: Handel gegen Klimawandel - Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, in: NJW 2005, 1078 – 1084
- Wolf, Joachim: Umweltrecht, München 2002
- Wolf, Rainer: Perspektiven der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Vom ökologischen Substanzschutz zum Flächenpool, in: ZUR 1998, S. 183 – 195
- Wulf, Friedrich: Ziele der Wasserrahmenrichtlinie aus Naturschutzsicht, in: Grüne Liga (Hrsg.), EG-Wasserrahmenrichtlinie, Bd. 1, S. 41 – 42
- Wustlich, Guido: Das Recht der Windenergie im Wandel, in: ZUR 2007, S. 16 – 23