

Aktivierung nichtnatur- schutzrechtlicher Fachplanungsinstrumente und der räumlichen Gesamtplanung zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie

**Vorschläge des Umweltschutzes zur Erhöhung der
flächenbezogenen Umweltqualität als Beitrag zur
qualitativen Aufwertung der Lebensraumkorridore in
Deutschland**

**Anlage II: Vertiefte Analyse ausgewählter
Planungsinstrumente**

TEXTE 07/2018

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3711 16 125
UBA-FB 002531/CD,ANH

Aktivierung nichtnaturschutzrechtlicher Fachplanungsinstrumente und der räumlichen Gesamtplanung zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie

Vorschläge des Umweltschutzes zur Erhöhung der flächenbezogenen
Umweltqualität als Beitrag zur qualitativen Aufwertung der
Lebensraumkorridore in Deutschland

Anlage II: Vertiefte Analyse ausgewählter Planungsinstrumente

von

Dr. Peter Schütte, Sandra Kattau, LL.M.Eur. und Dr. Annkatrin Koch
BBG und Partner, Bremen

Dipl.-Biologin Elith Wittrock und Dipl.-Landschaftsökologin Michaela Warnke
ARSU GmbH, Oldenburg

Dipl.-Landschaftsökologin Elisabeth Ferus
NWP Planungsgesellschaft mbH, Oldenburg

Dipl.-Ing. agr. Nora Kretzschmar
Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Oldenburg

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

BBG und Partner
Contrescarpe 75 A, 28195 Bremen

ARSU GmbH
Escherweg 1, 26121 Oldenburg

NWP Planungsgesellschaft mbH
Escherweg 1, 26121 Oldenburg

Landwirtschaftskammer Niedersachsen
Mars-la-Tour-Straße 1-13, 26121 Oldenburg

Abschlussdatum:

Dezember 2014

Redaktion:

Fachgebiet I 3.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Carsten Alsleben

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Januar 2018

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3711 16 125 finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Inhaltsverzeichnis¹

Abkürzungen

1	Einleitung.....	1
2	Raumordnungsplanung des Bundes	1
2.1	Analyse.....	1
2.1.1	Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	1
2.1.2	Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen.....	8
2.1.3	Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	8
2.1.4	Verfahren und Akteure	10
2.2	Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	12
2.2.1	Aktuelle Nutzbarkeit.....	12
2.2.2	Potenziale und Defizite.....	21
2.2.3	Potenzielle Nutzbarkeit	22
3	Landes-Raumordnungspläne	23
3.1	Analyse.....	23
3.1.1	Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	23
3.1.2	Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen	28
3.1.3	Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	28
3.1.4	Verfahren und Akteure	30
3.2	Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	32
3.2.1	Aktuelle Nutzbarkeit.....	32
3.2.2	Potenziale und Defizite.....	40
3.2.3	Potenzielle Nutzbarkeit	44
4	Regionalplanung.....	45
4.1	Analyse.....	45
4.1.1	Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	45

¹ Die „Anlage II – Vertiefte Analyse ausgewählter Planungsinstrumente“ wurde maßgeblich bearbeitet durch BBG und Partner unter Mitarbeit der NWP Planungsgesellschaft mbH, der ARSU GmbH und der Landwirtschaftskammer Niedersachsen.

4.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen	46
4.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	46
4.1.4 Verfahren und Akteure	47
4.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	47
4.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit.....	47
4.2.2 Potenziale und Defizite.....	49
4.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit	50
5 Flächennutzungsplan	51
5.1 Analyse.....	51
5.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	51
5.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen	62
5.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	62
5.1.4 Verfahren und Akteure	64
5.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	65
5.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit.....	65
5.2.2 Potenziale und Defizite.....	67
5.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit	70
6 Bebauungsplan.....	70
6.1 Analyse.....	70
6.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	70
6.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen	77
6.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	77
6.1.4 Verfahren und Akteure	78
6.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	79
6.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit.....	79
6.2.2 Potenziale und Defizite.....	80
6.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit	82
7 Lärmaktionspläne	82
7.1 Analyse.....	82
7.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	82
7.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen	84
7.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	85

7.1.4	Verfahren und Akteure	86
7.2	Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	89
7.2.1	Aktuelle Nutzbarkeit.....	89
7.2.2	Potenzziale und Defizite.....	90
7.2.3	Potenzielle Nutzbarkeit	92
8	Bundesverkehrswegeplan	92
8.1	Analyse.....	92
8.1.1	Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	92
8.1.2	Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen.....	96
8.1.3	Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	97
8.1.4	Verfahren und Akteure	97
8.2	Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	105
8.2.1	Aktuelle Nutzbarkeit.....	105
8.2.2	Potenzziale und Defizite.....	109
8.2.3	Potenzielle Nutzbarkeit	113
9	Linienbestimmung.....	114
9.1	Analyse.....	114
9.1.1	Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	114
9.1.2	Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen.....	119
9.1.3	Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	120
9.1.4	Verfahren und Akteure	121
9.2	Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	124
9.2.1	Aktuelle Nutzbarkeit.....	124
9.2.2	Potenzziale und Defizite.....	126
9.2.3	Potenzielle Nutzbarkeit	128
10	Flurbereinigung/ -neuordnung	128
10.1	Analyse.....	128
10.1.1	Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	128
10.1.2	Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen.....	135
10.1.3	Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	135
10.1.4	Verfahren und Akteure	136
10.2	Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	140

10.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit.....	140
10.2.2 Defizite.....	143
10.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit	144
11 Forstliche Rahmenplanung	144
11.1 Analyse.....	144
11.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen.....	144
11.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen.....	145
11.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten.....	145
11.1.4 Verfahren und Akteure	146
11.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments.....	146
11.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit.....	146
11.2.2 Potenziale und Defizite.....	146
11.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit	147
12 Quellenverzeichnis	148

Abkürzungen

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 120 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154)
BauGB	Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548)
BauNVO	Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548)
BbgNatSchG	Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz - BbgNatSchG), aufgehoben durch Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes vom 21.01.2013 (GVBl. I Nr. 3)
BImschG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImschG) vom 26.09.2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 02.07.2013 (BGBl. I S. 1943)
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154)
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz (Gesetz über den Ausbau der Schienenwege des Bundes) vom 15.11.1993 (BGBl. I S. 1874), zuletzt geändert durch Artikel 309 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)
BT Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
BWAGFlurBG	Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes (AGFlurBG) des Landes Baden-Württemberg vom 26.04.1954 (GBl. 1954, S. 55), zuletzt geändert durch Art. 32 des Gesetzes vom 14.10.2008 (GBl. S. 313, 329)
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz vom 16.03.1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794)

FStrAbG	Fernstraßenbaugesetz vom 20.01.2005 (BGBl. I S. 201), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 09.12.2006 (BGBl. I S. 2833)
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LEP	Landesentwicklungsplan
LRK	Lebensraumkorridor(e)
LWaldG BW	Waldgesetz für Baden-Württemberg (Landeswaldgesetz) in der Fassung vom 31. August 1995, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10.11.2009 (GBl. S. 645, 658)
MELVL Nds.	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NNatSchG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz (a.F.)
NWaldG	Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung vom 21.03.2002, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 13.10.2011 (Nds. GVBl. S. 353)
ROG	Raumordnungsgesetz vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585)
ROP	Raumordnungsplan
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
SUP	Strategische Umweltprüfung
TöB	Träger öffentlicher Belange
UmwRG	Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG) vom 07.12.2006 (BGBl. I S. 2816), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 52 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24.02.2010 (BGBl. I S. 94), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749)
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz (des Bundes) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25.07.2013 (BGBl. I S. 2749)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.03.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 23.07.2013 (BGBl. I S. 2543)
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert Artikel 4 Absatz 76 des Gesetzes vom 07.08.2013 (BGBl. I S. 3154)

1 Einleitung

Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurde eine vertiefte Analyse aller untersuchten Planungsinstrumente durchgeführt. Die Formblätter, die sich in Anhang I zum Abschlussbericht befinden, geben einen Überblick über diese vertiefte Analyse. Für die Planungsinstrumente, deren Verbesserungsvorschläge als „prioritär zu verfolgen“ bewertet wurden, wird die ausführliche Analyse nachfolgend aufgeführt, um einen vertieften Einstieg in diese Planungsinstrumente zu ermöglichen.

2 Raumordnungsplanung des Bundes

2.1 Analyse

2.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Die Raumordnung hat gemäß § 1 ROG die Aufgabe, eine nachhaltige Raumentwicklung zu ermöglichen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt, indem die unterschiedlichen Anforderungen an den Raum aufeinander abgestimmt und für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums Vorsorge getroffen wird. Der Erfüllung dieser Aufgabe dienen zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, die den Gesamt Raum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume entwickeln, ordnen und sichern.

Die Aufgabe der Raumordnung obliegt zu einem weit überwiegenden Teil den Ländern.² Er gänzend hierzu sieht § 17 ROG jedoch die Möglichkeit der Bundesraumordnung durch die Aufstellung von Raumordnungsplänen auf Bundesebene vor. Insoweit ist zwischen drei Arten von Raumordnungsplänen zu unterscheiden: Neben einem Raumordnungsplan zur Konkretisierung einzelner Grundsätze der Raumordnung, auf den nachfolgend näher eingegangen wird, sieht § 17 Abs. 2 und 3 ROG die Möglichkeit der Aufstellung folgender Raumordnungspläne vor:

- Raumordnungspläne zur Vorbereitung der Anbindung von See- und Binnenhäfen sowie Flughäfen an die Bundesverkehrsinfrastruktur in einem transparenten Verfahren (§ 17 Abs. 2 ROG) – diese sollen Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für deren verkehrliche Anbindung i. R. d. Bundesverkehrswegeplanung enthalten;
- Raumordnungsplan zur Regelung der Raumstruktur und der Raumnutzungen im Bereich der deutschen AWZ (§ 17 Abs. 3 ROG), der Festlegungen zur wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, zur Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie zum Schutz der Meeresumwelt und ggf. Festlegungen von Gebieten für diese Nutzungen und Funktionen enthält.

² Vgl. auch Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 1; Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 7.

Der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 3 ROG wird vorliegend nicht näher betrachtet, da dieser den Bereich der AWZ betrifft, die nicht vom Gegenstand dieses Forschungsvorhabens umfasst ist. Auch die Raumordnungspläne nach § 17 Abs. 2 ROG werden vorliegend nicht näher betrachtet, da diese gemäß § 17 Abs. 2 Satz 2 ROG keine Bindungswirkung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Länder entfalten und daher von nur geringer Bedeutung sind.

Auf der Grundlage des § 17 Abs. 1 ROG hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) die Möglichkeit, für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes einzelne Grundsätze der Raumordnung, die in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführt sind, durch „Grundsätze“ in einem Raumordnungsplan zu konkretisieren.

Grundsätze sind von Zielen der Raumordnung zu unterscheiden – letztere sind gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG „*verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen [...] textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums*“. Ihrer Rechtsnatur nach sind sie sowohl interne Verwaltungsrichtlinien (im Hinblick auf Planungs- und Vorhabenträger, die Teil der Landesverwaltung sind) als auch – hinsichtlich ihrer Außenwirkung – materielle Rechtsnormen³ und damit im Rahmen nachfolgender Planungen verbindlich zu beachten.

Grundsätze der Raumordnung sind nach der in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG enthaltenen Legaldefinition „*Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen*“, wobei sowohl textliche als auch zeichnerische Aussagen denkbar sind.⁴ Die rechtliche Bedeutung der in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze liegt darin, dass diese mit ihrer Abwägungsdirektiv-, Konkretisierungs-, Maßstabs- und Schrankenfunktion mehrere Steuerungsfunktionen erfüllen.⁵ Sie sind als

- Abwägungsbelange im Rahmen von nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen,⁶
- Entscheidungs- und Beurteilungskriterien im Rahmen der Zielabweichung (§ 6 Abs. 2 ROG), der Umweltprüfung bei nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowie der Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen von Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) und
- Richtschnur für die Leitbildentwicklung (§ 26 Abs. 2 ROG)

zu berücksichtigen,⁷ nicht aber verbindlich zu beachten.

³ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 3 Rn. 52.

⁴ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 10.

⁵ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 29; Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2, Rn. 29 ff.

⁶ § 3 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 4 Abs. 1 ROG.

⁷ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 8.

Die Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung stellt zwar gemäß § 2 Abs. 1 ROG auch eine Verpflichtung der Länder dar – diese haben die Grundsätze durch Festlegungen in ihren landesweiten Raumordnungsplänen und den Regionalplänen zu konkretisieren. Jedoch kann es erforderlich sein, auf Bundesebene strukturelle Entscheidungen im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung zu treffen, die im Hinblick auf den Gesamt- raum der Bundesrepublik zu einer Verstetigung und Kontinuität in der Planungspraxis führen sollen.⁸ Dies gilt insbesondere für länder- und ggf. staatenübergreifende Entwicklungen, z. B. raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der EU wie die Transeuropäischen Infrastruk- turnetze (TEN) oder Maßnahmen des europäischen Natur- und Artenschutzes (Natura 2000), deren Berücksichtigung durch jedes einzelne Land dessen Möglichkeiten überschreiten würde.⁹ Hinzu kommt, dass die in den § 2 Abs. 2 Nr. 1 bis 8 ROG enthaltenen Grundsätze der Raum- ordnung in der Regel so abstrakt und allgemein gehalten sind, dass daraus konkrete Aussa- geinhalte oder gar etwaige Gewichtungsvorgaben für die Abwägung bei nachfolgenden raum- bedeutsamen Planungen und Maßnahmen nicht in der notwendigen Stringenz abzuleiten sind; deshalb kann es sein, dass diese gesetzlich festgeschriebenen Grundsätze der ihnen zugeschach- ten Bedeutung für nachfolgende Planungen und Maßnahmen nicht volumnäßig gerecht werden können, d. h. ihre nach § 4 ROG vorgesehene Bindungswirkung als Abwägungsvorga- ben nicht erfüllen können.¹⁰ Dies kann es erfordern, Belange, die für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums von Bedeutung sind, durch einen Raumordnungsplan im Sinne von § 17 Abs. 1 ROG so zu konkretisieren, dass sie ihre Steuerungsfunktion als Abwägungs- direktive für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen erfüllen können.¹¹ Sinn und Zweck des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG liegen daher darin, die theoretische Bedeutung der in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze durch die bundesraumordnerische Konkretisierung insoweit zu verwirklichen, als dies für die räumliche Entwicklung des Bundes- gebiets als Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland (i. S. v. § 1 Abs. 1 ROG) von erhebli- cher Bedeutung ist.¹² Vor diesem Hintergrund ist die Möglichkeit eines Bundes- Raumordnungsplans auch als „Serviceleistung für die Raumordnungsplanungen der Länder“ gedacht.¹³ Denn mithilfe des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG bzw. der damit vorge- nommenen Konkretisierung der raumordnerischen Grundsätze sollen die abstrakt gefassten öffentlichen Belange des § 2 Abs. 2 ROG räumlich und inhaltlich so konkretisiert werden, dass sie in dieser planerischen Form besser in den Raumordnungsplänen der Länder berücksichtigt

⁸ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 7.

⁹ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 2.

¹⁰ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 29.

¹¹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 30.

¹² Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 8.

¹³ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 2, 11, 16; Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 17 Rn. 11.

werden können.¹⁴ Hierdurch kann ein Beitrag zu Konfliktlösungen auf den nachfolgenden Entscheidungs- bzw. Planungsebenen geleistet oder einem öffentlichen Belang im Hinblick auf die gesamträumliche Entwicklung Nachdruck verliehen werden.¹⁵

Seinem Wesen nach stellt dieser Bundes-Raumordnungsplan allerdings – im Gegensatz zu den Landesraumordnungsplänen – keinen themenübergreifenden gesamtkonzeptionellen Raumordnungsplan für das Bundesgebiet, sondern einen sachlichen Teilplan dar, der nur einzelne thematische Festlegungen und eine darauf bezogene Begründung enthält.¹⁶ Denn die Möglichkeit der Bundesraumordnung nach § 17 Abs. 1 ROG ist gesetzlich auf „einzelne“ „Grundsätze“ beschränkt. Aufgrund dieser Vorgabe des § 17 Abs. 1 ROG ist zum einen die Festlegung von „Zielen“ der Raumordnung in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG durch den Bund nicht zulässig.¹⁷ Zum anderen kann der Bund nicht die Gesamtheit der in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze durch einen Raumordnungsplan konkretisieren.¹⁸ „Einzelne Grundsätze“ der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG sind die darin aufgezählten Nummern 1 - 8, nicht aber die vielfältigen Teilespekte, die in den einzelnen Sätzen der jeweiligen Nummern enthalten sind.¹⁹ Vor diesem Hintergrund wurde dem BMVBS seitens des Beirats für Raumordnung in seiner Sitzung am 29.06.2009 empfohlen, Handlungsfelder innerhalb eines gesetzlichen Grundsatzes zu konkretisieren.²⁰ Die Fragen,

- welche der in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze bzw. der diesen zugrundeliegenden Themen- bzw. Handlungsfelder sich für eine Konkretisierung auf der Bundes-Ebene eignen, und
- welche Möglichkeiten bestehen, die Verwirklichung der im Bundes-Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG konkretisierten Grundsätze zu fördern,

waren Gegenstand eines diesbezüglich eigens aufgelegten Ressortforschungsprojekts des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung,²¹ dessen Ergebnisse vorliegend – neben weiterer Literatur – herangezogen werden.

Als Themenfelder und damit zusammenhängende Grundsätze, die einer Konkretisierung auf Bundesebene zugänglich sind, kommen nach den Ergebnissen des genannten Forschungsprojekts grundsätzlich folgende in Betracht:²²

¹⁴ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 3.

¹⁵ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 7.

¹⁶ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 8.

¹⁷ Dies hebt auch Söfker (2009), S. 9 des Umdrucks hervor.

¹⁸ Söfker (2009), S. 9 des Umdrucks; Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 17 Rn. 9.

¹⁹ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 14.

²⁰ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 14.

²¹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010).

- Festlegung einheitlicher Maßstäbe in Bezug auf die sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und kulturellen Verhältnisse, um so den Ausgleichsauftrag für die Länder zu konkretisieren (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG);
- Festlegung zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen und zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 6 ROG;
- Festlegung der Mindeststandards des Zentrale-Orte-Konzepts als Ordnungsmodell (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 und Nr. 3 S. 2 ROG);
- Festlegungen zur Entwicklung eines großräumig übergreifenden, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5, 2. Hs., auch i. V. m. Nr. 8 S. 1 ROG);
- Festlegungen bezüglich der Entwicklung und Sicherung von gesamträumlich relevanten sog. „Kritischen Infrastrukturen“ (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 4 ROG);
- Festlegungen bezüglich der langfristigen Sicherung von Rohstoffvorkommen von nationaler und internationaler Bedeutung (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 3 ROG);
- Festlegungen bezüglich des vorbeugenden Hochwasserschutzes an der Küste und im Binnenland (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG);
- Festlegungen bezüglich der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes (Teilaspekt nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG);
- Festlegungen bezüglich der Einlagerung klimaschädlicher Stoffe (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG);
- Festlegungen bezüglich des Aus- und Neubaus überregional und bundesweit bedeutsamer Leitungen (z. B. Stromleitungen, Gaspipelines, Breitbandverkabelung und Fernwasserleitungen) nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 5, Nr. 6 S. 8 i. V. m. § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG) und
- Festlegungen bezüglich Fernverkehrswegen (z. B. bundesweites, mit den Nachbarn abgestimmtes Netz) nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG

Auf die Relevanz dieser Themenfelder, die einer Konkretisierung auf Bundesebene zugänglich sind, im Sinne einer Nutzbarkeit des Raumordnungsplans nach § 17 Ab. 1 ROG für die Zwecke des Forschungsvorhabens sowie auf die Frage, welche konkreten Möglichkeiten bestehen, die Verwirklichung der im Bundes-Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG konkretisierten Grundsätze zu fördern, wird erst unter Ziff. 2.2 „Nutzbarkeit und Defizite“ eingegangen. Allgemeine Anforderungen an die Konkretisierung sollen nachfolgend jedoch bereits dargestellt werden:

Bei der Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung geht es um die fachliche, räumliche und zeitliche Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben des § 2 Abs. 2 ROG aus gesamtstaatli-

²² Zu beachten ist, dass die vorstehenden Themenfelder nicht das Ergebnis der Ressortabstimmung, sondern das Ergebnis der rechtlichen und fachlich-planerischen Analyse widerspiegeln, die der Ressortabstimmung vorangegangen.

cher sowie europäischer Sicht (dem Raumordnungsplan kann damit eine wichtige Funktion zur Einbeziehung der europäischen Ebene zukommen).²³

Bei der räumlichen Konkretisierung ist der Bund grundsätzlich auf Konkretisierungen beschränkt, die im Hinblick auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets, nicht aber auf die räumliche Entwicklung von Teilaräumen erforderlich sind.²⁴ Unzulässig wäre es beispielsweise, wenn der Bund den Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG zur Siedlungsstruktur für bestimmte Teilaräume des Bundesgebiets konkretisieren wollte – insoweit fehlte es an der Erforderlichkeit für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets.²⁵ Als gewisse Ausnahme von der räumlichen Beschränkung ist allerdings zu beachten, dass die Konkretisierung eines raumordnerischen Grundsatzes auch in Form eines räumlichen Teilplans erfolgen kann, wenn sich ein bestimmter Grundsatz der Raumordnung, der für den Gesamtraum bedeutsam ist, wegen der ausschließlichen Eignung bestimmter Teilaräume nur dadurch verwirklichen lässt, dass Handlungsanforderungen an einzelne Bundesländer als Träger der Landesplanung adressiert werden.²⁶

Im Hinblick auf die fachliche Konkretisierung sind der Aufstellung planerischer Grundsätze zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze Grenzen gesetzt, soweit die planerischen Vorgaben auf europäischer Ebene bereits rechtlich konkretisiert sind. Denn der Anwendungsvorrang des EU-Rechts kann über die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung des BMVBS nicht relativiert werden.²⁷ Zudem sind bei der Aufstellung des Raumordnungsplans gemäß § 17 Abs. 1 ROG auch die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten einzubeziehen. Zu denken ist insoweit beispielsweise an die Leitlinien und Planungen zum transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-V). Auch enthält beispielsweise die EU-Hochwasserrichtlinie²⁸ für den Hochwasserschutz weitreichende Anforderungen hinsichtlich der Risikobewertung, der Kartierung und hinsichtlich der Vorsorgemaßnahmen – insoweit ist allenfalls eine weitere Konkretisierung in Bezug auf den Hochwasserschutz an der Küste und soweit weitergehender Hochwasserschutz angestrebt wird, der über den EU-rechtlich vorgegebenen Vorsorgestandard hinausgeht, denkbar.²⁹

Auch sind verfassungsrechtliche Grenzen (z. B. das Übermaßverbot) sowie die aus der Befugnisnorm des § 17 Abs. 1 ROG folgenden Grenzen zu berücksichtigen. Letztere – so die Beschrän-

²³ Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 17 Rn. 9; Söfker (2009), S. 9 des Umdrucks.

²⁴ Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 17 Rn. 9; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 8.

²⁵ Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 17 Rn. 9; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 8.

²⁶ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 9.

²⁷ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 66.

²⁸ Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABl. Nr. L 288 vom 06.11.2007, S. 27.

²⁹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 66.

kung der Möglichkeit der Bundesraumordnung nach § 17 Abs. 1 ROG auf lediglich „einzelne“ „Grundsätze“ der Raumordnung – wurde bereits beschrieben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die mit § 17 Abs. 1 ROG eröffnete Planungszuständigkeit des Bundes in Abgrenzung zur umfassenden Planungszuständigkeit der Länder eng auszulegen ist.³⁰

Des Weiteren bedarf der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG der Planrechtfertigung – d. h. die Konkretisierung eines bundesrechtlichen Grundsatzes muss für die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums erforderlich sein.³¹ Dies ist nicht der Fall, soweit bereits durch EU-rechtliche oder fachgesetzliche Konkretisierungen ausreichend konkrete Vorgaben für die Planung und Zulassung nachfolgender Maßnahmen bestehen.³²

Zudem sind gemäß § 7 Abs. 2 ROG die öffentlichen Belange – und damit auch Umweltbelange – bei der Aufstellung der Raumordnungspläne zu berücksichtigen (Abwägungsgebot). Die Abwägung ist Teil der Planung, in deren Rahmen letztlich die raumordnerische Planungsentcheidung getroffen wird.³³ Im Hinblick auf das Abwägungsgebot ist einschränkend folgende Besonderheit des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG zu berücksichtigen: Bei diesem Raumordnungsplan handelt es sich eher um eine Normkonkretisierung als um eine Planungsentscheidung.³⁴ Daher können diesbezüglich nicht die gleichen Anforderungen an die Abwägung zur Anwendung kommen wie bei einer verbindlichen rechtsgestaltenden Planung.³⁵ Beim normkonkretisierenden Raumordnungsplan besteht – anders als bei rechtsgestaltenden Raumplanungen³⁶ – nicht die Anforderung, dass bei der Aufstellung des Raumordnungsplans die öffentlichen und privaten Belange aufgrund eines strukturierten Abwägungsvorgangs umfassend gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind.³⁷ Bei einer Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG muss lediglich eine Abwägung zwischen den Belangen, die bei nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen in der Gewichtung gegenüber dem konkretisierten öffentlichen Belang des Gesamtraums zurückgestellt werden sollen, stattfinden.³⁸ Dem trägt auch § 7 Abs. 2 ROG Rechnung, indem diese Norm eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange nur fordert, „soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind“. Die Konkretisierung durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG läuft

³⁰ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 11.

³¹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 69.

³² Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 80 f.

³³ Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 93.

³⁴ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 64; vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 7.

³⁵ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 64.

³⁶ Vgl. § 1 Abs. 7 BauGB und § 7 Abs. 2 ROG.

³⁷ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 64.

³⁸ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 64.

daher auf eine Abwägung zwischen den im Konflikt stehenden öffentlichen Belangen hinaus; dies erfordert bei der Aufstellung des Raumordnungsplans eine auf den Gesamttraum bezogene Festlegung öffentlicher Belange für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.³⁹

Gemäß § 7 Abs. 6 ROG sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen die FFH-rechtlichen Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) anzuwenden, „soweit ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein europäisches Vogelschutzgebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann“. Dies gilt jedoch nach § 7 Abs. 6 ROG ausdrücklich nur „bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nach den §§ 8 und 17 Abs. 2 und 3“ und damit nicht bei der Aufstellung des Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG. Allerdings sind bei dessen Aufstellung gemäß § 17 Abs. 1 ROG auch die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten – beispielsweise Maßnahmen des europäischen Natur- und Arten- schutzes (Natura 2000) – einzubeziehen. Insoweit erlangen die diesbezüglichen EU-rechtlich geprägten FFH-rechtlichen Vorgaben des BNatSchG in gewissem Umfang Berücksichtigung bei den Raumordnungsplänen nach § 17 Abs. 1 ROG.

Weitere umweltrechtliche Anforderungen an die Ausgestaltung des Raumordnungsplans sind davon abhängig, welcher Grundsatz durch den Raumordnungsplan konkretisiert werden soll. So sind beispielsweise die bereits in Satzungsform gegossenen Vorgaben bestehender Bebauungspläne zu berücksichtigen.

2.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Der grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplan weist in Abhängigkeit von den konkretisierten Grundsätzen Bezug zu unterschiedlichen Gefährdungsfaktoren auf. In Betracht kommen die Gefährdungsfaktoren Versiegelung, Zerschneidung, verkehrsbedingte Schadstoffeinträge, verkehrsbedingter Lärm sowie Abflussregulierungen (i. R. d. Hochwasserschutzes).

Der Raumordnungsplan kann einen überaus großen positiven Bezug zu dem Konzept der Lebensraumkorridore (LRK) aufweisen, wenn durch ihn die in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG enthaltenen Grundsätze zur Schaffung eines Freiraumverbundsystems und zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft konkretisiert werden.

2.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG stellt – neben den nach § 17 Abs. 2 und 3 ROG möglichen Raumordnungsplänen – zwar als übergeordnete Planung auf Bundesebene die oberste Stufe der Raumordnung dar.⁴⁰ Insofern sind auf bundesrechtlicher Ebene keine höherrangigen planungsrechtlichen Vorgaben zu beachten. Hervorzuheben ist jedoch, dass die

³⁹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 65.

⁴⁰ Durner (2009-a), S. 375; Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 17 Rn. 1.

Raumordnungsplanung nicht auf die Ersetzung der Fachplanung hinauslaufen darf.⁴¹ Beste-hende Fachplanungen sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen grundsätzlich zu berücksichtigen: Zu den Aufgaben der Raumplanung gehört es auch, die in Fachplanungen getroffenen Aussagen zu Raumnutzungen oder Raumfunktionen aufeinander abzustimmen; hierfür kann die Raumordnung aus den Vorgaben dieser Fachplanungen eine gesamträumli-che integrierende Konzeption entwickeln.⁴² Sie kann jedoch nicht bestehende, in rechtlich zu-lässiger Weise aufgestellte, verbindliche Vorgaben durch eigene Festsetzungen überlagern oder ersetzen.⁴³ So sind beispielsweise die bereits in Satzungsform gegossenen Vorgaben bestehen-der Bebauungspläne oder auch die in naturschutzrechtlichen Schutzgebietsverordnungen vor-gesehenen Vorgaben sowie Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass für Handlungsfelder, bei denen weitere Konkretisierungen durch landesweite Raumordnungspläne bereits vorliegen, in der Regel die Rechtfertigung für die grundsatzkonkretisierende Raumordnungsplanung des Bundes fehlt.⁴⁴ Dies schließt natürlich nicht aus, dass „*gerade in solchen Fällen eine konkretisierende Abstim-mung im Rahmen der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Gestalt einer gemeinsamen Leitbildentwicklung oder durch Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung in politisch-strategischer Hinsicht sinnvoll ist*“.⁴⁵

Soweit Vorstehendes beachtet wurde, entfaltet ein Raumordnungsplan i. S. d. § 17 Abs. 1 ROG die für Grundsätze der Raumordnung in § 4 ROG vorgesehenen Bindungswirkungen. Bei nach-folgenden Planungen – auch naturschutzrechtlicher Art – sind die Grundsätze der Raumord-nung in ihrer durch den Raumordnungsplan konkretisierten Form zu berücksichtigen. Zwar können die Belange im Rahmen der Abwägung im Ergebnis prinzipiell wegen des etwaigen Vorliegens höher gewichtiger Belange überwunden werden und somit gegenüber anderen Be-langen unterliegen.⁴⁶ Jedoch können mit der Konkretisierung der Grundsätze auch Gewich-tungsvorgaben einhergehen. Sowohl die – im Gegensatz zu den in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätzen – stärkere Konkretisierung als auch die etwaige Gewichtung der konkretisierten Grundsätze sind von höherem Gewicht als die recht allgemein gehaltenen Vorgaben des § 2 Abs. 2 ROG und im Rahmen der Abwägung bei nachfolgenden Planung ebenfalls zu berück-sichtigen.⁴⁷ Hierbei ist zu beachten, dass die Steuerungswirkung von Grundsätzen der Raum-

⁴¹ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 305 f.; Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 65.

⁴² Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 305 f.

⁴³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 306.

⁴⁴ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 11.

⁴⁵ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 11.

⁴⁶ Vgl. auch Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 27.

⁴⁷ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 27, 31.

ordnung für nachfolgende Planungsebenen umso höher ist, je konkreter deren Regelungshalt ausgestaltet ist.⁴⁸

Unmittelbare Auswirkungen kann die Bundesraumordnung auf die Raumordnung auf Landes- und Regionalebene haben: Im Vorfeld der Raumordnungsplanung auf der Landesebene kann die Bundesraumordnung Einfluss auf die Abwägung nehmen, die vor der – durch die Landesraumordnung erfolgende – Zielfestlegung vorzunehmen ist; denn eine rechtswirksame Festlegung von Zielen der Raumordnung auf der Landesebene setzt voraus, dass die Festlegungen abschließend abgewogen worden sind.⁴⁹ In die Abwägung sind auch höherrangige Vorgaben aufzunehmen: Ein durch Raumordnungsplanung des Bundes konkretisierter Grundsatz der Raumordnung muss in der Raumordnungsplanung auf der Landesebene in seiner Bedeutung erkannt und mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden sein.⁵⁰

Hierdurch hat die Bundesraumordnung zudem auch mittelbare Auswirkungen auf die Bundesfachplanungen, die an die Landesraumordnung in Form von Zielen der Raumordnung gebunden sind.

Die in § 26 Abs. 2 ROG vorgesehene (informelle)⁵¹ Möglichkeit, im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) Leitbilder der Raumordnung für die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets oder von über die Länder hinausgreifenden Zusammenhängen zu entwickeln, bleibt von der Möglichkeit zur Aufstellung eines Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG unberührt.⁵²

Bisher hat das BMVBS von der Möglichkeit, einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG aufzustellen, noch nicht Gebrauch gemacht, so dass vorstehende Ausführungen in der Praxis noch nicht relevant wurden.

2.1.4 Verfahren und Akteure

Der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG wird durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) erlassen.

Vor Aufstellung des Raumordnungsplans ist gemäß § 17 Abs. 1 ROG (i. V. m. § 26 ROG) zunächst das Einvernehmen der fachlich betroffenen Bundesministerien einzuholen und eine Beratung in der MKRO durchzuführen – ein Einvernehmen mit der MKRO ist nicht erforderlich.⁵³ Durch das bereits zu Beginn des Planungsverfahrens herzustellende Einvernehmen soll sichergestellt werden, dass fachliche und raumordnerische Sichtweise eines öffentlichen Be-

⁴⁸ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 27.

⁴⁹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S 30.

⁵⁰ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S 30.

⁵¹ Spannowsky (2013), S. 54.

⁵² Söfker (2009), S. 10 des Umdrucks.

⁵³ Siehe hierzu auch Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 18 f.

langs nicht auseinanderfallen.⁵⁴ Erst nach Abschluss dieser „Vorarbeiten“ beginnt das Verfahren zur Aufstellung eines Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG mit der Beauftragung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, die vorbereitenden Verfahrensschritte zur Aufstellung des Raumordnungsplans durchzuführen.⁵⁵

Eine Umweltprüfung nach § 9 ROG ist für den Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG nicht erforderlich, da dieser nur einen sachlichen Teilplan darstellt und nur Festlegungen in Form von „Grundsätzen“, nicht aber in Form von zwingend zu beachtenden „Zielen“ der Raumordnung enthält.⁵⁶

Im Laufe des Verfahrens der Planaufstellung sind durch das zuständige BMVBS gemäß § 17 Abs. 1 Satz 3 ROG die Bundesministerien zu beteiligen und das Benehmen mit den Ländern und den angrenzenden Staaten herzustellen.

Zudem ist eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung erforderlich, im Rahmen derer die Belange der Lebensraumvernetzung und das Konzept der Lebensraumkorridore in das Verfahren eingebracht werden können: Gemäß §§ 18, 10 ROG sind die Öffentlichkeit sowie die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen von der Aufstellung des Raumordnungsplans zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Raumordnungsplans und seiner Begründung zu geben. Hierfür sind gemäß § 18 Nr. 1 ROG der Entwurf eines Raumordnungsplans nach § 17 und die Begründung sowie weitere, nach Einschätzung der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zweckdienliche Unterlagen für die Dauer von mindestens einem Monat öffentlich auszulegen. Zur Öffentlichkeit sind auch Nicht-Regierungsorganisationen und damit auch Umwelt- und Naturschutzvereinigungen zu zählen.⁵⁷ Darüber hinaus gehören alle weiteren natürlichen und juristischen Personen, die an dem Raumordnungsplan ein Interesse haben, zur „Öffentlichkeit“ i. S. d. §§ 10, 18 ROG.⁵⁸

Zudem sind gemäß §§ 18, 10 Abs. 2 ROG auch Drittstaaten zu beteiligen, wenn die Durchführung des Raumordnungsplans voraussichtlich erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet des betreffenden anderen Staates haben kann.

Naturschutzbehörden sind im Rahmen der Behördenbeteiligung zu beteiligen, wenn sie durch den Raumordnungsplan – wie z. B. bei der Konkretisierung des Grundsatzes zum Freiraumverbund – in ihren Belangen berührt sind. Ein Einvernehmen mit ihnen ist jedoch nicht erforderlich. Da allerdings ein Einvernehmen der fachlich betroffenen Bundesministerien erforderlich ist, kann z. B. das Einvernehmen des BMU erforderlich sein.

Die betroffenen Behörden haben eine Mitwirkungspflicht: Diese öffentlichen Stellen haben gemäß § 18 Nr. 2 ROG auch „Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete

⁵⁴ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 18.

⁵⁵ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 20.

⁵⁶ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 4.

⁵⁷ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 10 Rn. 42.

⁵⁸ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 10 Rn. 42.

Planungen und Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die Planaufstellung bedeutsam sein können. Verfügen sie über Informationen, die für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials zweckdienlich sind, haben sie diese Informationen der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zur Verfügung zu stellen“.

Der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG tritt mit der – nach § 19 ROG erforderlichen – Bekanntmachung im Bundesanzeiger in Kraft.

Adressaten des Raumordnungsplans des Bundes können die Träger nachfolgender raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen sein, also die obersten Landesplanungsbehörden als Träger der Landesplanung sowie die für raumbedeutsame Fachplanungen und raumbedeutsame Maßnahmen nach Bundes- oder Landesrecht zuständigen Behörden.⁵⁹

2.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

Nachfolgend wird zunächst untersucht, ob der Bundes-Raumordnungsplan aktuell für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität zugunsten der Lebensraumvernetzung nutzbar ist, oder ob insoweit Defizite bzw. Potenziale bestehen. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob die Nutzbarkeit des Instruments infolge akteursspezifischer oder regelungsbezogener Maßnahmen verbessert werden kann.

Der Raumordnungsplan kann einen überaus großen positiven Beitrag zur Verbesserung und Sicherung der Umweltqualität zugunsten der Lebensraumvernetzung leisten, wenn durch ihn die in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG enthaltenen Grundsätze zur Schaffung eines Freiraumverbundsystems und zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft konkretisiert werden.

2.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Grundsätzlich ist das Planungsinstrument „Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG“ bereits aktuell recht umfassend sowohl direkt (2.2.1.1) als auch indirekt (2.2.1.2) für die Zwecke der Lebensraumvernetzung nutzbar und könnte damit auch dem Konzept der Lebensraumkorridore zu einer verstärkten Umsetzung verhelfen. Unter direkter Nutzbarkeit wird die Möglichkeit verstanden, die Grundsätze der Raumordnung gezielt zugunsten der LRK einzusetzen. Bei einer indirekten Nutzbarkeit kann da Konzept der Lebensraumkorridore dagegen durch die Konkretisierung beispielsweise der verkehrs- oder energieleitungsbezogenen Grundsätze „*nebenbei mit geschützt*“ werden – die Nutzbarkeit dieser Grundsätze drängt sich nicht derart offensichtlich auf wie die Nutzbarkeit der direkt nutzbaren Grundsätze.

2.2.1.1 Direkte Nutzbarkeit

Durch eine Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 ROG enthaltenen Grundsätze betreffend den Freiraumschutz, den Freiraumverbund und die Vermeidung von Zerschneidung ist der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG bereits aktuell direkt für die Zwecke der Lebensraumvernetzung nutzbar.

⁵⁹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 8.

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 ROG ist der Freiraum „*durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen.*“ Im Hinblick auf die Schaffung eines Freiraumverbunds unter Berücksichtigung auch der europäischen Entwicklungen ist zudem der in § 2 Abs. 2 Nr. 8 Satz 1 ROG enthaltene Grundsatz von Bedeutung; danach sind die räumlichen Voraussetzungen für den Zusammenhalt der Europäischen Union und im größeren europäischen Raum sowie für den Ausbau und die Gestaltung der transeuropäischen Netze zu gewährleisten.

Ziel der Schaffung eines Freiraumverbundsystems ist der Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft sowie die Bildung eines Ausgleichs zu den Siedlungsflächen.⁶⁰ Hintergrund hierfür ist der Umstand, dass Freiräume multifunktionale Aufgaben erfüllen: Sie dienen zum einen der Erholungsvorsorge und tragen damit wesentlich als ein Faktor zur Gesundheitsvorsorge bei.⁶¹ Zum anderen sind Freiräume maßgeblicher Träger der natürlichen Ressourcen und der Bereitstellung qualitativ hochwertiger Produkte und tragen zur Versorgung bei; dies gilt insbesondere für die Bereitstellung von Trinkwasser sowie für die landwirtschaftliche und forstliche Bodenproduktion und Versorgung.⁶² Darüber hinaus sind Freiräume maßgebliche Grundlage der Lebensräume und Lebensstätten der wild lebenden Tiere und der wild wachsenden Pflanzen und somit auch Grundlage für Sicherung, Schutz und Entwicklung der Biodiversität.⁶³ Damit besteht ein umfangreicher Bezug der Freiräume und des Freiraumverbundsystems zu den LRK.

Die großräumig bedeutsamen ökologischen Funktionszusammenhänge im Naturhaushalt sind durch die Ausdehnung der Siedlungsbereiche, durch neue Trassen für Energie- und Verkehrsnetzinfrastrukturen und durch die großräumige Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung zunehmend gefährdet; daher hat die MKRO bereits in mehreren Entschließungen einen verbesserten Freiraumschutz und die Realisierung eines großräumigen Freiraumverbundes gefordert.⁶⁴ Dem entspricht die aus dem Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG folgende Aufgabe der Planungsträger zur Schaffung des Freiraumverbundsystems sowie zum Schutz des Freiraums.⁶⁵

Ein Freiraumverbundsystem setzt sich aus mehreren Freiraumfestlegungen zusammen. Dies geschieht zwar in erster Linie durch naturschutzrechtliche Schutzgebietsfestlegungen (Naturschutzgebiete, Natura 2000-Gebiete), aber auch durch die Festlegung von Landschafts- und Re-

⁶⁰ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 99.

⁶¹ Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 2 Rn. 47.

⁶² Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 2 Rn. 48.

⁶³ Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 2 Rn. 48.

⁶⁴ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 101.

⁶⁵ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 107.

gionalparken, die jedoch keine formellen Schutzgebiete sind.⁶⁶ Neben Festlegungen in landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen kommen auch eine Sicherung und ein Schutz des Freiraumverbundsystems mithilfe raumordnerischer Festlegungen in einem Raumordnungsplan des Bundes in Betracht. Denn sowohl das Thema der Ausweisung von Landschafts- und Regionalparken als auch die Formulierung integrierter Anforderungen für das Freiraumverbundsystem in seiner Gesamtheit haben gesamtstädtische Relevanz und gehören daher zum Gegenstand der Raumordnungsplanung.⁶⁷

Insoweit ist eine Festlegung grundsatzkonkretisierender Erfordernisse in Bezug auf die Freiraumentwicklung vor allem im Hinblick auf die Entwicklung abgestimmter landes- und staatsgrenzenüberschreitender Freiraumstrukturen möglich, da in der konzeptionellen Akzentierung der Freiraumfunktionen zwischen den Bundesländern (sowie zwischen den EU-Mitgliedstaaten) zum Teil erhebliche Unterschiede bestehen.⁶⁸ So könnten Anforderungen, die die Vereinheitlichung der Ausweisung oder die Entwicklung von Landschafts- und Regionalparken zum Gegenstand haben, in Betracht kommen (insoweit ist zu beachten, dass die Ausweisung selbst zwar eine raumordnerische Entscheidung ist, die jedoch auf Landes- und Regionalebene getroffen wird).⁶⁹

Zudem besteht eine Konkretisierungsmöglichkeit darin, dass die Ausweisung bzw. der Ausbau von Freiraumflächen – z. B. in Form der Ausweisung von Regional- und Landschaftsparken – durch einen Bundes-Raumordnungsplan angeregt wird, um durch eine Erweiterung des Freiraumverbundsystems in der Nähe von Verdichtungs- und Siedlungsräumen und die damit einhergehende Minderung der Überwärmungen und Emissionskonzentrationen in klimatischen Belastungsgebieten auch dem Klimaschutz Rechnung tragen zu können.⁷⁰ So könnten Flächen, die am Rande von Verdichtungsräumen liegen, durch Freiraumrückgewinnung in den Freiraumverbund integriert werden – dies gilt insbesondere in Verdichtungsräumen, die besonders unter dem demographischen Wandel leiden und somit über zahlreiche Brachflächen verfügen.⁷¹

Des Weiteren wäre eine Festlegung zum Rückbau von Bauten in siedlungsnahen Flächen und im Freiraum denkbar, wenn diese nicht mehr genutzt werden würden; dies dient dem Schutz vor Versiegelungen im Freiraum und bewirkt im Gegenzug, dass der Freiraum sich entwickeln bzw. ausgebaut werden kann.⁷²

⁶⁶ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 99, 106.

⁶⁷ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 102 f.

⁶⁸ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 109.

⁶⁹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 103 f.

⁷⁰ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 108.

⁷¹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 108.

⁷² Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 109.

Auch kann der Freiraumverbund dadurch vergrößert werden, dass ökologisch wertvolle Konversionsflächen mit in den Verbund aufgenommen werden.⁷³ Dies kann auf Bundesebene durch diesbezügliche Vorgaben für die nachfolgende Landes- und Regionalplanung erfolgen.

Weiter ist eine Konkretisierung des Grundsatzes aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG dahingehend denkbar, dass Neuplanungen für Maßnahmen mit Zerschneidungswirkung (z. B. Verkehrs- und Energietrassen) dem Gebot der Bündelung mit vorhandenen Trassen folgen sollten, und dass für eine erfolgreiche Zerschneidung Maßnahmen zur Aufhebung dieser Wirkung (z. B. Grünbrücken) vorgesehen werden sollten.⁷⁴

Zudem können quantitative Ziele, die eine gesamträumliche Relevanz besitzen (wie beispielsweise das in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerte 30-ha-Ziel, infolge dessen die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlung- und Verkehrszweck auf 30ha im Jahr 2020 reduziert werden soll),⁷⁵ zwar nicht durch quantitative Festlegungen, wohl aber in qualitativer Weise konkretisiert werden.⁷⁶ So ist die Formulierung von Grundsätzen in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG denkbar, durch die konkretisiert wird,

- „unter welchen Voraussetzungen eine Renaturierung von Brach- oder Konversionsflächen im Siedlungsrandbereich in Betracht zu ziehen ist,
- dass die Siedlungsentwicklung bedarfsgerecht erfolgen soll und nach welchen Kriterien bzw. Maßstäben der Bedarf im Raum zu ermitteln ist,
- dass eine versiegelungsarme Bebauung angestrebt werden soll“.⁷⁷

Auch können durch die Bundes-Raumordnung Standards für die Umsetzung eines Flächenrecyclings, das die „*Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand*“ und die „*nur unter bestimmten Bedingungen [zulässige] Neuinanspruchnahme*“ von Flächen zum Ziel hat, definiert werden.⁷⁸ So könnte die „*vorrangige Ausschöpfung der Potenziale zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen*“⁷⁹ anstelle des Neubaus in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG hervorgehoben werden. Hierdurch könnte beispielsweise auf die Bundesverkehrswegeplanung Einfluss genommen werden. Für weitere Konkretisierungen im Sinne eines Flächenrecyclings ist zu berücksichtigen, dass in § 1a Abs. 2 BauGB bereits Vorgaben für die Bauleitplanung getroffen wurden, so dass – je nach beabsichtigter Ausgestaltung und Zielrichtung der Konkretisierung – die Frage der Erforderlichkeit der Konkretisierung gestellt werden muss.

⁷³ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 109.

⁷⁴ Vgl. Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 2 Rn. 60.

⁷⁵ Bundesregierung (2002), S. 68.

⁷⁶ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 110.

⁷⁷ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 114.

⁷⁸ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 110.

⁷⁹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 114.

Schließlich können die Vorgaben der informellen Landschaftsplanung und der rechtsverbindlich festgesetzten Schutzgebiete für eine Konkretisierung herangezogen werden – diese sind bei der Konkretisierung zu berücksichtigen.⁸⁰

Speziell im Hinblick auf das Konzept der Lebensraumkorridore ist die Herausbildung allgemeiner Vorgaben zur Entwicklung der Lebensraumvernetzung für die nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträger durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG denkbar.⁸¹ So könnte ein an die nachfolgenden Planungsträger gerichteter Handlungsauftrag formuliert werden, wonach diese die Kriterien für die Behandlung von raumfunktionellen und -strukturellen Konflikten (so z. B. das Verhältnis des Erfordernisses von LRK und des Verkehrs- und Energienetzausbau) festzulegen haben oder insoweit räumliche Festlegungen in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten treffen sollen.⁸² Die Länder könnten durch einen Grundsatz der Raumordnung aufgefordert werden, auf der Ebene der Raumordnung der Länder sicherzustellen, dass Vorranggebiete zur Realisierung bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen für Zwecke der Lebensraumvernetzung durch LRK ausgewiesen werden. Durch die Bundesraumordnung können insoweit die räumlichen Vernetzungspotentiale und deren Bedeutung für die gesamträumliche Entwicklung bestimmt werden.⁸³

Für die Konkretisierung sind zwar sowohl textliche als auch zeichnerische Aussagen denkbar; in zeichnerischer Form können beispielsweise Vorbehaltsgebiete – d. h. Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist (§ 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG) – für die Zwecke der LRK als Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden.⁸⁴ Im Hinblick auf eine zeichnerische Darstellung von LRK als möglichst freizuhaltende Flächen ist jedoch zum einen zu berücksichtigen, dass hierfür zunächst die naturschutzfachliche Konkretisierung der Anforderungen an LRK und deren räumliche Konkretisierung erforderlich ist. Mit den Karten zu den Lebensraumnetzen liegt zwar ein erster bundesweiter Vorschlag für eine Konkretisierung von jeweils ähnlichen, räumlich benachbarten, besonders schutzwürdigen Lebensräumen, die potenziell in enger funktionaler Verbindung zueinander stehen, vor. Das Bundesamt für Naturschutz empfiehlt, dass diese Flächen im Rahmen von Eingriffsplanungen vorrangig auf den strategischen Planungsebenen zur Berücksichtigung überörtlicher Bezüge eingesetzt werden. „*Auf den nachgeordneten Planungsebenen können die Lebensraumnetze als wichtiger Anhaltspunkt für die Ableitung von Wiedervernetzungsmaßnahmen dienen. Für die Ableitung von konkreten Maßnahmen vor Ort sind im Einzelfall Kartierungen, immer aber die Analyse nach weiteren vorhandenen z. B. artenbezogenen oder landschaftsbezogenen Daten (die nicht älter als fünf Jahre sind) und Auswertungsergebnissen erforderlich sowie die Biotopverbundplanungen und soweit vorhanden die Wiedervernetzungskonzepte der Länder hinzuzuziehen.*

⁸⁰ Vgl. auch Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 2 Rn. 40, 57 f.

⁸¹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 174.

⁸² Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 175.

⁸³ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 175.

⁸⁴ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 10.

hen.“⁸⁵ Für eine zeichnerische Darstellung von LRK ist jedoch eine weitergehende Konkretisierung erforderlich.

Zum anderen ist Folgendes zu berücksichtigen: Für die aktuelle Nutzbarkeit ist die Unterscheidung zwischen Grundsätzen und Zielen der Raumordnung relevant, da mit dem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG nur „Grundsätze“ konkretisiert, aber keine Ziele festgelegt werden dürfen. Daher können beispielsweise keine detailscharfen Aussagen in Form von „räumlich und sachlich bestimmten [...] textlichen oder zeichnerischen Festlegungen“ i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG getroffen werden – eine solche Aussage würde nämlich die materiellen Voraussetzungen eines Ziels der Raumordnung erfüllen und damit über die Ermächtigung aus § 17 Abs. 1 ROG hinausgehen.⁸⁶ Daher darf Folgendes grundsätzlich nicht vorgenommen werden:

- Eine räumliche Konkretisierung in Form einer Nutzungsfestlegung für bestimmte Räume, Trassen, Flächen oder Standorte,
- eine zeitliche Vorgabe in Form einer planerischen Aussage, die bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erfüllen ist, oder
- eine quantitative Vorgabe in Gestalt von Größenbegrenzungen (z. B. hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme oder bezüglich des Erreichens bestimmter Nutzungspotentiale).⁸⁷

Die Festlegung von Vorbehaltsgebieten ist danach allerdings grundsätzlich möglich, da eine solche Festlegung nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht wie ein Ziel der Raumordnung zu qualifizieren ist.⁸⁸ Denn durch die (zeichnerische) Festlegung dieser Gebiete erfolgt lediglich die zu berücksichtigende Vorgabe, die raumbedeutsamen Funktionen der LRK bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen in diesen Gebieten besonderes Gewicht beizumessen.

Zu beachten ist des Weiteren, dass die Festlegungen im Bundes-Raumordnungsplan in Bezug auf den Gesamtraum gerechtfertigt und sachgerecht sein müssen.⁸⁹

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Grundsatz aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 Satz 5 ROG gemäß § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG auch in den Raumordnungsplänen der Länder zu konkretisieren ist: Danach sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu „der anzustrebenden Freiraumstruktur“, zu der „großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz“ gehören können. Bei diesen Festlegungen besteht nach § 8 Abs. 5 Satz 2 ROG zudem die Möglichkeit, zu bestimmen, dass in dem betreffenden Gebiet „unvermeidbare Beein-

⁸⁵ http://www.bfn.de/0306_Zerschneidung.html (zuletzt abgerufen am 05.09.2013).

⁸⁶ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 68.

⁸⁷ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 68 f.

⁸⁸ BVerwG, Beschl. v. 15.06.2009 – 4 BN 10.09, ZfBR 2009, 684, 685; Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 33.

⁸⁹ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 68 f.

trächtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden“. In einigen Landesraumordnungsplänen ist dies bereits erfolgt (so beispielsweise im z. B. LEP Baden-Württemberg). Insoweit besteht daher kein Erfordernis einer Konkretisierung der entsprechenden Grundsätze der Raumordnung. Ist dies nicht bundesweit in allen Landesraumordnungsplänen erfolgt, besteht aber dennoch ein Erfordernis einer Konkretisierung, insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung abgestimmter landes- und staatsgrenzenüberschreitender Freiraumstrukturen.

Eine weitere Konkretisierung des Grundsatzes, den Freiraum vor unangemessener Inanspruchnahme zu schützen, kann auch themenspezifisch in Betracht kommen. Hierauf wird nachfolgend eingegangen.

2.2.1.1 Indirekte Nutzbarkeit

Für die Zwecke der Lebensraumvernetzung indirekt nutzbar ist eine Konkretisierung der Grundsätze aus

- § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 ROG (Planung von Fernverkehrswegen),
- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG (Festlegungen bezüglich des vorbeugenden Hochwasserschutzes an der Küste und im Binnenland) und
- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG (Festlegungen bezüglich der räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes).

Planung von Fernverkehrswegen

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 ROG „sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen. Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilräume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken“. Mit diesem Grundsatz soll sowohl dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die gesellschaftliche Entwicklung maßgebend von der guten und verkehrssicheren Erreichbarkeit aller Teilräume abhängt, als auch dem Umstand, dass vom Verkehr erhebliche Belastungen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit ausgehen.⁹⁰ Die Raumordnungsplanung ist in diesem Zusammenhang insbesondere gefordert, im Hinblick auf die Trassen- und Standortfestlegung sicherzustellen, dass die Verkehrsinfrastruktur auch dauerhaft möglichst umweltverträglich realisiert wird.⁹¹

Nach den Ergebnissen des bereits zitierten Ressortforschungsprojekts „Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung“ wird der in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 ROG festgeschriebene gesamtstädtische Belang, ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen, bereits durch die Bundesverkehrswegeplanung und die Infrastrukturfachplanungen im Bereich des Verkehrswesens – die zudem mit der gesamtstädtischen Planung über die verschiedenen Planungsstufen verzahnt sind – unter verkehrsrechtlichen Gesichtspunkten sichergestellt, ohne

⁹⁰ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 90.

⁹¹ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 90.

dass es einer weiteren Konkretisierung des bundesgesetzlichen Grundsatzes durch die Raumordnungsplanung bedarf.⁹² Dennoch ist es möglich, dass das BMVBS durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG Abwägungsbelange in Grundsatzform festlegt, die im Rahmen der Raumordnungsplanung auf der Ebene der Bundesländer, der kommunalen Bauleitplanung und der Fachplanung mit dem ihm zukommenden Gewicht eines für die Entwicklung des Bundesgebiets relevanten öffentlichen Belangs zu berücksichtigen sind.⁹³ Die raumordnerische Konkretisierung in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG könnte „eine Abschichtung im Verhältnis zur Verkehrswegeplanung ermöglichen, indem die gesamträumlichen Erfordernisse zur Schaffung eines integrierten Verkehrssystems – wie die Sicherung von Netzergänzungen und die Festlegung transnationaler europäischer verkehrsinfrastruktureller Erfordernisse im Verhältnis zur Verkehrswegeplanung, aber auch im Verhältnis zu den Ländern – als gesamträumlich abgestimmte, raumübergreifende Abwägungsbelange auf der Bundesebene identifiziert und herausgestellt würden“.⁹⁴ So können in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG beispielsweise auch Vorbehaltsgebiete für Verkehrswege als Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Bei der Ausformulierung der textlichen und der Darstellung der zeichnerischen Vorgaben sind dabei – da es Aufgabe der Raumordnung ist, die unterschiedlichen flächenbezogenen Nutzungsansprüche im Raum zu koordinieren und im Fall von Nutzungskonflikten zum Ausgleich zu bringen⁹⁵ – auch der durch raumordnerische Grundsätze hervorgehobene Freiraumschutz und der Schutz vor weiterer Zerschneidung zu berücksichtigen. Die raumordnungsplanerische Konkretisierung des Grundsatzes kann daher „ein politisch-strategisches Mittel sein, das mit seiner Steuerungskraft einen Mehrwert gegenüber dem Bundesverkehrswegeplan erzeugt“.⁹⁶ Dies gilt aufgrund der oben genannten Aufgabe der Raumordnungsplanung, im Hinblick auf die Trassen- und Standortfestlegung sicherzustellen, dass die Verkehrsinfrastruktur auch dauerhaft möglichst umweltverträglich realisiert wird, insbesondere hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltbelangen, d. h. auch der Erfordernisse der LRK.

Hochwasserschutz

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG ist für „den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland“ zu sorgen, „im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen“. Durch die binnendenlandsbezogenen Maßnahmen, die dieser Grundsatz abstrakt vorgibt, kann gleichzeitig den Erfordernissen der Lebensraumvernetzung Rechnung getragen werden. Denn dieser hochwasserschutzbezogene Regelungsauftrag der Raumordnung besteht darin, Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes zu sichern, Retentionsräume zu schützen und zu erweitern sowie die auf die einzelnen Gewässer oder Gewässerabschnitte bezogenen fachrechtlichen Festset-

⁹² Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 122.

⁹³ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 124.

⁹⁴ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 177 f.

⁹⁵ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 118 f.

⁹⁶ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 124.

zungen von Überschwemmungsgebieten in ein räumliches Gesamtkonzept für den Planungsraum einzubinden.⁹⁷ Bei der Sicherung von Freiräumen sind nicht nur die wasserrechtlich bereits festgesetzten Überschwemmungsgebiete, sondern auch die noch nicht festgesetzten, vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebiete und die überschwemmungsgefährdeten Gebiete sowie die sonstigen Gebiete, für die wasserbehördliche Ermittlungen noch nicht abgeschlossen sind, in einen raumstrukturellen Funktionszusammenhang zu bringen.⁹⁸ Dies kann es erfordern, die Freiräume zur Gewährleistung des Hochwasserschutzes in räumlicher Hinsicht in größerem Umfang als bei der wasserrechtlichen Planung abzustecken.⁹⁹

Klimaschutz

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG ist den „räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes [...] Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen“. Raumrelevante Kernelemente des Klimaschutzes sind neben der ressourcenschonenden Energieerzeugung, dem Ausbau erneuerbarer Energien (beispielsweise durch die Ausweisung von Konzentrationszonen für Windenergie) und der sparsamen Energienutzung bzw. der Steigerung der Energieeffizienz insbesondere auch der Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken, wie z. B. Wälder und Feuchtgebiete, für klimaschädliche Stoffe (Kohlendioxid) – hierfür sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen.¹⁰⁰ Der Beitrag der Landes- und Regionalplanung zum allgemeinen Klimaschutz liegt nach dem ROG vor allem darin, einer klimaschädlichen Zersiedelung entgegenzuwirken und eine klimafreundliche Freiraumkonzeption zu realisieren.¹⁰¹ Hierdurch kann gleichzeitig den Erfordernissen der LRK Rechnung getragen werden.

Nach den Ergebnissen des Ressortforschungsprojekts zur Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung könnten auch im Schnittfeld zwischen Hochwasserschutz und Klimaanpassung „räumliche Sicherungsfunktionen oder raumbedeutsame Maßnahmen erforderlich sein, die ebenfalls in Form eines Grundsatzes der Raumordnung raumordnungsplanerisch auf Bundesebene vorgegeben werden könnten, indem Handlungsaufträge an die Bundesländer als Träger der Landesplanung gerichtet werden. Dies könnte zum Beispiel in der Form erfolgen, dass die Länder durch einen Grundsatz der Raumordnung aufgefordert werden, auf der Ebene der Raumordnung der Länder sicherzustellen, dass Vorranggebiete zur Realisierung bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen für Zwecke der Klimaanpas-

⁹⁷ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 129.

⁹⁸ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 140.

⁹⁹ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 140.

¹⁰⁰ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 143; Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 133, 135.

¹⁰¹ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 143.

sung, wie z. B. des Küstenschutzes, [...] oder sonstiger Hochwasserschutzmaßnahmen ausgewiesen werden.“¹⁰²

2.2.2 Potenziale und Defizite

Nachfolgend wird untersucht, ob nach aktueller Rechtslage akteursspezifische Potenziale und/oder regelungsbezogene bzw. rechtliche Defizite im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens bestehen.

2.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

Im Hinblick auf das Planungsinstrument „Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG“ bestehen akteursspezifische Potenziale: Wie bereits ausgeführt wurde, hat das BMVBS von der Möglichkeit, einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG aufzustellen, bisher noch nicht Gebrauch gemacht. Spätestens nach Abschluss des Ressortforschungsprojekts „*Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung*“ im Jahr 2010 besteht kein ersichtlicher Grund, dieses Planungsinstrument nicht einzusetzen.

2.2.2.2 Rechtliche/Regelungsbezogene Defizite

Bevor auf die Frage, ob regelungsbezogene Defizite bestehen, näher eingegangen wird, ist folgende Klarstellung erforderlich: Soweit denkbare Handlungsmöglichkeiten aufgrund EU- und verfassungsrechtlicher Vorgaben Einschränkungen unterliegen, werden diese Einschränkungen nicht als „Defizite“ betrachtet. Als „Defizite“ werden vielmehr nur Einschränkungen, die sich aus bundesrechtlichen Vorgaben nicht-verfassungsrechtlicher Art ergeben, betrachtet.

Folgende Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben kann als regelungsbezogenes Defizit bewertet werden:

Der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG ist nicht verpflichtend aufzustellen. § 17 Abs. 1 ROG sieht lediglich vor, dass das BMVBS einzelne Grundsätze der Raumordnung in einem Raumordnungsplan konkretisieren „kann“. Hiermit enthält § 17 Abs. 1 ROG lediglich eine Ermächtigung für das BMVBS zur Aufstellung eines entsprechenden Raumordnungsplans,¹⁰³ nicht aber eine Verpflichtung. Ob und inwieweit die in § 2 Abs. 2 Nr. 1 - 8 ROG berücksichtigten Themenfelder „zum Gegenstand einer grundsatzkonkretisierenden Raumordnungsplanung des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG gemacht werden oder durch andere Instrumente der Bundesraumordnung konkretisiert werden“, hängt neben dem Ergebnis der weiteren Sachbehandlung v. a. „vom politisch-strategischen Gestaltungswillen“ ab.¹⁰⁴ Denn „[s]ämtliche für eine Konkretisierung durch die Bundesraumordnung in Betracht kommenden Themenfelder verlangen neben weiteren fachlichen raumbezogenen Informationen eine politisch-strategische Vorentscheidung sowohl darüber, ob diese Belange mit einer rechtlichen Steuerungs- und Bindungswirkung verknüpft werden sollen, als auch darüber, ob und inwieweit diese Belange im Verhältnis zu ande-

¹⁰² Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 179.

¹⁰³ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 5.

¹⁰⁴ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 12 f.

ren in ihrer Gewichtung hervorgehoben werden und ob sie mit der für einen Raumordnungsplan wesensprägenden Kontinuität versehen werden sollen.“¹⁰⁵

Als weiteres Defizit könnte man den Umstand betrachten, dass der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG nur eingeschränkte Bindungswirkungen aufweist, da danach zum einen nur Grundsätze, nicht aber Ziele der Raumordnung festgelegt werden können. Zum anderen ist die Möglichkeit der Bundesraumordnung nach § 17 Abs. 1 ROG ist gesetzlich auf „einzelne“ Grundsätze beschränkt. Aufgrund dieser Vorgabe des § 17 Abs. 1 ROG ist zum einen die Festlegung von „Zielen“ der Raumordnung in einem Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG durch den Bund nicht zulässig.¹⁰⁶ Zum anderen kann der Bund nicht die Gesamtheit der in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze durch einen Raumordnungsplan konkretisieren.¹⁰⁷ Diese eingeschränkte Möglichkeit der Konkretisierung kann jedoch nicht als „Defizit“ bezeichnet werden, da die Einschränkung aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben besteht.

2.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Wie aufgrund der beschriebenen aktuellen theoretischen Nutzbarkeit des Instruments „Bundes-Raumordnungsplan“ und den insoweit noch bestehenden Potenzialen und Defiziten erkennbar wurde, könnte mithilfe eines Bundes-Raumordnungsplans nach § 17 Abs. 1 ROG den Erfordernissen der LRK Rechnung getragen werden – dies gilt vor allem aufgrund des Verhältnisses dieses Planungsinstruments zu nachfolgenden Planungsinstrumenten.

Dieses Instrument könnte für die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität für das Konzept der LRK nutzbar sein, wenn tatsächlich ein Raumordnungsplan mit Fokus auf die LRK aufgestellt würde. Um dies zu fördern, könnte im Hinblick auf das vorstehend beschriebene regulationsbezogene Defizit, wonach der Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG nicht verpflichtend aufzustellen ist, § 17 Abs. 1 ROG um eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Raumordnungsplans ergänzt werden. Hierdurch würde die bereits aktuell denkbare Nutzbarkeit erhöht, indem die Nutzung des Instruments sichergestellt würde. Zudem würde hierdurch gleichzeitig die akteursspezifischen Handlungsmöglichkeiten gefördert. Hierfür müsste das ROG entsprechend geändert werden.

Gegen den Vorschlag, § 17 Abs. 1 ROG um eine Verpflichtung zur Aufstellung eines Raumordnungsplans zugunsten der Lebensraumvernetzung und der LRK aufzustellen, spricht allerdings, dass eine Entscheidung des Gesetzgebers dahingehend, die Ermessensentscheidung des BMVBS zur Konkretisierung von Grundsätzen der Raumordnung in einem Bundes-Raumordnungsplan für einzelne bestimmte Grundsätze der Raumordnung in eine Konkretisierungspflicht umzuwandeln, zwingend eine ungleiche Gewichtung der Grundsätze bewirken würde. Denn der Gesetzgeber würde mit einer solchen Regelung eine Gewichtung der Grundsätze vorweg nehmen und die Grundsätze, für die eine Pflicht zur Konkretisierung in einem Bundes-Raumordnungsplan bestünde, höher gewichtet als die anderen Grundsätze. Eine sachliche Be-

¹⁰⁵ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 12 f.

¹⁰⁶ Dies hebt auch Söfker (2009), S. 9 des Umdrucks hervor.

¹⁰⁷ Söfker (2009), S. 9 des Umdrucks; Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 17 Rn. 9.

gründung für eine solche Bevorzugung einzelner Grundsätze dürfte schwerlich zu finden sein. Hinzu kommt, dass Planung traditionell eine Verwaltungsaufgabe ist, die, sofern sie vom Bund wahrgenommen werden soll, der besonderen verfassungsrechtlichen Legitimation bedarf (vgl. Art. 83 ff. GG).¹⁰⁸ Dem Bundesministerium wird in § 17 Abs. 1 ROG das Recht eingeräumt, einzelne gesetzliche Grundsätze hinsichtlich ihrer räumlichen und zeitlichen Dimension wissenschaftlich aufzubereiten, und nicht die planerische Gestaltungsaufgabe durch abschließende Abwägung, die weiterhin den Raumordnungsplanungen der Länder vorbehalten bleibt, vorzunehmen.¹⁰⁹ Die Aufgabe nach § 17 Abs. 1 ROG findet somit dort ihre verfassungsrechtlichen Grenzen, wo sie den Service-Charakter für die Landesplanung überschreitet und zur Ersatzplanung oder Planungsvorgabe für die Landesplanung wird.¹¹⁰ Aufgrund der vorstehenden Erwägungen wird die Umsetzung dieses Vorschlags nicht empfohlen. Insoweit wird darauf hingewiesen, dass die „freiwillige“ Möglichkeit, einen Bundes-Raumordnungsplan zugunsten der Lebensraumvernetzung und der LRK aufzustellen, für die maßgeblichen Akteure auch ohne eine Verpflichtung besteht.

3 Landes-Raumordnungspläne

3.1 Analyse

3.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Für den Bereich eines Bundeslandes wird die Aufgabe der Raumordnung – d. h. die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Landes und seiner Teilläume – in der Regel durch landesweite Raumordnungspläne erfüllt (§ 8 Abs. 1 ROG). Ausnahmen bilden die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, in denen ein Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB) die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplans übernehmen kann; für die Aufstellung eines auch raumordnerischen Flächennutzungsplans gelten gemäß § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG allerdings einige Vorschriften des ROG entsprechend.¹¹¹

Zweck und Leitvorstellung der Raumordnung ist gemäß § 1 Abs. 2 ROG „*eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilläumen führt*“.

Um dies zu erreichen, sollen die Raumordnungspläne gemäß § 8 Abs. 5 Satz 1 ROG verschiedene Festlegungen zur Raumstruktur enthalten. Bevor auf diese näher eingegangen wird, soll zunächst beschrieben werden, in welcher Form und mit welcher Bindungswirkung diese Festlegungen in die Landes-Raumordnungspläne aufgenommen werden können:

¹⁰⁸ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010)m § 17 Rn. 6.

¹⁰⁹ Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 7.

¹¹⁰ Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 17 Rn. 8.

¹¹¹ Dies sind § 8 Abs. 5 bis 7 sowie die §§ 10 und 11 ROG.

Festlegungen können die Form bzw. Rechtsqualität von Zielen oder von Grundsätzen der Raumordnung i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 2, 3 ROG haben.¹¹² Dabei hat der Plangeber die Wahl, in welcher Form er die Festlegungen trifft.¹¹³ Damit können in Raumordnungsplänen der Länder (anders als im Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG) nicht nur lediglich „zu berücksichtigende“ Grundsätze – d. h. Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG) –, sondern auch verbindliche und damit zu beachtende¹¹⁴ Ziele der Raumordnung im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG aufgenommen werden.

Die Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind gemäß § 7 Abs. 4 ROG in den Raumordnungsplänen als solche zu kennzeichnen (dies geschieht häufig mittels Hervorhebung der Ziele durch Fettdruck – so z. B. im LROP Niedersachsen – oder durch Kennzeichnung der Ziele mit „(Z)“ und der Grundsätze mit „(G)“ – so z. B. im LEP Hessen).

Hinsichtlich des Inhalts der Festlegungen zur Raumstruktur ist zu berücksichtigen, dass diese gemäß § 7 Abs. 1 ROG zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, und für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum zu treffen sind. Des Weiteren ist insbesondere zu beachten, dass die Festlegungen gemäß § 2 Abs. 1 ROG die bestehenden Grundsätze der Raumordnung – d. h. die durch das ROG sowie ggf. durch Landesraumordnungsgesetze vorgesehenen Grundsätze – konkretisieren müssen.¹¹⁵ Gleichzeitig wird der Inhalt der Festlegungsmöglichkeiten durch diese Grundsätze beschränkt – in Raumordnungsplänen darf nur festgelegt werden, was der Konkretisierung dieser Grundsätze dient und hierfür erforderlich ist.¹¹⁶ In Übereinstimmung mit den in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätzen der Raumordnung zählen zu den in § 8 Abs. 5 Satz 1 ROG genannten „Festlegungen zur Raumstruktur“, die die Raumordnungspläne enthalten sollen, Festlegungen zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur, den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur (d. h. Verkehrs- sowie Ver- und Entsorgungsinfrastruktur) sowie der anzustrebenden Freiraumstruktur.

Zu letzterer können insbesondere folgende Festlegungen gehören:

- großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz,
- Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen,
- Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen,
- Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes.

¹¹² Vgl. auch § 7 Abs. 1 ROG sowie Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 7 Rn. 10.

¹¹³ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 7 Rn. 10.

¹¹⁴ Siehe hierzu die Ausführungen unter Ziff. 2.1.1.

¹¹⁵ Siehe auch Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 7 Rn. 12.

¹¹⁶ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 7 Rn. 10.

In den Raumordnungsplänen können auch gebietsscharfe Festlegungen erfolgen: Im Rahmen der vorstehend genannten Festlegungen können gemäß § 8 Abs. 7 ROG Vorranggebiete, Vorbehaltsgebiete und Eignungsgebiete festgelegt werden. Diese haben unterschiedliche Rechtswirkungen:

- Das stringteste Instrument zur Sicherung bestimmter raumbezogener Nutzungen oder Funktionen ist die Festlegung von Vorranggebieten.¹¹⁷ 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 oder Nutzungen nicht vereinbar sind*“.¹¹⁸ Die Festlegung eines Vorranggebiets hat den Charakter eines Ziels der Raumordnung.¹¹⁹ Mit der Festlegung erfolgt kein Ausschluss der mit Vorrang belegten Funktionen oder Nutzungen außerhalb des Vorranggebiets; soll dies erreicht werden, muss dies vielmehr als Ziel der Raumordnung ausdrücklich festgelegt werden.¹²⁰ Alternativ besteht die Möglichkeit, das Vorranggebiet zugleich mit der Wirkung eines Eignungsgebiets, auf das sogleich eingegangen wird, auszustatten.¹²¹ Denn gemäß § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG kann bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben.
- Eignungsgebiete sind Gebiete, „*in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind*“.¹²² Den Eignungsgebieten kommt damit eine doppelte – d. h. eine inner- und außergebietliche – Steuerungsfunktion zu.¹²³ Die Festlegung von Eignungsgebieten ist wie ein Ziel der Raumordnung zu qualifizieren.¹²⁴
- Vorbehaltsgebiete sind Gebiete, „*in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen*

¹¹⁷ J. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 8 Rn. 51; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 73.

¹¹⁸ Siehe die Legaldefinition in § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 ROG.

¹¹⁹ Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 99.

¹²⁰ J. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 8 Rn. 51 f.; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 73 f.

¹²¹ J. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 8 Rn. 52; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 74.

¹²² Siehe die Legaldefinition in § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 3 ROG.

¹²³ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 85.

¹²⁴ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 90.

besonderes Gewicht beizumessen ist.¹²⁵ Die Festlegung von Vorbehaltsgebieten ist – entgegen einiger Aussagen in der Literatur¹²⁶ – nach der Rechtsprechung des BVerwG nicht wie ein Ziel der Raumordnung zu qualifizieren, sondern den Grundsätzen der Raumordnung zuzuordnen.¹²⁷ Die Funktionen oder Nutzungen, denen durch die Festlegung eines Vorbehaltsgebiets ein besonderes Gewicht beigemessen wird, können in der nachfolgenden Abwägung zwar unterliegen; dies gilt jedoch nur dann, wenn der konkurrierenden Funktion oder Nutzung ein höheres Gewicht zukommt.¹²⁸

Die Festlegungen zur Freiraumstruktur, die in Konkretisierung des Grundsatzes der Raumordnung aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 Sätze 5 und 6 ROG vorzunehmen wären, sind für die Zwecke der LRK von besonderer Bedeutung. Insoweit wird auf die Ausführungen unter 2.1.1 und 2.2.1.1 verwiesen. Aber auch die Konkretisierung weiterer Grundsätze kann unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Lebensraumvernetzung erfolgen; insoweit ist beispielsweise an die Konkretisierung des Grundsatzes aus § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 ROG zur Planung von Fernverkehrs wegen zu denken, die auch unter Berücksichtigung der ökologischen Funktionen des Raumes zu erfolgen hat, oder an die Konkretisierung des Grundsatzes aus § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG, wonach für „*den vorbeugenden Hochwasserschutz im Binnenland [...] vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen*“ zu sorgen ist.

Bei Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur kann gemäß § 8 Abs. 5 Satz 2 ROG auch bestimmt werden, dass in dem betreffenden Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden (raumordnerische Ausgleichsklausel). Hiermit wird die Möglichkeit eröffnet, naturschutzrechtliche Eingriffe und den diesbezüglichen Ausgleich nicht nur auf der Ebene der Vorhabenzulassung und der kommunalen Bauleitplanung, sondern sowohl im landesweiten als auch im regionalen Maßstab zu betreiben.¹²⁹

Zudem ist zu berücksichtigen, dass bei der Aufstellung eines Landesraumordnungsplans gemäß § 7 Abs. 6 ROG die FFH-rechtlichen Vorschriften des BNatSchG anzuwenden sind, „*soweit ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein europäisches Vogelschutzgebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann*“. Wird durch eine Raumordnungsplan beispielsweise ein Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet „*Gewerbeansiedlung*“ in einem FFH-Gebiet festgesetzt, ist diese Festsetzung wegen Verstoßes gegen EU-Recht und nationales Naturschutzrecht nichtig, wenn keine Abweichungs-

¹²⁵ Siehe die Legaldefinition in § 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG.

¹²⁶ Siehe nur J. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 8 Rn. 59; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 82.

¹²⁷ BVerwG, Beschl. v. 15.06.2009 – 4 BN 10.09, ZfBR 2009, 684, 685; Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 33.

¹²⁸ J. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 8 Rn. 57; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 80.

¹²⁹ Vgl. Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 96; Albrecht/Leibenath (2008), S. 525.

möglichkeit nach § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG besteht.¹³⁰ Dies hat Bedeutung für das Konzept der LRK, soweit sich die Flächen der FFH-Gebiete mit denen der Lebensraumvernetzung überschneiden.

Des Weiteren können die in Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen konkretisierten raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Raumordnung koordiniert und durch (verbindliche) Ziele der Raumordnung sowie durch Gebietsfestlegungen (z. B. als Vorranggebiete) gesichert werden.¹³¹ Der Raumordnung bleibt es unbenommen, aus den Vorgaben der informellen Landschaftsplanung und den rechtsverbindlich festgesetzten Schutzgebieten eine gesamträumliche integrierende Konzeption zu entwickeln.¹³² Auch ist denkbar, Vorgaben für die Regionalplanung hinsichtlich der Berücksichtigung von Natur und Landschaft als Ziele der Raumordnung zu formulieren.

Zudem können Festlegungen aus weiteren Fachplänen (z. B. Luftreinhalteplänen) als Grundsätze und Ziele der Raumordnung in die Raumordnungspläne übernommen werden, wobei auch insoweit die Beschränkung besteht, dass die Übernahme der Konkretisierung der raumordnerischen Grundsätze dienen muss; anderweitige Festlegungen aus Fachplänen können lediglich nachrichtlich in die Raumordnungspläne übernommen werden.¹³³

Zu beachten ist, dass für eine Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Raumordnungspläne die einzelnen, teilweise gegenläufigen Grundsätze gegeneinander und untereinander abzuwägen und in Ausgleich zu bringen sind. Im Zuge dessen ist es – nach fehlerfreier Abwägung – möglich, dass die Grundsätze zum Freiraumschutz und Schutz vor Zerschneidung gegenüber anderen in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätzen zurückgestellt werden.¹³⁴ Die nach § 7 Abs. 2 ROG erforderliche Abwägung ist Teil der Planung, in deren Rahmen letztlich die raumordnerische Planungsentscheidung getroffen wird.¹³⁵

Bei der Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung ist weiter zu beachten, dass diese Konkretisierung gemäß § 2 Abs. 1 ROG durch Festlegungen in landesweiten Raumordnungsplänen nur zu erfolgen hat, „soweit dies erforderlich ist“. Die Konkretisierungen der Grundsätze in einem landesweiten Raumordnungsplan müssen daher für das gesamte Land bedeutsame Festlegungen zu den Nutzungen und Funktionen des Raums enthalten. Aufgrund ihrer Ausdehnung und Bedeutung für die Biodiversität ist jedoch davon auszugehen, dass Festlegungen hinsichtlich der LRK in der Regel eine landesweite Bedeutung haben und daher bereits auf Ebene der Landesplanung möglich sind.

¹³⁰ Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 94.

¹³¹ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 306.

¹³² BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 306.

¹³³ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 7 Rn. 13.

¹³⁴ Vgl. auch Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 93.

¹³⁵ Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 93.

Schließlich ist bei der Aufstellung eines landesweiten Raumordnungsplans das so genannte Gegenstromprinzip zu berücksichtigen. Danach soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume „*in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; [gleichzeitig soll] die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums [...] die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen*“.¹³⁶ Dieses Prinzip behandelt allerdings nur die wechselseitige Beziehung der räumlichen Planung für den Gesamtraum und die Teilräume, d. h. nicht auch die wechselseitige Beziehung der räumlichen Planung für den Gesamtraum mit der Fachplanung.¹³⁷

3.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Das Instrument des landesweiten Raumordnungsplans weist in Abhängigkeit von den konkretisierten Grundsätzen Bezug zu unterschiedlichen Gefährdungsfaktoren auf. In Betracht kommen die als für die Lebensraumvernetzung relevant eingestuften Gefährdungsfaktoren Versiegelung, Zerschneidung, verkehrsbedingte Schadstoffeinträge, verkehrsbedingter Lärm sowie Abflussregulierungen (i. R. d. Hochwasserschutzes).

Der Raumordnungsplan kann einen überaus großen positiven Bezug zu den LRK aufweisen, wenn durch ihn die in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG enthaltenen Grundsätze zur Schaffung eines Freiraumverbundsystems und zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft sowie der in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 4 ROG enthaltene Grundsatz, wonach den Erfordernissen des Biotopverbunds Rechnung zu tragen ist, konkretisiert werden.

3.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Soweit ein Raumordnungsplan des Bundes nach § 17 Abs. 1 ROG besteht, sind die darin enthaltenen Konkretisierungen der Grundsätze der Raumordnung zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite kann die in landesweiten Raumordnungsplänen erfolgte Konkretisierung die Erforderlichkeit eines Raumordnungsplans des Bundes entfallen lassen. Insoweit wird auf die Ausführungen unter 2.1.3 verwiesen.

Die durch Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind, soweit sie raumbedeutsam sind, gemäß § 10 Abs. 3 BNatSchG im Rahmen der nach § 7 Abs. 2 ROG erforderlichen Abwägung bei der Aufstellung von landesweiten Raumordnungsplänen zu berücksichtigen. Damit können diese raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch die Raumordnung koordiniert und durch Ziele der Raumordnung gesichert werden.¹³⁸

Die Bindungswirkungen eines landesweiten Raumordnungsplans und damit das Verhältnis dieses Instruments zu anderen Planungsinstrumenten sind von der konkreten Ausgestaltung der in den Plan aufgenommenen Festsetzungen abhängig, d. h. davon, ob die Festlegungen als

¹³⁶ § 1 Abs. 3 ROG.

¹³⁷ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 1 Rn. 108.

¹³⁸ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 306.

Ziele oder Grundsätze oder in Form der verschiedenen, unter 3.1.1 beschriebenen Gebietsfestlegungen erfolgt sind:

- Soweit die in § 2 Abs. 2 ROG und ggf. landesrechtlichen Raumordnungsgesetzen enthaltenen Grundsätze der Raumordnung nicht in Form von Zielen, sondern in Form von Grundsätzen konkretisiert werden, entfaltet ein landesweiter Raumordnungsplan die für Grundsätze der Raumordnung in § 4 ROG vorgesehenen Bindungswirkungen. Bei nachfolgenden Planungen – auch naturschutzrechtlicher Art – sind die Grundsätze der Raumordnung in ihrer durch den Raumordnungsplan konkretisierten Form zu berücksichtigen. Insoweit wird auf die Ausführungen unter 3.1.1 verwiesen. Dies gilt insbesondere für die nachfolgende Regionalplanung, die gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln sind, aber auch für die nachfolgende Bauleitplanung und nachfolgende Fachplanungen.
- Soweit die in § 2 Abs. 2 ROG und ggf. landesrechtlichen Raumordnungsgesetzen enthaltenen Grundsätze der Raumordnung in Form von Zielen konkretisiert werden, entfaltet ein landesweiter Raumordnungsplan die für Ziele der Raumordnung in § 4 ROG vorgesehenen Bindungswirkungen. Die Ziele bilden verbindliche, zwingend zu beachtende Vorgaben für nachfolgende Planungsstufen. Auch dies gilt insbesondere für die nachfolgende Regionalplanung, aber auch für die nachfolgende Bauleitplanung und nachfolgende Fachplanungen. Bei diesen Planungen dürfen festgelegte Ziele der Raumordnung weder direkt noch indirekt – d. h. beispielsweise nicht durch konfligierende Darstellungen außerhalb von durch die Raumordnung zielförmig ausgewiesenen Gebieten – beeinträchtigt werden.¹³⁹

Die Festlegungen in Raumordnungsplänen enthalten danach zum einen Vorgaben für die Regionalplanung und die kommunale Bauleitplanung, zum anderen sind sie in Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von Bedeutung.¹⁴⁰ Im Hinblick auf die Bauleitplanung ist zwar die kommunale Planungshoheit zu beachten; jedoch darf auf räumlich bestimmte Gemeindegebietsteile dann planerisch durchgegriffen werden, wenn dies durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt ist, d. h. wenn insbesondere der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt und die Kommune an dem höherstufigen Planungsprozess beteiligt worden ist.¹⁴¹

Im Hinblick auf das Verhältnis von landesweiten Raumordnungsplänen und Planungen auf nachfolgenden Planungsstufen der Raumplanung (nicht auch der Fachplanung)¹⁴² ist jedoch das bereits genannte Gegenstromprinzip zu berücksichtigen. Dieses Prinzip ist sowohl bei der Aufstellung der Raumordnungspläne, als auch im Rahmen der Abwägung bei Ermessentscheidungen und sonstigen Gestaltungsspielräumen im Bereich der Raumplanung zu berück-

¹³⁹ Küpper (2012), S. 635.

¹⁴⁰ MELVL Nds. (2012), S. 9.

¹⁴¹ Köck et. al., in: Umweltbundesamt (2006), S. 11.

¹⁴² Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 1 Rn. 108.

sichtigen – es hat daher eine verfahrensrechtliche und eine materiell-rechtliche Seite.¹⁴³ Die sektoralen Belange der Fachplanungen sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen abwägend zu berücksichtigen und zu einem Ausgleich zu bringen.¹⁴⁴

3.1.4 Verfahren und Akteure

Das Aufstellungsverfahren für Raumordnungspläne richtet sich nach den Vorgaben des ROG und den konkretisierenden Raumordnungsgesetzen der Länder.

Zwar sieht § 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Nr. 1.5 der Anlage 3 zum UVPG vor, dass die Aufstellung eines landesweiten Raumordnungsplans einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) bedarf. Die Art und Weise, wie die SUP bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen durchzuführen ist, richtet sich allerdings nach dem ROG. Dies wird auch durch § 16 Abs. 4 UVPG klargestellt, demzufolge eine „Umweltprüfung“ nach den Vorschriften des ROG durchgeführt wird, wenn für die Aufstellung eines Raumordnungsplans nach dem UVPG eine Verpflichtung zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung besteht. Das ROG selbst sieht in § 9 die Durchführung einer Umweltprüfung vor.

Gemäß § 9 Abs. 1 sind in der Umweltprüfung die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf

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

zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten. Unter „erheblichen Auswirkungen“ sind dabei nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen, sondern auch alle erheblichen sekundären, kumulativen und synergetischen Auswirkungen zu verstehen; dabei ist nicht die Zeitspanne der Auswirkungen, sondern deren Intensität entscheidend.¹⁴⁵ Zur Ermittlung der möglichen Umweltauswirkungen sind die durch die Planung hervorgerufenen Wirkfaktoren – beispielsweise Flächeninanspruchnahme und -versiegelung, Zerschneidung, Schadstoff-, Lärm- und Licht-Immissionen sowie visuelle Auswirkungen der planerischen Festsetzungen – zu betrachten.¹⁴⁶

Der genaue Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung einschließlich des erforderlichen Umfangs und Detaillierungsgrads des Umweltberichts werden in einem der Umweltprüfung und dem Umweltbericht vorangehenden Scoping festgelegt; gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 ROG sind die

¹⁴³ Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 1 Rn. 112.

¹⁴⁴ SRU (2002), S. 111.

¹⁴⁵ A. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 9 Rn. 17.

¹⁴⁶ A. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 9 Rn. 18.

öffentlichen Stellen, deren umwelt- und gesundheitsbezogener Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen des Raumordnungsplans berührt werden kann, hieran zu beteiligen; hiermit besteht für Naturschutzbehörden die Möglichkeit, die Belange der LRK in das Verfahren einzubringen.

Der Umweltbericht selbst soll gemäß § 9 Abs. 1 i. V. m. Anlage 1 zum ROG mit der Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen u. a. folgende Angaben enthalten:

- eine Bestandsaufnahme der einschlägigen Aspekte des derzeitigen Umweltzustands, einschließlich der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden, einschließlich der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,
- eine Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung und bei Nichtdurchführung der Planung,
- die geplanten Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich der nachteiligen Auswirkungen und
- die in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Raumordnungsplans zu berücksichtigen sind. Hierfür sind „vernünftige Alternativen“ zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten.¹⁴⁷

Einen maßgeblichen Beitrag zur Erleichterung der Umweltprüfung kann die Landschaftsplanung leisten.¹⁴⁸ Im Hinblick auf das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Landschaftsplanung zur Umweltprüfung in der Raumplanung trifft § 9 Abs. 5 BNatSchG die Regelung, dass die Inhalte der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen sind; insbesondere die Inhalte der Landschaftsplanung sind danach u. a. für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit heranzuziehen. So ist denn auch gemäß § 9 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG bei der Landschaftsplanung auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der Landschaftsplanung für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne Rücksicht zu nehmen.

Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist gemäß § 10 ROG auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sowie ggf. anderer Staaten¹⁴⁹ erforderlich. Damit haben neben den Naturschutzbehörden u. a. auch Natur- und Umweltschutzvereinigungen die Möglichkeit, die Belange der LRK in das Verfahren einzubringen.

Die Stellungnahmen in den Beteiligungsverfahren sowie das Ergebnis der Umweltprüfung sind gemäß § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG in der Abwägung, die nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans erforderlich ist, zu berücksichtigen. In diesem Vorgang sind „die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar

¹⁴⁷ A. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 9 Rn. 26.

¹⁴⁸ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 9 Rn. 56.

¹⁴⁹ D. h. soweit die Durchführung des Plans erhebliche Umweltauswirkungen auf diese Staaten haben kann, § 10 Abs. 2 ROG.

und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen“. Zu den öffentlichen Belangen gehören auch die konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die gemäß § 10 Abs. 3 BNatSchG in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen sind, soweit sie raumbedeutsam sind. Werden im Raumordnungsplan Ziele der Raumordnung festgelegt, ist nach § 7 Abs. 2 Satz 1, 2. Hs. ROG eine abschließende Abwägung erforderlich.

3.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

Nachfolgend wird zunächst untersucht, ob Landes-Raumordnungspläne aktuell für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität zugunsten der LRK nutzbar sind, oder ob insoweit Defizite bestehen. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob die Nutzbarkeit des Instruments infolge akteursspezifischer oder regelungsbezogener Maßnahmen verbessert werden kann.

3.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Grundsätzlich ist das Planungsinstrument „Landes-Raumordnungsplan“ bereits aktuell recht umfassend sowohl direkt (3.2.1.1) als auch indirekt (3.2.1.2) für die Zwecke der LRK nutzbar.

3.2.1.1 Direkte Nutzbarkeit

Durch eine Konkretisierung folgender Grundsätze ist der Landes-Raumordnungsplan bereits aktuell für die Zwecke der LRK nutzbar:

- Gemäß § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG sind die in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 ROG enthaltenen Grundsätze betreffend den Freiraumschutz, den Freiraumverbund und die Vermeidung von Zerschneidung in den Raumordnungsplänen der Länder zu konkretisieren: Nach § 8 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 ROG sollen die Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu „der anzustrebenden Freiraumstruktur“, zu der „großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz“ gehören können. Hinsichtlich der näheren Beschreibung der Grundsätze aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 ROG wird auf die Ausführungen unter 2.2.1.1 verwiesen.
- Zudem sind gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 4 ROG Beeinträchtigungen des Naturhaushalts auszugleichen und den Erfordernissen des Biotopverbundes Rechnung zu tragen. Diese „Pflicht“ steht aufgrund ihrer Einordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG im Zusammenhang mit der Verpflichtung, den Raum in seiner ökologischen Bedeutung zu entwickeln; damit ist die Schaffung eines Biotopverbunds auch ein unmittelbarer Bestandteil der Raumentwicklungsaufgabe.¹⁵⁰
- Im Zusammenhang mit vorstehend genanntem Grundsatz steht auch der in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 ROG enthaltene Grundsatz, wonach der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie

¹⁵⁰ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 138.

des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen ist.

Speziell im Hinblick auf LRK ist die Herausbildung konkreter Vorgaben zur Entwicklung von LRK für die nachfolgenden Planungs- und Maßnahmenträger durch einen Landes-Raumordnungsplan denkbar.¹⁵¹ So könnten in einem Landes-Raumordnungsplan Kriterien für die Behandlung von raumfunktionellen und -strukturellen Konflikten (so z. B. für das Verhältnis des Erfordernisses von LRK und des Verkehrs- und Energienetzausbaus) festgelegt werden.¹⁵² Darüber hinaus kann in Landes-Raumordnungsplänen eine Festlegung der speziellen Flächen für die landesweit bedeutsamen LRK z. B. durch Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft erfolgen; erfolgt die Sicherung als Vorbehaltsgebiet, sollte gleichzeitig die Verbundfunktion der LRK als Ziel der Raumordnung gesichert werden.¹⁵³ Derartige speziell auf die Lebensraumvernetzung bezogene Festlegungen sind gegenüber einer „allgemeinen“ Festlegung von Freiraumflächen zu bevorzugen, da nicht alle Freiraumflächen für die Zwecke der LRK nutzbar sind. Zudem können auf Landesebene die landesweit bedeutsamen Kernflächen des Lebensraumnetzwerkes – und damit auch die Kernflächen und größeren Verbindungsflächen des Biotopverbunds – in den Landes-Raumordnungsplänen als Vorranggebiete gesichert werden.¹⁵⁴ Vorstehendes entspräche auch dem Bundesprogramm Wiedervernetzung, wonach die LRK in allen Raumordnungsplänen der Länder planerisch gesichert werden sollten, um die Funktionsfähigkeit von Wiedervernetzungsmaßnahmen nachhaltig und dauerhaft zu sichern.¹⁵⁵ Ergänzend können die Bereiche der hochbelasteten Verkehrskorridore, die prioritär für Wiedervernetzungsmaßnahmen vorgesehen sind, in der Raumplanung auf Landesebene als Abschnitte für Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen im Verkehrsinfrastrukturnetz dargestellt werden; dies wäre im Rahmen der Neuaufstellung bzw. Anpassung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) zu berücksichtigen.¹⁵⁶

Die mit den genannten Grundsätzen zusammenhängenden Aufgaben der Raumordnungsplanung – insbesondere eine Sicherung und ein Schutz des Freiraumverbundsystems (inklusive des Biotopverbunds) sowie die Prävention weiterer Zerschneidung – können mithilfe raumordnerischer Festlegungen von Zielen und Grundsätzen, insbesondere auch mit der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in Landes-Raumordnungsplänen erfolgen. Hinsichtlich der Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten kommen beispielsweise Gebiete für „Natur und Landschaft“, „Grünlandbewirtschaftung, -pflege und -entwicklung“, „Freiraumfunktionen“ oder „zur Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushalts“ in Betracht.¹⁵⁷ Die

¹⁵¹ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 174.

¹⁵² Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 175.

¹⁵³ Vgl. Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 834 und Albrecht/Leibenath (2008), S. 525.

¹⁵⁴ Vgl. Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 834 und Albrecht/Leibenath (2008), S. 525.

¹⁵⁵ BMU (2012), S. 23.

¹⁵⁶ Vgl. Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 834.

¹⁵⁷ Regierungskommission Klimaschutz (2012), S. 124 f.

Ausweisung erfolgt in der Regel auf Grundlage der Vorgaben und Erfassungsergebnisse der Fachplanungen, wie z. B. von Lärmaktions- oder Landschaftsplänen.¹⁵⁸

Allerdings ist in jedem Einzelfall zu berücksichtigen, ob die Festlegungen auf Landesebene erforderlich sind – d. h. ob sie im Hinblick auf das Landesgebiet gesamtstädtische Relevanz haben, oder ob beispielsweise anstelle räumlich konkreter Festlegungen „lediglich“ Ziele und Grundsätze in den Landes-Raumordnungsplan aufgenommen werden können, durch die die Regionalplanung verpflichtet oder aufgefordert wird, konkretisierend tätig zu werden. Aufgrund der räumlichen Ausdehnung und Bedeutung der LRK kann aber davon ausgegangen werden, dass die LRK in der Regel eine landesweite Bedeutung haben. Zudem ist zu berücksichtigen, dass diese Festlegungen der Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätze der Raumordnung dienen und hierfür erforderlich sein müssen. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass die Festlegung von Zielen der Raumordnung oder die gebietsbezogene Festlegung von Vorranggebieten aufgrund ihrer rechtlichen Bedeutung im Hinblick auf nachfolgende Planungen eine höhere Wirksamkeit aufweisen und daher – bezüglich des Ziels, den Erfordernissen der LRK Rechnung zu tragen – zu bevorzugen sind. Diese Vorgaben gelten für alle nachfolgend dargestellten Festlegungsmöglichkeiten und werden daher nicht mehr im Einzelnen wiederholend erwähnt.

Hinsichtlich der verschiedenen Möglichkeiten für Festlegungen in Landes-Raumordnungsplänen kann zum Teil auf die Ausführungen zum Bundes-Raumordnungsplan (2.2.1) zurückgegriffen werden – diese können auf die Ebene der Landesraumordnung übertragen werden:

- So ist im Rahmen eines Landes-Raumordnungsplans die Ausweisung von Landschafts- und Regionalparken durch Festlegung von Vorranggebieten denkbar. Denn diese Ausweisung ist eine raumordnerische Entscheidung, die auf Landes- und Regionalebene getroffen wird.¹⁵⁹
- Des Weiteren wäre eine Festlegung zum Rückbau von Bauten in siedlungsnahen Flächen und im Freiraum denkbar, wenn diese nicht mehr genutzt werden würden; dies dient dem Schutz vor Versiegelungen im Freiraum und bewirkt im Gegenzug, dass der Freiraum sich entwickeln bzw. ausgebaut werden kann.¹⁶⁰
- Auch kann der Freiraumverbund dadurch vergrößert werden, dass ökologisch wertvolle Konversionsflächen mit in den Verbund aufgenommen werden.¹⁶¹ Dies kann mithilfe der Festlegung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten erfolgen. Auch ist denkbar, im Rahmen eines Landes-Raumordnungsplans die Regionalplanung zur Vornahme entsprechender (Gebiets-)Festlegungen in den Regionalplänen aufzufordern. Derartige Aufforderungen können als Ziele oder als Grundsätze der Raumordnung ausgestaltet werden.

¹⁵⁸ Siehe nur Dietrich (2004), S. 170.

¹⁵⁹ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 103 f.

¹⁶⁰ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 109.

¹⁶¹ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 109.

- Weiter ist eine Konkretisierung des Grundsatzes aus § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG dahingehend denkbar, dass Neuplanungen für Maßnahmen mit Zerschneidungswirkung (z. B. Verkehrs- und Energietrassen) dem Gebot der Bündelung mit vorhandenen Trassen folgen sollten, und dass für eine erfolgende Zerschneidung Maßnahmen zur Aufhebung dieser Wirkung (z. B. Grünbrücken) vorgesehen werden sollten.¹⁶² In diesem Zusammenhang ist auch die raumordnerische Ausgleichsklausel des § 8 Abs. 5 Satz 2 ROG anwendbar. Diese Vorgaben können als Grundsätze sowie als Ziele der Raumordnung ausgestaltet werden. Soweit die diesbezüglichen Festlegungen als Ziele der Raumordnung ausgestaltet werden, sind jedoch ggf. Relativierungen dahingehend aufzunehmen, dass die Bündelung zu erfolgen hat, soweit dies nach den anderweitigen rechtlichen Vorgaben (z. B. Einhaltung von Sicherheitsabständen verschiedener Nutzungen) oder räumlichen Gegebenheiten möglich ist.
 - Zudem können quantitative Ziele, die eine gesamträumliche Relevanz für das Gebiet des Landes besitzen (so beispielsweise quantitative Ziele zur Reduzierung der täglichen Flächeninanspruchnahme für Siedlung- und Verkehrszwecke),¹⁶³ durch quantitative Festlegungen erfolgen sowie quantitative Ziele in qualitativer Weise konkretisiert werden.¹⁶⁴ So ist auch in einem Landes-Raumordnungsplan die Formulierung von Zielen und Grundsätzen denkbar, durch die konkretisiert wird,
 - „unter welchen Voraussetzungen eine Renaturierung von Brach- oder Konversionsflächen im Siedlungsrandbereich in Betracht zu ziehen ist,
 - dass die Siedlungsentwicklung bedarfsgerecht zu erfolgen hat und nach welchen Kriterien bzw. Maßstäben der Bedarf im Raum zu ermitteln ist,
 - dass eine versiegelungsarme Bebauung anzustreben ist“.¹⁶⁵
- Dies könnte allerdings nur eine mittelbare Wirkung für die LRK entfalten.
- Auch können durch die Landes-Raumordnung Vorgaben für die Umsetzung eines Flächenrecyclings, das die „*Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand*“ und die „*nur unter bestimmten Bedingungen [zulässige] Neuinanspruchnahme*“ von Flächen zum Ziel hat, definiert werden.¹⁶⁶ So könnte die „*vorrangige Ausschöpfung der Potenziale zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen*“¹⁶⁷ anstelle des Neubaus in einem Landes-Raumordnungsplan als Ziel definiert werden. Für weitere Konkretisierungen im Sinne eines Flächenrecyclings ist zu berücksichtigen, dass in § 1a Abs. 2 BauGB bereits Vorgaben für die Bauleitplanung getroffen wurden, so dass – je nach beabsich-

¹⁶² Vgl. Werk, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 2 Rn. 60.

¹⁶³ Bundesregierung (2002), S. 68.

¹⁶⁴ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 110.

¹⁶⁵ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 114.

¹⁶⁶ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 110.

¹⁶⁷ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 114.

tigter Ausgestaltung und Zielrichtung der Konkretisierung – auch bei der Aufstellung von Landes-Raumordnungsplänen die Frage der Erforderlichkeit der Konkretisierung gestellt werden muss.

Da sich die Raumordnungsplanung auch auf die verschiedenen Erkenntnisse der einzelnen Fachplanungen (so z. B. der Lärmaktionsplanung oder der Landschaftsplanung) stützt, kommt der Landschaftsplanung wegen ihres flächendeckenden Ansatzes und ihres fachlichen Inhalts eine besondere Bedeutung für die Raumordnungsplanung zu.¹⁶⁸ So können und sollten die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen durch Ziele der Raumordnung sowie durch Gebietsfestlegungen (z. B. als Vorranggebiete) in Landes-Raumordnungsplänen gesichert werden;¹⁶⁹ insoweit sieht das BNatSchG im Hinblick auf die Sicherung des Biotopverbunds in § 21 Abs. 4 auch eine entsprechende „Verpflichtung“ vor: Danach sind die „erforderlichen Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselemente [durch Ausweisung von Schutzgebieten], durch planungsrechtliche Festlegungen, durch langfristige vertragliche Vereinbarungen oder andere geeignete Maßnahmen rechtlich zu sichern, um den Biotopverbund dauerhaft zu gewährleisten“ – unter die planungsrechtlichen Festlegungen fallen insbesondere raumordnerische Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung oder der Festlegung von Vorranggebieten.¹⁷⁰ Auf raumordnungsrechtlicher Ebene ist diese Möglichkeit auch durch § 8 Abs. 5 ROG eröffnet, wonach auch Festlegungen zu raumbedeutsamen Maßnahmen anderer Planungsträger durch Ziele und Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.¹⁷¹ Zudem könnten beispielsweise auch Räume mit Brückenfunktion zwischen Vorranggebieten für Natur und Landschaft oder Pufferzonen um solche Gebiete durch Gebietsfestlegungen (Vorrang- oder Vorbehaltsgesetze) gesichert werden.¹⁷² Auch ist denkbar, Vorgaben für die Regionalplanung hinsichtlich der Berücksichtigung von Natur und Landschaft als Ziele der Raumordnung zu formulieren. Der Raumordnung bleibt es unbenommen, aus den Vorgaben der informellen Landschaftsplanung und den rechtsverbindlich festgesetzten Schutzgebieten eine gesamträumliche integrierende Konzeption zu entwickeln.¹⁷³ Insoweit ist zu berücksichtigen, dass gemäß § 10 Abs. 3 BNatSchG allerdings bereits das Erfordernis besteht, die konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege – soweit diese raumbedeutsam sind – in der nach § 7 Abs. 2 ROG erforderlichen Abwägung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen zu berücksichtigen. Zudem sind die Inhalte der Landschaftsplanung gemäß § 9 Abs. 5 BNatSchG in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen; insbesondere sind die Inhalte der Landschaftsplanung für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und der FFH-Verträglichkeit heranzuziehen.

¹⁶⁸ Regierungskommission Klimaschutz (2012), S. 120.

¹⁶⁹ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 306.

¹⁷⁰ A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (2011), § 21 Rn. 38.

¹⁷¹ Vgl. Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 97.

¹⁷² Albrecht/Leibenath (2008), S. 525.

¹⁷³ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 306.

Bei den nach § 8 Abs. 5 ROG vorzunehmenden Festlegungen zur Raumstruktur in Landes-Raumordnungsplänen besteht nach § 8 Abs. 5 Satz 2 ROG darüber hinaus die Möglichkeit, zu bestimmen, dass in dem betreffenden Gebiet „*unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden*“ (raumordnerische Ausgleichsklausel). Damit besteht die Möglichkeit, Eingriff und Ausgleich nicht nur im Rahmen der Vorhabenzulassung und der Bauleitplanung, sondern auch im landesweiten und regionalen Maßstab zu betreiben.¹⁷⁴ In den Landes-Raumordnungsplänen kann damit eine Konzeption für ein vernetztes Biotop- und Lebensraumkorridorkonzept sowie ein Ausgleichskonzept entwickelt werden.¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶ In einigen Landesraumordnungsplänen ist dies bereits erfolgt (z. B. im REP B-W).

Darüber hinaus sind in den Landesraumordnungsplänen zielförmige Vorgaben für die Regionalplanung zur Zusammenarbeit verschiedener regionaler Planungsträger bei regionsüberschreitenden LRK denkbar. In diesem Zusammenhang sieht § 8 Abs. 3 ROG bereits vor, dass im gegenseitigen Einvernehmen die notwendigen Maßnahmen wie eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung zu treffen sind, wenn eine Planung angesichts bestehender Verflechtungen, insbesondere in einem verdichteten Raum, über die Grenzen eines Landes erforderlich ist.

Schließlich können im Rahmen der bei der Landesraumordnung erforderlichen (strategischen) Umweltprüfung Bereiche festgestellt werden, in denen Konflikte zwischen Natur- und Landschaftsschutz sowie den nachfolgenden raumbedeutsamen Planungen entstehen; entsprechend dem Konkretisierungsgrad der Planungen können Maßnahmen zur Vermeidung beziehungsweise Minimierung der Auswirkungen festgelegt werden.¹⁷⁷ Bei der Bearbeitung der Strategischen Umweltprüfung auf der Ebene der Raumordnung können über die Schutzgüter biologische Vielfalt und Mensch auch Erfordernisse der LRK berücksichtigt werden. Die SUP ist insoweit von Bedeutung, als sie einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, dass eine vollständige Zusammenstellung des abwägungsrelevanten Materials im Hinblick auf die naturschutzfach- und rechtlichen Belange sichergestellt werden kann.

Danach haben die Träger der Landes-Raumplanung mit dem bestehenden rechtlichen Rahmen die Möglichkeit, den Erfordernissen der Lebensraumvernetzung durch die Raumordnungsplanung effektiv Rechnung zu tragen.¹⁷⁸ Hierbei ist allerdings zu beachten, dass Festlegungen zu

¹⁷⁴ Albrecht/Leibnath (2008), S. 525; Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 96.

¹⁷⁵ Albrecht/Leibnath (2008), S. 525; Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 96.

¹⁷⁶ Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 96.

¹⁷⁷ Vgl. BMU (2012), S. 21.

¹⁷⁸ Vgl. im Hinblick auf Flächenschonung: Köck et. al., in: Umweltbundesamt (2006), S. 11.

gunsten der LRK Ergebnis einer den Abwägungsgrundsätzen genügenden Abwägung sein müssen – im Rahmen der Abwägung ist es jedoch denkbar, dass die Belange der LRK anderen Be langen unterliegen.

Eine weitere Konkretisierung u. a. des Grundsatzes, den Freiraum vor unangemessener Inanspruchnahme zu schützen, kann auch themenspezifisch in Betracht kommen. Hierauf wird unter nachfolgendem Punkt „Indirekte Nutzbarkeit“ eingegangen.

3.2.1.2 Indirekte Nutzbarkeit

Für die Zwecke der LRK indirekt nutzbar ist u. a. eine Konkretisierung folgender Grundsätze:

- Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 5 und 6 ROG „sind die räumlichen Voraussetzungen für nachhaltige Mobilität und ein integriertes Verkehrssystem zu schaffen. Auf eine gute und verkehrssichere Erreichbarkeit der Teilläume untereinander durch schnellen und reibungslosen Personen- und Güterverkehr ist hinzuwirken“.

Wie bereits unter 2.2.1.2 beschrieben, soll mit diesem Grundsatz sowohl dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die gesellschaftliche Entwicklung maßgebend von der guten und verkehrssicheren Erreichbarkeit aller Teilläume abhängt, als auch dem Um stand, dass vom Verkehr erhebliche Belastungen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit ausgehen.¹⁷⁹ Die Raumordnungsplanung ist in diesem Zusammenhang ins besondere gefordert, im Hinblick auf die Trassen- und Standortfestlegung sicherzustellen, dass die Verkehrsinfrastruktur auch dauerhaft möglichst umweltverträglich realisiert wird.¹⁸⁰ Die raumordnerische Konkretisierung in einem Raumordnungsplan könnte auch auf Landesebene „eine Abschichtung im Verhältnis zur Verkehrswegeplanung ermöglichen, indem die auf das Landesgebiet bezogenen gesamträumlichen Erfordernisse zur Schaffung eines integrierten Verkehrssystems als gesamträumlich abgestimmte, raumübergreifende Abwägungsbelange auf der Landesebene identifiziert und herausgestellt würden“¹⁸¹ – dies wäre bei der Mitwirkung der Länder an der Bundesverkehrs wegeplanung zu berücksichtigen. Durch die Landesplanungsträger ist zu beachten, dass bei der Ausformulierung der textlichen und der Darstellung der zeichnerischen Vorgaben auch der durch raumordnerische Grundsätze hervorgehobene Freiraumschutz und der Schutz vor weiterer Zerschneidung zu berücksichtigen sind; denn es ist Aufgabe der Raumordnung, die unterschiedlichen flächenbezogenen Nutzungsansprüche im Raum zu koordinieren und im Fall von Nutzungskonflikten zum Ausgleich zu bringen.¹⁸²

- Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 6 ROG sind ländliche Räume unter Berücksichtigung ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen und natürlichen Entwicklungspotenziale als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu erhalten und zu entwickeln.

¹⁷⁹ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 90.

¹⁸⁰ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 90.

¹⁸¹ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 177 f.

¹⁸² Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 118 f.

Dazu gehört nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 6, 2. Hs. ROG auch die Umwelt- und Erholungsfunktion ländlicher Räume – angesichts dieses Zusatzes steht der Schutz des ländlichen Raums mit den Grundsätzen zur Schaffung eines großräumigen, ökologisch wirksamen Freiraumverbundsystems, zur Vermeidung von Zerschneidung sowie zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum in engem Zusammenhang.

- Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 Satz 4 ROGE sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Land- und Forstwirtschaft ihren Beitrag dazu leisten kann, die natürlichen Lebensgrundlagen in ländlichen Räumen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten. Dieser Grundsatz gilt nicht nur in land- und forstwirtschaftlich (mit-)geprägten Kulturlandschaften, sondern in allen ländlichen Räumen.¹⁸³ Diese Aufgabe der Land- und Forstwirtschaft soll mittels raumordnerischer Steuerungsmöglichkeiten gefördert werden.

Für die Zwecke der LRK indirekt nutzbar ist zudem eine Konkretisierung der Grundsätze aus

- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 ROG, wonach wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten sind; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen. Hierdurch wird schutzwertbezogen und mit Gewichtungsvorgaben festgelegt, welche Erfordernisse bei einer nachhaltigen Raumentwicklung zu berücksichtigen sind – nämlich die sparsame und schonende Inanspruchnahme der Naturgüter, der Ausgleich der Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und die Erfordernisse des Biotopverbunds sowie die nachfolgend genannten, in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG aufgeführten Erfordernisse.¹⁸⁴

Da die Raumentwicklung aufgrund des primären Nachhaltigkeitsgrundsatzes einen Beitrag dazu leisten soll, dass die ökologischen Funktionen des Raumes entwickelt, gesichert bzw. wiederhergestellt werden, kann es nicht genügen, dass die Raumentwicklung sich darauf beschränkt, die im Raum vorhandenen Umweltschutzwerte nicht zu beeinträchtigen.¹⁸⁵

- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG – danach ist die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Für die Rauminanspruchnahme in Form der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke werden damit nicht nur Sparsamkeit und ein schonender Umgang gefordert, sondern vielmehr eine Verminderung der erstmaligen Inanspruchnahme von

¹⁸³ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 126.

¹⁸⁴ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 12.

¹⁸⁵ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 131.

Freiflächen.¹⁸⁶ Dies kann – wie bereits unter 2.2.1 ausgeführt wurde – sowohl durch quantitative als auch durch qualitative Vorgaben erfolgen.

- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 5 ROG, wonach für „den vorbeugenden Hochwasserschutz an der Küste und im Binnenland“ zu sorgen ist, „im Binnenland vor allem durch Sicherung oder Rückgewinnung von Auen, Rückhalteflächen und Entlastungsflächen“. Durch die binnensbezogenen Maßnahmen, die dieser Grundsatz abstrakt vorgibt, kann gleichzeitig den Erfordernissen der LRK Rechnung getragen werden. Denn dieser hochwasserschutzbezogene Regelungsauftrag der Raumordnung besteht darin, Freiräume zur Gewährleistung des vorbeugenden Hochwasserschutzes zu sichern, Retentionsräume zu schützen und zu erweitern sowie die auf die einzelnen Gewässer oder Gewässerabschnitte bezogenen fachrechtlichen Festsetzungen von Überschwemmungsgebieten in ein räumliches Gesamtkonzept für den Planungsraum einzubinden.¹⁸⁷ Im Landes-Raumordnungsplan kann dies mithilfe der Festlegung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten erfolgen, wobei die Festlegung eines Vorbehaltsgebiets von konkretisierenden Zielen der Raumordnung flankiert werden sollte.
- § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 7 ROG – danach ist den „räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes [...] Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen“. Der Beitrag der Landes- und Regionalplanung zum allgemeinen Klimaschutz liegt nach dem ROG vor allem darin, einer klimaschädlichen Zersiedelung entgegenzuwirken und eine klimafreundliche Freiraumkonzeption zu realisieren.¹⁸⁸ Hierdurch kann gleichzeitig den Erfordernissen der LRK Rechnung getragen werden, indem in einem Landes-Raumordnungsplan beispielsweise Vorranggebiete für den Klimaschutz und die Klimaanpassung festgelegt und konkretisiert werden.

3.2.2 Potenziale und Defizite

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Recht der räumlichen Planung auf Landesebene verschiedene Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Erfordernisse der LRK bereitstellt.¹⁸⁹ Wie der dramatische Verlust der Biodiversität (siehe hierzu Ziff. 1.1 im Abschlussbericht) und das Ausmaß einzelner Gefährdungsfaktoren – beispielsweise der Umfang der durchschnittlichen täglichen Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – verdeutlichen, erweisen sich diese Regelungen in der Praxis dennoch als nicht ausreichend.

Dies ist darauf zurückzuführen, dass nach aktueller Rechtslage sowohl akteursspezifische Handlungspotenziale (3.2.2.1), als auch – damit zum Teil einhergehend – regelungsbezogene bzw.

¹⁸⁶ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 131.

¹⁸⁷ Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 129.

¹⁸⁸ Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 2 Rn. 143.

¹⁸⁹ So bereits im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme und Versiegelung SRU (2000), S. 230 Tz. 460.

rechtliche Defizite (3.2.2.2) im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens bestehen.

3.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

Ob und inwieweit die Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 ROG niedergelegten Grundsätze mit „Zielen“ oder „Grundsätzen“ der Raumordnung und ob eine Festlegung von „Vorrang-“, „Eignungs-“ oder „Vorbehaltsgebieten“ erfolgt, liegt grundsätzlich im Gestaltungsspielraum der Träger der Raumordnung: Dem jeweiligen Planungsträger fällt insofern die Aufgabe zu, die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG in Bezug auf den jeweiligen Planungsraum hinsichtlich deren Bedeutung und Gewichtung zu konkretisieren, um diesen dadurch auf der jeweiligen Planungsebene die ihnen zugeschriebene Geltung zu verschaffen.¹⁹⁰ Diese Möglichkeiten werden durch die Planungsträger nur teilweise ausgeschöpft. So erfolgt bislang häufig eher eine Festlegung von Grundsätzen als von Zielen der Raumordnung; auch zeichnerische Festlegungen von Vorranggebieten, die den LRK zugutekommen würden (so z. B. Vorranggebiete für Natur und Landschaft), werden nicht häufig genutzt. Dies wurde durch die Fallstudien, die im Rahmen des Forschungsvorhabens durchgeführt wurden, bestätigt – wobei es insoweit auch positive Beispiele gibt (so z. B. der LEP NRW). Dennoch bestehen bislang recht wenige Festsetzungen, die den Erfordernissen der LRK effektiv Rechnung tragen. Da aufgrund der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten eine hohe aktuelle Nutzbarkeit besteht, bestehen insoweit noch akteursspezifische Handlungspotenziale.

Als weiteres Defizit lässt sich der Umstand anführen, dass die Festsetzungen in den Raumordnungsplänen häufig zu „weich“ und „dehnbar“ formuliert sind, d. h. nicht eindeutig konkret und restriktiv genug ausgestaltet.¹⁹¹ Bereits die überwiegend sehr abstrakt gehaltenen Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG haben in der Abwägung und gegenüber gegenläufigen Raumnutzungsansprüchen kaum mehr als Appellcharakter.¹⁹² Gleichermaßen gilt für die Ziele und Grundsätze in Landesraumordnungsplänen, wenn diese zu abstrakt ausgestaltet sind. Ein grundsätzliches Problem ist der Regierungskommission Klimaschutz zufolge in diesem Zusammenhang das geringe Bewusstsein für die Folgen eines weiteren Verlusts von Biodiversität in Politik, Verwaltung und bei privaten Planungsträgern (Wirtschaft) sowie z. T. auch der Öffentlichkeit.¹⁹³ Hieran anknüpfend besteht zudem ein geringes Bewusstsein für die Folgen einer Beeinträchtigung der LRK für die Biodiversität. Nach Aussage des SRU besteht zudem „[i]m konkreten Konflikt mit sektoralen Fachplanungen [...] bei den Trägern der Landesplanung häufig der politische Wille zur Durchsetzung der Naturschutzziele gegen die konfliktierenden wirtschaftlichen Interessen. Vor allem der verstärkte regionale Standortwettbewerb trägt dazu bei, dass der wirtschaftlichen Entwicklung der Vorrang vor dem Schutz von Natur und Landschaft eingeräumt

¹⁹⁰ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 28; Regierungskommission Klimaschutz (2012), S. 120.

¹⁹¹ Vgl. auch Köck et. al., in: Umweltbundesamt (2006), S. 12.

¹⁹² SRU (2002), S. 112.

¹⁹³ Vgl. Regierungskommission Klimaschutz (2012), S. 123.

wird. Im Ergebnis beschränkt sich die Landesplanung deshalb häufig nur auf eine additive Zusammenfassung der Ziele der Fachplanungen.“¹⁹⁴

Als weiteres Defizit ist der Umstand zu werten, dass die Bereitstellung belastbarer, aktueller (Fach-)Daten, insbesondere die Benennung konkreter naturschutzfachlicher Erfordernisse der LRK bisher defizitär sind. Detaillierte Daten und Kenntnisse bilden jedoch nicht nur die Grundlage für raumordnerische Festsetzungen (z. B. Vorgaben für Trassenführungen und -gestaltungen) und deren planerische Beurteilung, sondern sie liefern auch die Argumente für die Abwägung und die Begründung konkreter, eventuell auch einschränkender Planungsscheidungen.¹⁹⁵ In diesem Zusammenhang ist der Umstand relevant, dass auch für die LRK ungünstige Ergebnisse einer Strategischen Umweltprüfung im Rahmen der Abwägung „wegewogen“ werden können – die Ergebnisse der Umweltprüfung schließen nicht aus, dass die bezüglich der Umweltverträglichkeit bestehenden Bedenken durch Abwägung überwunden werden.¹⁹⁶

Zudem werden Konkretisierungen der Grundsätze aus § 2 Abs. 2 ROG häufig auf die Regionalplanung „verlagert“. Am Beispiel des LROP Niedersachsen wird dies besonders deutlich: Das LROP Niedersachsen enthält zwar das Ziel, einen landesweiten Biotopverbund aufzubauen, beschränkt sich in der Ausgestaltung dieses Ziels jedoch auf einen Handlungsauftrag an die Regionalplanung. Damit sind 52 weitere Akteure, konkret die Landkreise und kreisfreien Städte gefordert, diesen Handlungsauftrag im Rahmen der Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme umzusetzen und inhaltlich auszustalten. Im Wesentlichen soll dies durch eine Zielformulierung im Landschaftsrahmenplan erfolgen, dessen Aussagen nach Abwägung aller Belange Eingang in das Regionale Raumordnungsprogramm finden. Inhaltliche Vorgaben bzw. Handlungsempfehlungen auf Landesebene zum Biotopverbund gibt es bisher nicht. Es liegt damit bei den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten, ob sie das Konzept des BfN zu den LRK – sofern es bekannt ist – für ihre Planungen heranziehen.

Die bedeutenden Akteure für eine Aktivierung des Planungsinstrumentes für die Entwicklung der LRK nach dem konkreten fachlichen Konzept des BfN sind daher in erster Linie die naturschutzfachlichen Akteure, wie die zuständigen Umweltministerien und die ihnen nachgeordneten Fachbehörden für Naturschutz. Diese können den Belang der Sicherung und Entwicklung der LRK fachlich beschreiben, Zielsetzungen formulieren und damit die notwendigen Aussagen formulieren, um in das Raumordnungsprogramm des jeweiligen Landes aufgenommen zu werden. Da sich die Raumordnungsplanung auch auf die verschiedenen Erkenntnisse der einzelnen Fachplanungen (so z. B. der Lärmaktionsplanung oder der Landschaftsplanung) stützt, kommt somit auch der Landschaftsplanung wegen ihres flächendeckenden Ansatzes und ihres fachlichen Inhalts eine besondere Bedeutung für die Raumordnungsplanung zu.¹⁹⁷

¹⁹⁴ SRU (2002), S. 112.

¹⁹⁵ Regierungskommission Klimaschutz (2012), S.122.

¹⁹⁶ SRU (2002), S. 66.

¹⁹⁷ Regierungskommission Klimaschutz (2012), S. 120.

3.2.2.2 Rechtliche/ Regelungsbezogene Defizite

Folgende Ausgestaltungen der rechtlichen Vorgaben können als regelungsbezogene Defizite bewertet werden:

- Wie vorstehend bereits ausgeführt wurde, liegen die Frage, ob und inwieweit die Konkretisierung der in § 2 Abs. 2 ROG niedergelegten Grundsätze mit „Zielen“ oder „Grundsätzen“ der Raumordnung erfolgt, und die Frage, ob eine Festlegung von „Vorrang-“, „Eignungs-“ oder „Vorbehaltsgebieten“ erfolgt, grundsätzlich im Gestaltungsspielraum der Träger der Raumordnung.¹⁹⁸ Diese dem jeweiligen Planungsträger obliegende Entscheidung fällt häufig zulasten der Erfordernisse der Biodiversität und damit auch der LRK aus. Dies beruht v. a. auf akteursspezifischen Defiziten, aber – damit einhergehend – auch auf den bestehenden Entscheidungsspielräumen und damit auf den Regelungen, die diese Entscheidungsspielräume einräumen.¹⁹⁹ Denn bei der Konkretisierung der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung in Bezug auf den jeweiligen Planungsraum hinsichtlich deren Bedeutung und Gewichtung haben die Planungsträger einen recht weiten Entscheidungsspielraum.²⁰⁰ Die Länder sind – zumindest nach Bundesrecht – formalrechtlich nicht verpflichtet, die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG durch Ziele zu verwirklichen; damit wäre es theoretisch zulässig, Raumordnungspläne ohne ein einziges Ziel der Raumordnung aufzustellen, sondern die Grundsätze des § 2 ROG ausschließlich durch Grundsätze zu konkretisieren.²⁰¹ „*Damit entscheidet letztlich jedes Land in Abhängigkeit von der jeweiligen politischen Großwetterlage, wie stark oder schwach seine Raumordnung wirken soll.*“²⁰²
- Auch ist die raumordnerische Ausgleichsregelung (§ 8 Abs. 5 Satz 2 ROG) als Ermessensvorschrift ausgestaltet – sie enthält keine Pflicht zum Ausgleich für auf raumordnerischer Ebene vorbereitete Eingriffe.²⁰³ Allerdings impliziert die raumordnerische Ausgleichsregelung noch nicht, dass auch tatsächlich ein funktionaler Ausgleich geschaffen würde.
- Hinzu kommt, dass die überwiegend sehr abstrakt gehaltenen Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG in der Abwägung und gegenüber gegenläufigen Raumnutzungsansprüchen kaum mehr als Appellcharakter haben.²⁰⁴ Gleichermaßen gilt für die Ziele und Grundsätze in Landesraumordnungsplänen, wenn diese – unter Nutzung des großen Entscheidungsspielraums – zu abstrakt ausgestaltet sind.

¹⁹⁸ Vgl. Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010), S. 28.

¹⁹⁹ Vgl. Köck et. al., in: Umweltbundesamt (2006), S. 11.

²⁰⁰ Vgl. Köck et. al., in: Umweltbundesamt (2006), S. 11.

²⁰¹ Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 95.

²⁰² Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 95.

²⁰³ Albrecht/Leibnath (2008), S. 525; Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 97.

²⁰⁴ SRU (2002), S. 112.

- Die Grundsätze in § 2 Abs. 2 ROG sind in ihrer Wirksamkeit zudem dadurch eingeschränkt, dass sie von den Behörden mit anderen, ggf. auch den Erfordernissen der Lebensraumvernetzung entgegenstehenden Belangen abzuwagen sind und die Belange der LRK hinter diese Belange zurücktreten können.²⁰⁵ So können beispielweise für die LRK ungünstige Ergebnisse einer Strategischen Umweltprüfung im Rahmen der Abwägung „weggewogen“ werden – diese schließen nicht aus, dass die bezüglich der Umweltverträglichkeit bestehenden Bedenken durch Abwägung überwunden werden.²⁰⁶

Es lässt sich konstatieren, dass dem Belang der Lebensraumvernetzung und dementsprechend den für deren Erhalt und Sicherung erforderlichen LRK in gesetzlichen Regelungen bisher ein zu geringes Gewicht zukommt, als dass diese Erfordernisse effektiv Berücksichtigung finden, da der Belang der Biodiversität häufig nur ein Abwägungsbelang unter vielen ist²⁰⁷

Als weiteres Defizit ist der Umstand zu bewerten, dass informelle Instrumente der Raumordnung (vgl. hierzu § 13 ROG) bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nicht zu berücksichtigen sind. Diese Instrumente können zur Steigerung des Bewusstseins in Politik, Wirtschaft und Bevölkerung genutzt werden, so dass das Wissen über die Bedeutung von Biodiversität und LRK verbessert wird.²⁰⁸ Ihnen kommt – wie die Bezeichnung „informelle Instrumente“ bereits andeutet – keine Rechtsverbindlichkeit zu. Sie sind bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nicht zu berücksichtigen, so dass ihre Ergebnisse ungenutzt bleiben und die dadurch mögliche Unterstützung und Bereicherung des Abwägungsvorgangs unterbleiben.

3.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Wie aufgrund der beschriebenen aktuellen Nutzbarkeit des Instruments „Landes-Raumordnungsplan“ und den insoweit noch bestehenden Defiziten erkennbar wurde, könnte mithilfe der Landes-Raumordnungspläne den Erfordernissen der LRK effektiv Rechnung getragen werden – dies gilt vor allem aufgrund des Verhältnisses dieses Planungsinstruments zu nachfolgenden Planungsinstrumenten und aufgrund seines (mittelbaren) Einflusses auf die Gefährdungsfaktoren und deren Auswirkungen.

Durch die Festlegung von Vorranggebieten für Natur und Landschaft könnte einer weiteren Zerschneidung und Flächenverlusten im Bereich der LRK entgegengewirkt werden.

Bislang bestehen allerdings recht wenige Festsetzungen, die den Erfordernissen der LRK effektiv Rechnung tragen. Da aufgrund der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten eine hohe aktuelle Nutzbarkeit besteht, bestehen insoweit noch akteursspezifische Handlungspotenziale.

Eine stärkere Berücksichtigung der LRK nach der räumlichen und inhaltlichen Definition des BfN könnte erfolgen, indem die Beschreibung der Korridore und ihrer Entwicklungsziele direkt in die Raumordnungspläne aufgenommen werden. Zum zweiten besteht die Möglichkeit, bei

²⁰⁵ Albrecht/Leibenath (2008), S. 524.

²⁰⁶ SRU (2002), S. 66.

²⁰⁷ Vgl. im Hinblick auf den Klimaschutz Regierungskommission Klimaschutz (2012), S. 121.

²⁰⁸ Vgl. zu dieser Wirkung Regierungskommission Klimaschutz (2012), S. 123.

der Formulierung eines Handlungsauftrages an die Regionalplanung, siehe Bsp. Niedersachsen, textlich das Konzept des BfN zu den LRK als dabei besonders zu berücksichtigend zu verankern.

Das Instrument der Landes-Raumordnungspläne könnte für die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität in LRK effektiver nutzbar sein, wenn

- die Belange und die Erfordernisse der Lebensraumvernetzung normativ gestärkt und hierdurch die bislang großen Entscheidungsspielräume verringert würden. Zum Teil ist daran zu denken, Ermessensvorschriften in strikt zu beachtende Vorschriften umzuwandeln. Hierfür müsste das ROG entsprechend angepasst werden;
- die Akteure für die Bedeutung der LRK bzw. die positiven Folgen deren Schutzes und Erhalts sensibilisiert würden.

4 Regionalplanung

4.1 Analyse

4.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung von Teilräumen der Länder erfolgt in der Regel durch Regionalpläne. Ausnahmen bilden das Saarland sowie die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, in denen die Verpflichtung zur Aufstellung von Regionalplänen gemäß § 8 Abs. 1 Satz 3 ROG nicht gilt.

Raumordnungspläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne) sind – zusammen genommen – flächendeckend für das gesamte jeweilige Landesgebiet aufzustellen; die Möglichkeit, Regionalpläne nur für bestimmte, sich strukturell besonders abhebende Teilbereiche des Landes vorzusehen, die übrigen Gebiete des Landes aber unbeplant zu lassen, besteht nicht.²⁰⁹

Auch Regionalpläne müssen gemäß § 8 Abs. 5 Satz 1 ROG verschiedene Festlegungen zur Raumstruktur enthalten. Insoweit gelten die Ausführungen unter 3.1.1 entsprechend.

Aufgrund der Vorgabe des § 8 Abs. 2 ROG, wonach die Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln sind, kommt den landesweiten Raumordnungsplänen eine hohe Bedeutung für den Inhalt der Regionalpläne zu. Allerdings besteht im Rahmen der Regionalplanung die Möglichkeit, konkretere Festlegungen als in landesweiten Raumordnungsplänen zu treffen. Die landesweite Planung ist durch die Regionalplanung auf den überschaubaren Raum der Region herunterzubrechen, zu konkretisieren sowie orts näher und problembezogener auszustalten.²¹⁰ So sind beispielsweise konkrete räumliche Festlegungen im Hinblick auf Schutzgebiete und LRK möglich. Die Regionalplanung stellt somit ein Bindeglied zwischen der Landesplanung und der gemeindlichen Bauleitplanung dar.²¹¹ Dies wird auch daran deutlich, dass in der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange, die nach §

²⁰⁹ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 23.

²¹⁰ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010), § 8 Rn. 29.

²¹¹ SRU (2002), S. 112.

7 Abs. 2 ROG bei der Aufstellung von Regionalplänen erforderlich ist, gemäß § 8 Abs. 2 ROG auch die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen entsprechend des Gegenstromprinzips²¹² zu berücksichtigen sind.

Die Regionalplanung kann auch durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgen; in diesen Fällen kann ein Regionalplan gemäß § 8 Abs. 4 ROG unter bestimmten Voraussetzungen²¹³ zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB übernehmen (regionaler Flächennutzungsplan). In einem regionalen Flächennutzungsplan sind sowohl die Festlegungen im Sinne des § 8 Abs. 5 bis 7 ROG als auch die Darstellungen im Sinne des § 5 BauGB zu kennzeichnen; zudem sind Ziele und Grundsätze der Raumordnung als solche zu kennzeichnen.

4.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Auch das Instrument des Regionalplans weist in Abhängigkeit von den konkretisierten Grundsätzen Bezug zu unterschiedlichen Gefährdungsfaktoren auf. In Betracht kommen die Gefährdungsfaktoren Versiegelung, Zerschneidung, verkehrsbedingte Schadstoffeinträge, verkehrsbedingter Lärm sowie Abflussregulierungen (i. R. d. Hochwasserschutzes).

Der Regionalplan kann einen überaus großen positiven Bezug zu den LRK aufweisen, wenn durch ihn die in § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 sowie Nr. 8 S. 1 ROG enthaltenen Grundsätze zur Schaffung eines Freiraumverbundsystems und zur Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft sowie der in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 4 ROG enthaltene Grundsatz, wonach den Erfordernissen des Biotopverbunds Rechnung zu tragen ist, konkretisiert werden. Dies gilt insbesondere aufgrund der gegenüber einem Bundes- und Landes-Raumordnungsplan flächen-schärferen Festsetzungsmöglichkeiten.

4.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Im Hinblick auf die bei der Regionalplanung zu beachtenden Vorgaben anderer Instrumente kann auf die Ausführungen unter 3.1.3 verwiesen werden. Bezuglich des Verhältnisses zu Landesraumordnungsplänen ist jedoch ergänzend darauf hinzuweisen, dass die Regionalpläne gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG aus dem betreffenden Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln sind; die Landesraumordnungspläne enthalten Vorgaben, die bei der Regionalplanung – in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Vorgaben als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung – zu beachten oder zu berücksichtigen sind.

Auch hinsichtlich der Wirkungen der Regionalplanung gegenüber der Bauleitplanung sowie nachfolgenden Fachplanungen gelten die Ausführungen unter 3.1.3 entsprechend. Insoweit ist allerdings ergänzend anzuführen, dass die bestehenden Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen gemäß § 8 Abs.

²¹² Siehe hierzu die Ausführungen unter 3.1.1 und 3.1.3.

²¹³ Der Plan muss gemäß § 8 Abs. 4 ROG den Vorschriften des Abschnitts 2 des ROG und den Vorschriften des BauGB entsprechen.

2 Satz 2 ROG entsprechend § 1 Abs. 3 ROG in der nach § 7 Abs. 2 ROG erforderlichen Abwägung zu berücksichtigen sind.

4.1.4 Verfahren und Akteure

Hinsichtlich des Verfahrens zur Aufstellung eines Regionalplans gelten die Ausführungen unter 3.1.4 zur Aufstellung eines landesweiten Raumordnungsplans ebenfalls entsprechend. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans die Umweltprüfung gemäß § 9 Abs. 3 ROG „*auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden [soll], wenn in anderen das Plangebiet ganz oder teilweise umfassenden Plänen oder Programmen bereits eine Umweltprüfung durchgeführt wurde*“.²¹⁴ Dies dient der Vermeidung von Mehrfachprüfungen und ist insbesondere bei der Übernahme von Festlegungen aus dem landesweiten Raumordnungsplan in den Regionalplan von Bedeutung.²¹⁴ Allerdings kann die mit § 9 Abs. 3 ROG vorgesehene Abschichtungswirkung bei erheblichem Zeitablauf zwischen den unterschiedlichen Verfahren nachlassen, insbesondere, wenn sich die für die Umweltprüfung relevanten Verhältnisse maßgeblich geändert haben.²¹⁵ In solchen Fällen kann eine erneute Umweltprüfung erforderlich sein.²¹⁶ Darüber hinaus ist für Festlegungen, die die raumordnerischen Vorgaben des Landesraumordnungsplans konkretisieren, eine Umweltprüfung erforderlich, die jedoch auf den (aktuellen) vorliegenden Erkenntnissen der für den Landesraumordnungsplan erfolgten Umweltprüfung aufbauen kann; Hintergrund für das Erfordernis ist, dass die Festlegungen in Regionalplänen häufig einen deutlich höheren Konkretisierungsgrad aufweisen als die Festlegungen eines Landesraumordnungsplans.²¹⁷

4.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

Nachfolgend wird zunächst untersucht, ob Regionalpläne aktuell für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität zugunsten der LRK nutzbar sind, oder ob insoweit Defizite bestehen. Anschließend wird der Frage nachgegangen, ob die Nutzbarkeit des Instruments infolge akteursspezifischer oder regelungsbezogener Maßnahmen verbessert werden kann.

4.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Grundsätzlich ist das Planungsinstrument „Regionalplan“ bereits aktuell recht umfassend sowohl direkt als auch indirekt für die Zwecke der LRK nutzbar. Insoweit ist allerdings die Unterscheidung zwischen verschiedenen Festsetzungsmöglichkeiten – Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, Vorrang-, Vorbehalt- und Eignungsgebiete – und deren unterschiedliche Bindungswirkung zu bedenken; insoweit gelten die Ausführungen unter 3.2.1 entsprechend. Daher ist auch bei der Regionalplanung größter Wert auf die Festlegungsqualität zu legen; insbesondere können und sollten auf regionaler Ebene Vorranggebiete mit Zielqualität festgelegt

²¹⁴ A. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 9 Rn. 51, 54.

²¹⁵ A. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 9 Rn. 54.

²¹⁶ A. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 9 Rn. 54.

²¹⁷ A. Schumacher, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012), § 9 Rn. 55.

und in den Plänen klar erkennbar werden, um eine Sicherung und Entwicklung der Lebensraumvernetzung durch LRK zu gewährleisten.²¹⁸

Da Regionalpläne gemäß § 8 Abs. 2 ROG aus dem betreffenden Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln sind, kann insoweit auf die Ausführungen unter 3.2.1 verwiesen werden – diese gelten unter folgenden Einschränkungen und Erweiterungen entsprechend:

- Bei der Ausgestaltung der Festlegungen in Regionalplänen sind die in Landes-Raumordnungsplänen festgelegten Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze zu berücksichtigen. Zudem sind die Ziele und Grundsätze – je nach Ausgestaltung im Landes-Raumordnungsplan – inhaltlich und räumlich zu konkretisieren. Die Regelungen aus Landes-Raumordnungsplänen werden durch Festlegungen in Regionalplänen konkret ausgefüllt und ausgeformt.²¹⁹
- Die Ausgestaltung der Festlegungen in Regionalplänen, insbesondere die Ausweisung von Vorrang-, Vorbehalt- und Eignungsgebieten, kann kleinräumig und räumlich konkreter erfolgen als in Landes-Raumordnungsplänen – letztere sind dagegen auf Festlegungen beschränkt, die für das Landesgebiet von Bedeutung sind. So kann in Regionalplänen eine Festlegung der speziellen Flächen für die LRK z. B. durch Vorranggebiete für regionale Grünzüge bzw. Grünzäsuren oder für Natur und Landschaft erfolgen.²²⁰ Auf regionaler Ebene besteht der Auftrag, die räumlich noch relativ unkonkreten Gebiete und Korridore (z. B. LRK) zu präzisieren.²²¹ Auch könnten „ökologische Vorrangbereiche“ ausgewiesen werden, bzw. die Vorranggebiete dahingehend konkretisiert werden, dass neben der Sicherung des Freiraums auch eine Sicherung der ökologischen Funktionen – hier: der Verbundfunktion von Lebensräumen – im Freiraum erfolgt.²²²
- In der Regionalplanung besteht zudem die Möglichkeit, die großräumigen, für das Landesgebiet relevanten und im Landes-Raumordnungsplan festgelegten Vorrang- und Vorbehaltsgesetze um regional spezifische und räumlich stärker konkretisierte Gebiete – z. B. die Flächen und Elemente mit einer für die LRK bedeutenden ökologischen Funktion – zu ergänzen.²²³

Um dies im Sinne der Umweltqualität in den LRK gewinnbringend zu implizieren, müssten die Anforderungen an funktionsfähige Verbindungsachsen allerdings fachlich konkretisiert werden.

Zur Absicherung der Vorranggebiete „können zudem wichtige Schutzziele im Regionalplan auch als Ziele der Raumordnung festgesetzt werden, damit sie ein Mindestmaß an rechtlicher Ver-

²¹⁸ Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 834.

²¹⁹ Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), S. 96.

²²⁰ Vgl. Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 834 und Albrecht/Leibnath (2008), S. 525.

²²¹ Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 834.

²²² Vgl. Dietrich (2004), S. 170.

²²³ Vgl. auch Dietrich (2004), S. 170.

bindlichkeit gegenüber der kommunalen Bauleitplanung und projektbezogenen Fachplanungen erlangen.“²²⁴ Das bestehende Raumordnungsrecht bietet diese Möglichkeiten.

Des Weiteren können die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen durch die Regionalplanung gesichert werden – die fachlichen Vorgaben der Landschaftsplanung können damit durch Übernahme in die Regionalplanung umgesetzt werden.²²⁵

Zur Sicherung und Entwicklung von Freiräumen in verdichteten Räumen und zum Zweck des Aufbaus eines bis in die Siedlungen hineinreichenden regionalen Freiraumverbundes können „geeignete Koordinations- und Sicherungsinstrumente wie regionale Grünzüge und Grünzäsuren mit Vorrangqualität“ festgelegt werden – dies entspricht auch einem Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung.²²⁶ Auch können „in verstädterten Gebieten Grünräume und Grünzüge mit Bedeutung für Erholung und Freizeit in besonderem Maße in ein ökologisches Verbundsystem“ einbezogen werden.²²⁷

Des Weiteren können für „Freiräume, die in ihren ökologischen, sozialen und ökonomischen Funktionen erheblich geschädigt oder beeinträchtigt sind, wie Gebiete im Umland vieler Großstädte, [...] Sanierungs- und Entwicklungsgebiete [...] ausgewiesen werden“.²²⁸ Hinsichtlich des Kompensationsflächenbedarfs, der bei der Realisierung von Vorhaben aufgrund der dadurch verursachten naturschutzrechtlichen Eingriffe besteht, ist eine „verstärkte Ausweisung von Entwicklungsflächen einschließlich konkreter Sanierungs- und Entwicklungsprogramme für Natur und Landschaft [...] sinnvoll“.²²⁹

Die Berücksichtigung der Entwicklung der LRK nach dem Konzept des BfN ist umso erfolgsversprechender, je einheitlicher und konkreter räumliche und qualitative Aussagen zumindest auf Landesebene vorliegen, die für die Akteure der Regionalplanung nutzbar sind.

4.2.2 Potenziale und Defizite

4.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

Insgesamt lässt sich feststellen, dass auch die Regionalplanung verschiedene Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Erfordernisse der LRK bereitstellt. Wie der dramatische Verlust der Biodiversität (siehe hierzu Ziff. 1.1 im Abschlussbericht) und das Ausmaß einzelner Gefährdungsfaktoren – beispielsweise der Umfang der durchschnittlichen täglichen Flächeninan-

²²⁴ SRU (2002), S. 112 f.

²²⁵ BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01, UPR 2003, 304, 306.

²²⁶ SRU (2002), S. 113.

²²⁷ SRU (2002), S. 113.

²²⁸ SRU (2002), S. 113.

²²⁹ SRU (2002), S. 113.

spruchnahme durch Siedlung und Verkehr – verdeutlichen, erweisen sich diese Regelungen in der Praxis dennoch als nicht ausreichend.

Zwar bestehen bereits verschiedene Ansätze, die LRK flächenbezogen zu berücksichtigen. Allerdings könnten die Möglichkeiten der inhaltlichen Konkretisierung besser ausgeschöpft werden. Zudem sind die Nutzung von Zielen der Raumordnung sowie die Ausweisung von Vorrang und/ oder Vorbehaltsgebieten zum Teil noch defizitär.²³⁰ Insoweit gelten die Ausführungen unter 3.2.2.1 entsprechend. Im Hinblick auf letztere ist ergänzend darauf hinzuweisen, dass teilweise lediglich rechtlich bereits gesicherte Schutzgebiete als Vorranggebiete in die Regionalpläne aufgenommen werden, wodurch allerdings „*den Erfordernissen eines den Zielen des § 1 BNatSchG verpflichteten Naturschutzes keinesfalls*“ Rechnung getragen wird.²³¹

4.2.2.2 Rechtliche/ Regelungsbezogene Defizite

Auch hinsichtlich der regelungsbezogenen Defizite gelten die Ausführungen unter 3.2.2.2 entsprechend.

4.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Wie aufgrund der beschriebenen aktuellen Nutzbarkeit des Instruments „Regionalplan“ und den insoweit noch bestehenden Defiziten erkennbar wurde, könnte mithilfe der Regionalpläne den Erfordernissen der LRK effektiv Rechnung getragen werden – dies gilt vor allem aufgrund des Verhältnisses dieses Planungsinstruments zu nachfolgenden Planungsinstrumenten und aufgrund seines (mittelbaren) Einflusses auf die Gefährdungsfaktoren und deren Auswirkungen – wenn

- die Belange der Biodiversität und die Erfordernisse der LRK normativ oder auf der übergeordneten Planungsebene der Landesraumordnung gestärkt und hierdurch die bislang großen Entscheidungsspielräume verringert würden. Zum Teil ist daran zu denken, Ermessensvorschriften in strikt zu beachtende Vorschriften umzuwandeln. Hierfür müsste das ROG entsprechend angepasst werden.
- die Akteure für die Bedeutung von Biodiversität und der LRK bzw. die positiven Folgen deren Schutzes und Erhalts sensibilisiert würden – hierfür wäre auch eine entsprechende politische Schwerpunktsetzung erforderlich.

Die Berücksichtigung der Entwicklung der Lebensraumkorridore nach dem Konzept des BfN ist umso erfolgsversprechender, je einheitlicher und konkreter räumliche und qualitative Aussagen zumindest auf Landesebene vorliegen, die für die Akteure der Regionalplanung nutzbar sind.

²³⁰ SRU (2002), S. 112 f.

²³¹ SRU (2002), S. 112 f.

5 Flächennutzungsplan

5.1 Analyse

5.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Der Flächennutzungsplan gehört zu den Instrumenten der kommunalen Bauleitplanung im Rahmen der Gesamtplanung und ist in § 1 Abs. 2 BauGB als „vorbereitender Bauleitplan“ definiert. Seine Rechtsgrundlage ist § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB in Verbindung mit den §§ 5 bis 7 BauGB.

Nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. § 5 BauGB regelt den Inhalt des Flächennutzungsplans und konkretisiert die in § 1 Abs. 2 BauGB enthaltene Aufgabenbeschreibung als vorbereitender Bauleitplan.²³² § 6 BauGB legt ein Genehmigungserfordernis für den Flächennutzungsplan durch die höhere Verwaltungsbehörde fest. Aus § 7 BauGB ergibt sich eine Anpassungspflicht für Planungen von öffentlichen Planungsträgern an den Flächennutzungsplan.

Der Anlass und Zweck des Flächennutzungsplans lässt sich im Wesentlichen in drei Funktionen unterteilen:

- Erstens kommt dem Flächennutzungsplan eine so genannte Programmierungsfunktion zu.²³³ Das bedeutet, dass der Flächennutzungsplan mit seinen inhaltlichen Vorgaben in seiner Funktion als vorbereitender Plan die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der betreffenden Gemeinde nach der planerischen Konzeption und städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde lenkt. Diese Programmierungsfunktion zeigt sich deutlich an § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB, wonach die Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind (allerdings ist der FNP im Regelfall nicht allgemeinverbindlich und es besteht auch keine Umsetzungspflicht; insbesondere haben bestehende Nutzungen weiterhin Bestandsschutz).
- Zweitens besitzt der Flächennutzungsplan im System der Gesamtplanung eine Programmausführungsfunktion.²³⁴ Das heißt, dass der Flächennutzungsplan die Vorgaben aufzunehmen hat, die ihm durch eine gemeindliche Entwicklungsplanung, Ziele der Raumordnung, Schutzgebiete nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie oder aber vorrangige Fachplanungen gesetzt wurden.²³⁵ Diese Programmausführungsfunktion wird durch die Regelung in § 5 Abs. 4 S. 1 BauGB verdeutlicht, wonach Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind, sowie nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen nachrichtlich in den Flächennutzungsplan übernommen werden sollen.

²³² Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 6.

²³³ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 5 Rn. 1.

²³⁴ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 5 Rn. 3.

²³⁵ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 5 Rn. 3.

- Drittens übernimmt der Flächennutzungsplan in gesondert geregelten Fällen die unmittelbare Standortbestimmung von Bodennutzungen, z. B. im Rahmen von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.²³⁶ Danach stehen öffentliche Belange einem nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierten Vorhaben im Außenbereich in der Regel auch dann entgegen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Der Flächennutzungsplan kann insoweit die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von bestimmten privilegierten Vorhaben im Außenbereich steuern. In diesem Fall entfaltet er auch eine allgemeinverbindliche unmittelbare Rechtswirkung.

Hinweise auf den Zweck des Flächennutzungsplans ergeben sich zudem aus den in § 1 Abs. 5 BauGB festgelegten Planungsleitlinien.²³⁷ Danach sollen die Bauleitpläne – und damit auch der Flächennutzungsplan – eine nachhaltige, städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Darüber hinaus soll der Flächennutzungsplan dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestaltung und das Orts- und Landschaftsbild baukulturrell zu erhalten und zu entwickeln.

Der Inhalt des Flächennutzungsplans ist in § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB dahingehend beschrieben, dass im Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen ist. In § 5 Abs. 2 BauGB sind in einer nicht abschließenden Aufzählung („insbesondere“) in Betracht kommende Darstellungen für einen Flächennutzungsplan genannt. Dazu zählen vor allem Darstellungen von Bauflächen und Baugebieten, zur Ausstattung des Gemeindegebiets mit Einrichtungen und Anlagen zur Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des öffentlichen und privaten Bereichs sowie von Flächen für besondere Nutzungen wie beispielsweise Verkehr, Versorgungsanlagen, Grünanlagen, Naturschutzmaßnahmen und Wasserflächen.

Die Rechtswirkungen des Flächennutzungsplans sind vor dem Hintergrund des Stufenverhältnisses mit dem Bebauungsplan zu sehen. Der Flächennutzungsplan ist als vorbereitender Bauleitplan, der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan definiert. Diesem Stufenverhältnis entsprechend bestimmt § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB, dass der Bebauungsplan die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung enthält. Dem Flächennutzungsplan kommt hingegen nach der Plansystematik des BauGB (vgl. § 1 Abs. 2 BauGB) nur verwaltungsinterne Bedeutung als Vorbereitung für den allein außenverbindlichen Bebauungsplan zu.²³⁸ Der Flächennutzungsplan hat keine unmittelbaren (bodenrechtlichen) Rechtswirkungen gegenüber

²³⁶ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 5 Rn. 4.

²³⁷ Vgl. Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 44.

²³⁸ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 5 Rn. 45.

privaten Dritten.²³⁹ Eine Ausnahme stellt die Außenbereichssteuerung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB dar, die über diese Vorschrift auch unmittelbar gegenüber Dritten wirkt.

Umweltrechtliche Anforderungen, die für die LRK relevant sein können, spielen bei dem Instrument des Flächennutzungsplans zum einen im Rahmen der Darstellungsmöglichkeiten und somit bei den inhaltlichen Regelungsgegenständen eines Flächennutzungsplans eine Rolle. Zum anderen sind bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans durch die Gemeinde im Verfahren umweltrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen, d. h. der Flächennutzungsplan selbst muss bestimmte umweltrechtliche Anforderungen einhalten.

- Umweltrechtliche Anforderungen aufgrund von Darstellungen eines Flächennutzungsplans:

Zu den explizit in § 5 Abs. 2 BauGB aufgezählten Darstellungsmöglichkeiten, mit denen umweltrechtliche Anforderungen festgelegt werden können, gehören die Darstellungen nach den Nummern 2 b) und c), 5, 6, 7, 9 und 10 sowie die Darstellung nach § 5 Abs. 2a BauGB.

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 b) und c) BauGB kann die Ausstattung des Gemeindegebiets mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, insbesondere zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung (lit. b) und mit Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen, die der Anpassung an den Klimawandel dienen (lit. c) dargestellt werden. Diese Darstellungsmöglichkeit wurde durch die Klimaschutz-Novelle des Baugesetzbuchs im Jahr 2011 neu aufgenommen.²⁴⁰ Die Gesetzesbegründungen führen zu lit. b) aus, dass mit dieser Ergänzung insbesondere erreicht werden soll, dass die Gemeinden ihren Klimaschutz- oder Energiekonzepten ein stärkeres rechtliches Gewicht geben und auch insoweit die Koordinierungs- und Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans nutzen.²⁴¹ Als Beispiel für eine Maßnahme im Sinne des lit. c) nennen die Gesetzesbegründungen ein System von Kaltluftschneisen.²⁴² Allerdings beziehen sich die Darstellungen nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB auf die Einrichtungen und Anlagen selbst und nicht auf die Darstellung von Flächen für solche Einrichtungen und Anlagen.²⁴³ Da diese Darstellungsmöglichkeiten somit keinen Flächenbezug aufweisen und vorrangig den Klimaschutz bezeichnen, erscheint ihr Einsatz zum (flächenbezogenen) Schutz von LRK und der Lebensraumvernetzung fernliegend.

§ 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB ermöglicht die Darstellung von Grünflächen wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätzen sowie Friedhöfen. Dieser bauplanungsrechtliche Begriff der Grünflächen knüpft primär an städtebauliche Zwecke an, wobei die städtebauli-

²³⁹ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 7.

²⁴⁰ Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011, BGBl. I S. 1509.

²⁴¹ BT-Drs. 17/6706, S. 8 und BR-Drs. 344/11, S. 19.

²⁴² BT-Drs. 17/6706, S. 9 und BR-Drs. 344/11, S. 20.

²⁴³ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 25.

che Funktion im Wesentlichen darin besteht, zur Auflockerung der Baumassen beizutragen sowie Erholungs- und Freizeitbedürfnisse zu erfüllen.²⁴⁴ Die Ausweisung von Grünflächen muss auf Grund städtebaulicher Gründe erforderlich sein.²⁴⁵ Die Darstellung von Grünflächen kann dabei auch ökologischen Belangen dienen.²⁴⁶ Vor diesem Hintergrund kommt eine Nutzung der Darstellungsmöglichkeit für Grünflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB für die Erhaltung und den Schutz von LRK grundsätzlich in Betracht, weil mit dieser Darstellung jedenfalls eine Freihaltung von Flächen von Bebauung und eine Begrünung von Flächen vorbereitet werden kann.

§ 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB nennt Darstellungen von Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Nr. 6 stellt der Gemeinde diese beiden Darstellungsmöglichkeiten zur Vermeidung (bei Neuplanungen) oder zur Milderung (bei Umplanungen) von sich gegenseitig beeinträchtigenden Nutzungen (Gemengelagen) zur Verfügung.²⁴⁷ Diese Darstellungsmöglichkeiten können im Hinblick auf den Schutz von LRK dahingehend eingesetzt werden, dass auf Gebieten, die an die LRK angrenzen, Nutzungsbeschränkungen oder bestimmte Vorkehrungen zum Schutz gegen Immissionen dargestellt werden.

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB sind Darstellungen von Wasserflächen, Häfen und den für die Wasserwirtschaft vorgesehenen Flächen sowie von Flächen, die im Interesse des Hochwasserschutzes und der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind, möglich. Im Hinblick auf die Lebensraumvernetzung ermöglicht diese Regelung, Wasserflächen und Flächen, die im Interesse der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind, darzustellen. Wasserflächen sind oberirdische, stehende oder fließende Gewässer (Flüsse, Seen, Teiche); Flächen, die im Interesse der Regelung des Wasserabflusses freizuhalten sind, sind unter anderem Flächen für Gräben, Kanäle, Vorfluter oder Hochwasserabflussgebiete.²⁴⁸

§ 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB sieht die Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft (lit. a) und den Wald (lit. b) vor. Die Darstellung dieser Flächen dient vorrangig der landwirtschaftlichen Erzeugung bzw. erfüllt und sichert die dem Wald eigenen Funktionen.²⁴⁹ Die Darstellung dieser Flächen kann daher nur mittelbar der Freihaltung der Bebauung und – städtebaulich – der Auflockerung der Bebauung, Erholungszwecken oder auch allgemein ökologischen Zwecken dienen.²⁵⁰ Waldflächen werden in Flächennutzungsplänen allerdings oftmals nur bestandsorientiert ausgewiesen bzw. nachrichtlich übernommen.

²⁴⁴ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 36.

²⁴⁵ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 37.

²⁴⁶ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 36.

²⁴⁷ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 5 Rn. 23.

²⁴⁸ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 48.

²⁴⁹ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 36.

²⁵⁰ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 36.

Allerdings können durch die Darstellung nach § 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB auch die Belange des Naturhaushalts, des Wassers, der Luft und des Bodens sowie des Klimas gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) BauGB berücksichtigt werden.²⁵¹ Insoweit kann diese Darstellungsmöglichkeit auch zum Schutz der LRK eingesetzt werden.

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB können Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft dargestellt werden. Zu diesen Maßnahmen kann auf die Begriffsbestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes zurückgegriffen werden; nach dem allgemeinen Grundsatz des § 1 Abs. 1 BNatSchG beziehen sich die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch auf die biologische Vielfalt.²⁵² Die von Flächendarstellungen nach Nr. 10 erfassten Maßnahmen gehen über die Bestandserhaltung hinaus und ermöglichen eine Entwicklung von Natur und Landschaft und somit eine Verbesserung der Verhältnisse. Die Gemeinde kann mit einem Flächennutzungsplan auch eine städtebaulich begründete Bauleitplanung zur Entwicklung von Natur und Landschaft betreiben.²⁵³ Zu beachten ist, dass die Darstellungsmöglichkeit ausdrücklich auch Flächen für Maßnahmen zur Entwicklung von Boden umfasst. Insoweit kann insbesondere die Flächenversiegelung gesteuert werden.²⁵⁴ Die Darstellungsmöglichkeit nach Nr. 10 hat im Hinblick auf die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zudem die Funktion einer vorsorglichen Sicherung solcher Flächen, auf denen Maßnahmen zum Ausgleich von zu erwartenden Eingriffen in Natur und Landschaft vorgesehen werden sollen.²⁵⁵ Im Gegensatz zu reinen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Bodenschutzes muss die Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB aber immer in ihrer Funktion als städtebauliche Vorschrift gesehen werden: Darstellungen nach Nr. 10 kommen in Betracht, wenn die Gemeinde aus städtebaulicher Sicht zur Berücksichtigung der Belange des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB Flächen für landschaftspflegerische Maßnahmen für erforderlich hält.²⁵⁶ Es handelt sich um eine bodenrechtliche Regelung, die der städtebaulichen Rechtfertigung bedarf.²⁵⁷ Im Ergebnis ermöglicht die Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB auf der Ebene der Flächennutzungsplanung einen wesentlichen Beitrag zu Gunsten von Natur und Landschaft, auch unabhängig von naturschutzrechtlichen Vorgaben, sowie auch zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB.²⁵⁸ Diese Darstellungsmöglichkeit ist daher für den Schutz der LRK unmittelbar einsetzbar – allerdings bedarf es immer einer städtebaulichen Begründung.

²⁵¹ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 54.

²⁵² Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 58.

²⁵³ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 58.

²⁵⁴ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 58.

²⁵⁵ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 59.

²⁵⁶ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 59.

²⁵⁷ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 59.

²⁵⁸ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 36.

Schließlich können im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans nach § 5 Abs. 2a BauGB Flächen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden. Diese Darstellungsmöglichkeit ist vor dem Hintergrund erforderlich, dass der Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 1a Abs. 3 S. 3 BauGB auch mittels Darstellungen an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen kann. Ein Ausgleich an anderer Stelle als an dem Ort des Eingriffs macht jedoch eine Zuordnung der Ausgleichsflächen zu dem Eingriff erforderlich.²⁵⁹ Voraussetzung für eine Zuordnungsfunktion nach § 5 Abs. 2a BauGB ist, dass bestimmte im Flächennutzungsplan dargestellte Flächen eine Ausgleichsfunktion im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB haben und nach dem Konzept des Flächennutzungsplans dafür vorgesehen sind, insbesondere Grünflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB, Wasserflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB oder die Darstellung von Wald nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 Buchstabe b) BauGB sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB.²⁶⁰ Im Hinblick auf den Schutz von LRK und die Lebensraumvernetzung hat diese Zuordnungsregelung des § 5 Abs. 2 BauGB daher keine eigenständige Bedeutung, da sie nicht dafür genutzt werden kann, um Flächen für ökologische Zwecke auszuweisen, sondern nur bereits zu ökologischen Zwecken ausgewiesene Flächen im Rahmen der Eingriffsregelung zuweist.

Insgesamt müssen die umweltrechtlichen Anforderungen, die mit Hilfe von Darstellungen im Flächennutzungsplan aufgestellt werden können, immer vor dem Hintergrund des in § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB formulierten Ziels des Flächennutzungsplans gesehen werden: Es geht bei der Flächennutzungsplanung um die Darstellung der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde.

- Zu berücksichtigende umweltrechtliche Anforderungen im Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans:

- § 1 Abs. 7 BauGB:

Das Scharnier zur Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes bildet im Verfahren zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans das Abwägungsgebot. Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das Abwägungsgebot ist das zentrale Gebot rechtsstaatlicher Planung.²⁶¹ Die nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotene Abwägung bildet den Kern des eigentlichen Planungsaktes.²⁶² Der Katalog in § 1 Abs. 6

²⁵⁹ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 61.

²⁶⁰ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 61.

²⁶¹ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 87.

²⁶² Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 1 Rn. 180.

BauGB enthält eine beispielhafte, nicht abschließende Aufzählung der städtebaulichen Belange, die grundsätzlich in die Abwägung einzustellen sind.²⁶³

Zu diesen Belangen gehören nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) bis i) BauGB die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, und dabei insbesondere nach Buchstabe a) „*die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt*“. Hier werden die Auswirkungen auf die biologische Vielfalt (d. h. auf die Biodiversität) als Belang ausdrücklich genannt. Die biologische Vielfalt umfasst in diesem Zusammenhang die Vielfalt an Lebensräumen und Lebensgemeinschaften, an Arten sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Art.²⁶⁴ Dazu können somit auch die LRK gezählt werden. Im Ergebnis stellen der Schutz der LRK und der Biodiversität einen öffentlichen Belang im Sinne des § 1 Abs. 6 Buchstabe a) BauGB dar.

Zu beachten ist für die Gewichtung dieses Belangs im Aufstellungsverfahren eines Flächennutzungsplans allerdings, dass die Belange des Umweltschutzes in die nach § 1 Abs. 7 BauGB geforderte Abwägung einzustellen sind und somit im Rahmen dieser Abwägung formbar und überwindbar sind. Denn welche Belange im Rahmen der gerechten Abwägung bevorzugt und welche dementsprechend zurückgestellt werden, ist Gegenstand der Abwägung und nicht (abstrakt) vom Gesetz vorgegeben.²⁶⁵ Den öffentlichen Belangen kommt außerdem auch von vornherein kein Vorrang gegenüber privaten Belangen zu.²⁶⁶ Die Abwägungsentscheidung ist fehlerfrei, wenn sie sachgerecht, also an den Planungszielen orientiert ist und hinreichend gewichtige Gründe das Zurücktreten des einen Belangs hinter den anderen rechtfertigen.²⁶⁷

o § 1 a BauGB:

Umweltbezogene Anforderungen an die Aufstellung von Flächennutzungsplänen ergeben sich des Weiteren ausdrücklich aus den Absätzen 2 bis 5 des § 1 a BauGB. Diese ergänzenden Vorschriften sind gemäß § 1a Abs. 1 BauGB bei der Aufstellung von Bauleitplänen anzuwenden.

§ 1a Abs. 2 BauGB stellt in seinen Sätzen 1 und 2 Grundsätze für einen sparsamen und schonenden Flächenverbrauch auf, die in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen sind – wie § 1 a Abs. 2 S. 3 BauGB ausdrücklich festlegt. Es handelt sich dabei um die städtebaurechtliche Bodenschutzklausel und die Umwidmungssperrklausel.

²⁶³ Vgl. Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 48.

²⁶⁴ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 1 Rn. 144d.

²⁶⁵ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 102.

²⁶⁶ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 106.

²⁶⁷ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 105; BVerwG, Urt. v. 01.11.1974 - BVerwG 4 C 38.71. Ziffer II, zitiert nach Jurion.

sel.²⁶⁸ Diese Klauseln werden in der Kommentarliteratur aufgrund der besonderen Her- vorhebung in § 1a Abs. 2 BauGB als Optimierungsgebote verstanden.²⁶⁹ Das Bundesver- waltungsgericht geht zwar davon aus, dass den Belangen des § 1a Abs. 2 BauGB kein genereller gesetzlicher Vorrang eingeräumt ist.²⁷⁰ Nach Auffassung des Gerichts bedarf aber ein Zurückstellen der in § 1a Abs. 2 Satz 1 und 2 BauGB genannten Belange einer Rechtfertigung, die dem Gewicht dieser vom Gesetzgeber herausgehobenen Belange Rechnung trägt.²⁷¹ § 1a Abs. 2 BauGB dient einer Verdeutlichung der planerischen Mög- lichkeiten der Gemeinden für das städtebauliche Gesamtkonzept der Gemeinden auf dem komplexen Handlungsfeld des Umgangs mit der begrenzten Ressource Boden.²⁷² Diese umweltrechtliche Anforderung kann auch die LRK betreffen.

§ 1a Abs. 3 S. 1 BauGB bestimmt ausdrücklich, dass die naturschutzrechtliche Eingriffs- regelung, d. h. die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beein- trächtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) BauGB bezeichneten Bestand- teilen, in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen ist. Daraus folgt, dass für die Prüfung, ob die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung anzuwenden ist, und für die Entscheidung über das Vorliegen eines Eingriffs und seiner naturschutzrechtlichen Beurteilung das Bundesnaturschutzgesetz als Fachgesetz maßgeblich ist.²⁷³ Die Rechts- folgen (Vermeidung, Ausgleich und Ersatz) und den Vollzug der auf Grund der Bauleit- planung zu erwartenden Eingriffe regelt gemäß § 18 Abs. 1 BNatSchG über das Verhältnis zum Baurecht hingegen das Baugesetzbuch.²⁷⁴ Dementsprechend erfolgt nach § 1 a Abs. 3 S. 2 BauGB der Ausgleich durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. Insbesondere kommt – wie oben bereits erläutert wurde – für diesen Zweck die Darstellungsmöglich- keit nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB in Betracht. Den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt kein abstrakter Vorrang vor den in der Bauleitplanung zu be- rücksichtigenden anderen Belangen zu.²⁷⁵

Festzuhalten ist, dass § 1 a Abs. 3 BauGB die Berücksichtigung der naturschutzrechtli- chen Eingriffsregelung im Rahmen der Abwägung bei der Flächennutzungsplanung gewährleistet. Das Instrument der Eingriffsregelung ist aber ein naturschutzrechtliches

²⁶⁸ Krautzberger, in: Ernst et al. (2012), § 1a Rn. 35f.

²⁶⁹ Vgl. Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1a Rn. 6; Krautzberger, in: Ernst et al. (2012), § 1a Rn. 56.

²⁷⁰ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.06.2008 – 4 BN 8.08, ZfBR 2008, 689.

²⁷¹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.06.2008 – 4 BN 8.08, ZfBR 2008, 689.

²⁷² Krautzberger, in: Ernst et al. (2012), § 1a Rn. 38.

²⁷³ Krautzberger, in: Ernst et al. (2012), § 1a Rn. 39.

²⁷⁴ Krautzberger, in: Ernst et al. (2012), § 1a Rn. 39.

²⁷⁵ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1a Rn. 23.

Instrument, das auch dem Schutz der LRK dient. Dieses Forschungsvorhaben wertet hingegen aus, inwieweit nichtnaturschutzrechtliche Planungsinstrumente zur Steuerung von LRK eingesetzt werden können. Die Vorschrift des § 1 a Abs. 3 BauGB bewirkt zwar eine Verzahnung zwischen dem Bauplanungsrecht und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, enthält aber über die Eingriffsregelung hinaus keine zusätzlichen bauplanungsrechtlichen Steuerungselemente, die für die LRK eingesetzt werden könnten. Vor diesem Hintergrund ist der Nutzen der isoliert betrachteten Aussage des § 1 a Abs. 3 BauGB für den Schutz der LRK durch den Flächennutzungsplan im Rahmen dieses Forschungsvorhabens als gering bis nicht vorhanden zu bewerten.

Soweit ein Gebiet im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b) BauGB – ein Natura 2000-Gebiet im Sinne des BNatSchG – in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann, sind gemäß § 1 a Abs. 4 BauGB die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen einschließlich der Einholung der Stellungnahme der Kommission anzuwenden. Da die Bauleitplanung auf die Aufstellung eines Plans im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL ausgerichtet ist, muss in ihr Verfahren zusätzlich die Verträglichkeitsprüfung integriert werden, soweit sie ein Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen kann.²⁷⁶ Der Gesetzgeber des Baugesetzbuchs hat die Verträglichkeitsprüfung daher unter das Dach des § 1 a BauGB genommen und keine Vollregelung im Baugesetzbuch, sondern eine ergänzende Bezugnahme auf die Vorschriften des BNatSchG über die FFH-RL vorgenommen.²⁷⁷

Wie bei § 1 a Abs. 3 BauGB zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung handelt es sich hier um eine Verzahnung des Bauplanungsrechts mit einem naturschutzfachlichen Instrument, das dem Schutz der Natura 2000-Gebieten und damit – als Rechtsreflex – auch dem Schutz der LRK und der Lebensraumvernetzung dient, wenn die LRK sich mit Natura 2000-Gebieten überschneiden. Allerdings besteht ein wesentlicher Unterschied zu § 1 a Abs. 3 BauGB darin, dass das Erfordernis der Verträglichkeit von Vorhaben mit Natura 2000-Gebieten nicht als Belang im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB überwunden werden kann, sondern eine Zulassung des Vorhabens nur unter den in § 34 BNatSchG genannten Voraussetzungen möglich ist.²⁷⁸ § 1 a Abs. 4 BauGB bewirkt somit die Anwendung des § 34 BNatSchG im Rahmen der Aufstellung eines Flächennutzungsplans und leistet somit einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der LRK im Rahmen der Flächennutzungsplanung.

§ 1 a Abs. 5 S. 1 BauGB bestimmt, dass den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden soll. § 1 a Abs. 5 S. 2 BauGB ordnet ausdrücklich an, dass der Grundsatz nach Satz 1 in der Abwägung

²⁷⁶ Wagner, in: Ernst et al. (2012), § 1a Rn. 161.

²⁷⁷ Wagner, in: Ernst et al. (2012), § 1a Rn. 161.

²⁷⁸ Krautzberger, in: Battis et al. (2012), § 1a Rn. 34.

nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen ist. Dieser Belang wird für die Flächennutzungsplanung durch die Darstellungsmöglichkeiten des § 5 Abs. 2 Nr. 2 Buchstaben b) und c) BauGB aufgegriffen. Es wird auf die obigen Ausführungen zu dieser Darstellungsmöglichkeit verwiesen.

o § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB:

Nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Aus dieser Vorgabe folgt unter anderem ein Planungsverbot für solche Bauleitpläne, die nicht im Sinne des Abs. 3 S. 1 erforderlich sind.²⁷⁹ Erforderlich ist eine Bauleitplanung aber nur dann, wenn sie auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet ist und diese gewährleistet.²⁸⁰ Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, ist sie unzulässig. Ein Ermessensspielraum besteht für die Gemeinde insoweit nicht. Ist eine Verwirklichung einer Planung nachhaltig nicht möglich, z. B. aus wirtschaftlichen oder rechtlichen Gründen, dann ist sie auch nicht im Sinne des Abs. 3 S. 1 erforderlich.²⁸¹ So kann ein Bebauungsplan, dessen Verwirklichung an artenschutzrechtlichen Zugriffs- und Störungsverboten scheitert, gegen § 1 Abs. 3 BauGB verstoßen, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung einer Befreiung (so genannte Befreiungslage) nicht vorliegen.²⁸² Aufgrund der drohenden Vollzugsunfähigkeit des Bebauungsplans muss die Gemeinde beurteilen, ob die vorgesehenen baulichen Nutzungen auf unüberwindbare artenschutzrechtliche Hindernisse treffen, d. h. der Bebauungsplan ist immer schon dann vollzugsfähig, wenn ein drohendes Verbot für ein Vorhaben im nachfolgenden Genehmigungsverfahren überwunden werden kann.²⁸³ Diese Argumentation ist auf einen Flächennutzungsplan und seine Auswirkungen auf die Lebensraumvernetzung übertragbar: Würden durch die aufgrund des Flächennutzungsplans vorbereitenden Eingriffe in die Bodennutzung artenschutzrechtliche Verbotstatbestände im Hinblick auf die LRK verwirklicht und bestünde keine Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahme oder einer Befreiung für die Eingriffe, wäre der Flächennutzungsplan aus (artenschutz-)rechtlichen Gründen nicht durchführbar und somit nicht erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB.

o § 5 Abs. 4 BauGB:

Eine ähnliche Berücksichtigung von umweltrechtlichen Anforderungen aus nicht-baurechtlichen Vorschriften muss bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans aufgrund der Regelung des § 5 Abs. 4 BauGB erfolgen. Denn bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans können umweltrechtliche Anforderungen aus Planungen und sonstigen Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind

²⁷⁹ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 25.

²⁸⁰ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 26.

²⁸¹ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 28; Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 1 Rn. 37.

²⁸² Vgl. VGH Kassel, Urt. v. 21.2.2008 – 4 N 869/07, NVwZ-RR 2008, 446; vgl. dazu auch Otto (2011), S. 937.

²⁸³ Vgl. Otto (2011), S. 937.

oder deren Festsetzung in Aussicht genommen ist, nach Maßgabe des § 5 Abs. 4 BauGB zu beachten sein. Derartige Planungen und Nutzungsregelungen sollen in den Flächennutzungsplan nachrichtlich übernommen (bei Festsetzungen) bzw. vermerkt (bei in Aussicht genommenen Festsetzungen) werden. Bei den Planungen handelt es sich vor allem um solche, die in Planfeststellungsverfahren auf Grund von Fachplanungsgesetzen durch Planfeststellungsbeschluss festgestellt werden.²⁸⁴ Festgestellte Nutzungsregelungen sind beispielsweise wasserrechtliche Festlegungen wie Wasserschutz- oder Überschwemmungsgebiete sowie Natur- und Landschaftsschutzgebiete nach dem Naturschutzrecht.²⁸⁵ Sind LRK in Form von Natur- und Landschaftsschutzgebieten festgesetzt, stellt § 5 Abs. 4 BauGB sicher, dass die Vorgaben zum Schutz dieser Gebiete in den Flächennutzungsplan nachrichtlich übernommen werden. Eine Abwägung findet insoweit nicht statt.

o § 50 BImSchG:

§ 50 BImSchG betrifft den gebietsbezogenen bzw. planerischen Immissionsschutz und Störfallschutz und gilt vor allem für die Erstellung von Plänen der Raumordnung und der Bauleitplanung.²⁸⁶ § 50 BImSchG tritt zu den im Bauplanungsrecht niedergelegten Anforderungen hinzu und enthält in Satz 1 ein Optimierungsgebot bzw. eine Abwägungsdirektive und in Satz 2 einen (bloßen) Abwägungsbelang.²⁸⁷ Der Abwägungsbelang des Satzes 2 betrifft die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität. Nach § 50 Satz 1 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude soweit wie möglich vermieden werden.

Bei der Aufstellung eines Flächennutzungsplans hält § 50 S. 1 BImSchG die Gemeinde somit dazu an, die für bestimmte Nutzungen vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die genannten schutzbedürftigen Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Zu diesen geschützten Gebieten gehören nach dem Wortlaut der Vorschrift auch „*unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete*“. Als derartige Gebiete kommen ggf. die LRK in Betracht. Daher ist das Optimierungsgebot des § 50 S. 1 BImSchG als

²⁸⁴ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 69.

²⁸⁵ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 5 Rn. 69.

²⁸⁶ Jarass (2012), § 50 Rn. 1.

²⁸⁷ Jarass (2012), § 50 Rn. 1.

umweltrechtliche Anforderung mit Bezug auf LRK im Rahmen der Flächennutzungsplanung einzuordnen.

5.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Da der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan ein Instrument zur Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken in einer Gemeinde ist und damit der Bodenordnung dient, besteht vor allem ein unmittelbarer Bezug zu den Gefährdungsfaktoren Flächenverlust und Flächennutzung (Versiegelung, unangepasste Nutzung und Nutzungsaufgabe sowie Zerschneidung). Diese Gefährdungsfaktoren können durch die Darstellungsmöglichkeiten des § 5 Abs. 2 Nr. 5 (Grünflächen), Nr. 7 (Wasserflächen), Nr. 9 (Wald) und Nr. 10 (Maßnahmen für Boden, Natur, und Landschaft) BauGB sowie die Bodenschutzklausel in § 1 a Abs. 2 BauGB und die Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung über § 1a Abs. 3 BauGB erfasst werden.

Die Darstellung von Flächen oder Anlagen/ Einrichtungen für bestimmte Nutzungen betrifft außerdem unmittelbar den Gefährdungsfaktor Störungen (insbes. Lärm). Dies zeigt sich insbesondere an der Darstellungsmöglichkeit des § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB (Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen).

Die Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB (Wasserflächen und Flächen zur Regelung des Wasserabflusses) betrifft unmittelbar den Gefährdungsfaktor Veränderung des Wasserhaushalts in den Unterkategorien Entwässerung und Abflussregulierungen.

Über die Verzahnung in § 1 a Abs. 4 BauGB mit der Verträglichkeitsprüfung für Vorhaben in Natura 2000-Gebieten gemäß § 34 BNatSchG kann ein Bezug zu sämtlichen Gefährdungsfaktoren bestehen – je nachdem, welche Erhaltungsziele für die betroffenen Natura 2000-Gebiete vorgesehen sind.

Das Optimierungsgebot gemäß § 50 S. 1 BImSchG im Rahmen der Flächennutzungsplanung betrifft die Gefährdungsfaktoren Störungen und Schadstoff- und Nährstoffeinträge, da es auf „schädliche Umwelteinwirkungen“ bezogen ist.

Der Flächennutzungsplan betrifft in räumlicher Hinsicht die genannten Gefährdungsfaktoren jeweils bezogen auf das Gebiet einer Gemeinde, da sich auf dieses Gebiet die nach Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete Planungshoheit der Gemeinde bezieht. Bei Teilflächennutzungsplänen im Sinne des § 5 Abs. 2b BauGB ist der räumliche Bezug auf die konkret bezeichneten Teile des Gemeindegebiets beschränkt.

5.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Wie bereits oben bei dem Anlass und Zweck der Flächennutzungsplanung dargestellt wurde, besitzt der Flächennutzungsplan sowohl eine Programmierungsfunktion für die aus ihm abgeleiteten Planungsinstrumente als auch eine Programmausführungsfunktion für die ihm übergeordneten Planungsinstrumente.

Im Rahmen der Programmausführungsfunktion ist der Flächennutzungsplan gemäß § 1 Abs. 4 BauGB an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Die Ortsplanung muss sich in die regionale und landesweite Raumordnungsplanung einfügen, um die lokalen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen mit den überörtlichen und fachübergreifenden Planungen in Überein-

stimmung zu bringen.²⁸⁸ Die Anpassung der Ortsplanung an die Ziele der Raumordnung ist eine zwingende materielle Anforderung und unterliegt nicht dem Abwägungsregime als ein öffentlicher Belang.²⁸⁹ Nach § 204 Abs. 1 S. 2 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn die Ziele der Raumordnung oder wenn Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern.

Zudem sollen gemäß § 5 Abs. 4 S. 1 BauGB nach anderen Gesetzen festgesetzte Planungen und Nutzungsregelungen in den Flächennutzungsplan nachrichtlich übernommen werden. Hier kommt die Funktion des Flächennutzungsplans zum Tragen, für das gesamte Gemeindegebiet die geplante Bodennutzung darzustellen – unabhängig davon, auf welchen Gesetzen sie beruht.²⁹⁰

Im Rahmen der Programmierungsfunktion steuert der Flächennutzungsplan den Bebauungsplan. Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Der Gesetzgeber geht damit von einer Stufenfolge der Planung aus, die sich vom jeweils größeren Raum stufenweise bis zur Nutzungsregelung für das einzelne Grundstück konkretisiert.²⁹¹ Bebauungspläne sind so aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, dass durch ihre Festsetzungen die zugrunde liegenden Darstellungen des Flächennutzungsplans konkreter ausgestaltet und damit zugleich verdeutlicht werden.²⁹²

Bei einem unter Beteiligung des Straßenbaulastträgers zustande gekommenen Flächennutzungsplan, der auch die Flächen für den überörtlichen Verkehr und für örtliche Hauptverkehrszüge darstellt und dabei die Linienführung genauer ausweist, kann der Flächennutzungsplan die Linienbestimmung ersetzen.²⁹³ Allerdings ist in diesem Fall die Zustimmung des für die Linienbestimmung zuständigen BMVBS erforderlich.²⁹⁴

Eine Verbindung mit naturschutzrechtlichen Verbundplanungen weist der Flächennutzungsplan an verschiedenen Stellen auf. Bei der Darstellung der umweltbezogenen Anforderungen unter Ziff. 5.1.1 wurde bereits auf die Verzahnungen mit den Natura 2000-Gebieten in § 1 a Abs. 4 BauGB eingegangen. Darüber hinaus ermöglicht die Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB (Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft) eine Verknüpfung der Flächennutzungsplanung mit der Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG.²⁹⁵ Nach § 11 Abs. 3 BNatSchG sind die in den Land-

²⁸⁸ Runkel, in: Ernst et al. (2012), § 1 Rn. 43.

²⁸⁹ Runkel, in: Ernst et al. (2012), § 1 Rn. 43.

²⁹⁰ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 5 Rn. 44.

²⁹¹ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 8 Rn. 2.

²⁹² Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.2.1975 – IV C 74/72, NJW 1975, 1985, 1986.

²⁹³ Leue, in: Kodal (2010), S. 1132 Rn. 3.3.

²⁹⁴ Leue, in: Kodal (2010), S. 1132 Rn. 3.3.

²⁹⁵ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012); § 5 Rn. 59.

schaftsplänen für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen und können als Darstellungen oder Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB in die Bauleitpläne aufgenommen werden.

5.1.4 Verfahren und Akteure

Die Aufstellung des Flächennutzungsplans erfolgt in einem förmlichen Verfahren mit frühzeitiger und förmlicher Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Die zentrale Verfahrensvorschrift ist § 2 BauGB, weitere Verfahrensvorschriften sind die §§ 2 a, 3, 4, 4a, 4b, 6, 13 BauGB sowie §§ 204, 205 BauGB enthalten.

Zuständig für die Bauleitplanung als weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe sind die Gemeinden.²⁹⁶ Bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten, vgl. § 2 Abs. 3 BauGB. Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB und § 1 a BauGB wird gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden. Dabei ist die Anlage 1 zum BauGB anzuwenden. § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB schreibt für den Regelfall der Aufstellung von Bauleitplänen verbindlich und einheitlich das Verfahren der Umweltprüfung vor (Ausnahmen: vereinfachtes Verfahren nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 BauGB und Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13 a BauGB).²⁹⁷ Das Ergebnis der Umweltprüfung ist durch die Gemeinde in der Abwägung zu berücksichtigen, vgl. § 2 Abs. 4 S. 4 BauGB.

Das Aufstellungsverfahren wird mit einem Aufstellungsbeschluss eingeleitet, der gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 BauGB ortsüblich bekannt zu machen ist. Anschließend folgt die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB und die frühzeitige Behördenbeteiligung nach § 4 Abs. 1 BauGB. Die Vorschriften über die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung dienen gemäß § 4a Abs. 1 BauGB insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange. Im Rahmen der frühzeitigen Behördenbeteiligung sind die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden können, auch zur Äußerung im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB aufzufordern. Nach der frühzeitigen Beteiligung erfolgt die Auslegung des Entwurfs des Flächennutzungsplans und seiner Begründung und die zweite Stufe der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 3 Abs. 2 bzw. 4 Abs. 2 BauGB. Anschließend erfolgt die Abwägung der betroffenen Belange durch die Gemeinde. Im Rahmen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung können auch die Belange der LRK in das Verfahren eingebracht und im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden.

²⁹⁶ Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB und dazu Battis, in: Battis et al. (2009), § 2 Rn. 1.

²⁹⁷ Vgl. Battis, in: Battis et al. (2009), § 2 Rn. 7.

Der Flächennutzungsplan bedarf gemäß § 6 Abs. 1 BauGB der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Die Genehmigung ist ein Akt der Kommunalaufsicht.²⁹⁸ Die Erteilung der Genehmigung ist gemäß § 6 Abs. 5 S. 1 BauGB ortsüblich bekannt zu machen, mit der Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan wirksam, vgl. § 6 Abs. 5 S. 2 BauGB.

Nach § 1 Abs. 8 BauGB gelten die Vorschriften über die Aufstellung von Bauleitplänen auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung.

Bei der Flächennutzungsplanung sind als maßgebliche Akteure die Kommunen als Träger der Planungshoheit beteiligt. Unter den Voraussetzungen des § 205 Abs. 1 BauGB kann ein Flächennutzungsplan auch durch einen Planungsverband, der aus Gemeinden und sonstigen öffentlichen Planungsträgern besteht, aufgestellt werden. Der Flächennutzungsplan wird allerdings nur wirksam, wenn die höhere Verwaltungsbehörde den Plan nach § 6 BauGB genehmigt. Ein weiterer Akteur ist somit die höhere Verwaltungsbehörde.

Im Verfahren beteiligt sind sowohl die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird, als auch die Öffentlichkeit. Die nach §§ 58 bis 60 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbände sind im Verfahren der Bauleitplanung keine Träger öffentlicher Belange, sondern gehören zu der Öffentlichkeit im Sinne des § 3 BauGB.²⁹⁹

Eine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO als unmittelbarer Rechtsschutz für den Bürger gegen einen Flächennutzungsplan ist aufgrund seiner bloß verwaltungsinternen Wirkung grundsätzlich nicht möglich. Eine unzureichende Berücksichtigung der Belange der LRK in einem Flächennutzungsplan kann insoweit nicht gerichtlich geltend gemacht werden.

5.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

Nachfolgend wird untersucht, ob der Flächennutzungsplan aktuell für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität auf den Flächen der LRK nutzbar ist, oder ob insoweit Defizite bestehen.

5.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Das Planungsinstrument „Flächennutzungsplan“ ist bereits aktuell umfassend für die Zwecke der LRK und zur Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität nutzbar.

Diese hohe Nutzbarkeit des Flächennutzungsplans ergibt sich vor allem aufgrund des Anlasses und Zwecks des Flächennutzungsplans, da dieser die Art der Bodennutzung für das ganze Gemeindegebiet darstellt. Das Instrument regelt die Art und den Umfang der Bodennutzung und kann daher schon aufgrund seines primären Zwecks eingesetzt werden, um unmittelbar Einfluss auf die Gefährdungsfaktoren Flächenverlust und Flächennutzung für die LRK und somit auf die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität zu nehmen. Insbesondere im Rahmen

²⁹⁸ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 6 Rn. 5.

²⁹⁹ Vgl. Battis, in: Battis et al. (2009), § 4 Rn. 3.

der Standortentscheidung für bauliche Entwicklungen kann die plangebende Kommune die Belange der LRK würdigen und selbige von Bauflächen-Darstellungen u. ä. freihalten.

Wie unter Ziff. 5.1.1 ausführlich dargestellt wurde, bieten die in § 5 Abs. 2 BauGB genannten Darstellungsmöglichkeiten zudem verschiedene natur- und biotopverbundschützende Ansätze zur Darstellung von Flächen. Allerdings können diese Ansätze nur dann genutzt werden, wenn sie städtebaulich begründet werden können. Eine rein naturschutzrechtlich motivierte Begründung reicht nicht aus.

Die umfassende Nutzbarkeit des Flächennutzungsplans für Zwecke der LRK wird außerdem dadurch ermöglicht, dass im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans eine gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander stattfinden muss. Zum einen ist aufgrund des Abwägungsgebots gesichert, dass überhaupt Belange des Naturschutzes und damit Belange, die die LRK betreffen, bei der Entscheidung über die Bodennutzung in einem Gemeindegebiet eingestellt werden müssen. Zum anderen sind diese Belange anderen Belangen grundsätzlich gleichgestellt und müssen mit dem gleichen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Ihre Zurückstellung darf nur aus sachgerechten Gründen erfolgen und muss städtebaulich gerechtfertigt werden. Ein genereller Vorrang anderer Belange gegenüber den Belangen der LRK besteht somit nicht.

Hinzu kommt, dass die Gemeinden bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne das Arten- schutzrecht und die Verträglichkeit mit Natura 2000-Gebieten aufgrund der – einer Abwägung nicht zugänglichen – Vorgaben aus § 1 Abs. 3 BauGB und § 1 a Abs. 4 BauGB zwingend beachten müssen. Der über das Artenschutzrecht und § 34 BNatSchG vermittelte Schutz der LRK stellt eine Schranke für die Flächennutzungsplanung dar. Insoweit können die Flächennutzungspläne die naturschutzrechtlichen Vorgaben nicht überwinden und sind an ihnen auszurichten.

Für die aktuell bestehende umfassende Nutzbarkeit der Instruments „Flächennutzungsplan“ für Zwecke der LRK spricht außerdem die Verortung des Flächennutzungsplans im Stufengefüge der Bauleitplanung als vorbereitender Bauleitplan. Da die Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind, wird mit den Darstellungen im Flächennutzungsplan der Regelungsrahmen des späteren Bebauungsplans bzw. der späteren Bebauungspläne vorgezeichnet. Über den Flächennutzungsplan kann somit für Zwecke der LRK auf die nachfolgende Stufe der Bebauungspläne Einfluss genommen werden.

Der Flächennutzungsplan macht jedoch nicht nur Vorgaben für die Bebauungspläne. Auch öffentliche Planungsträger, die nach § 4 BauGB oder § 13 BauGB im Verfahren beteiligt worden sind, haben ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben, vgl. § 7 S. 1 BauGB. Über das Instrument des Flächennutzungsplans kann somit grundsätzlich auch auf Planungen anderer öffentlicher Planungsträger für Zwecke der LRK Einfluss genommen werden.

Für eine umfassende Nutzbarkeit des Flächennutzungsplans für Zwecke der LRK spricht darüber hinaus, dass für die Planungshoheit und die Bodenordnung im Rahmen der Bauleitplanung die Kommunen zuständig sind. Anders als bei einzelnen (privaten) Vorhabenträgern sind die Interessen der Kommunen für eine Nutzung von Flächen in der Regel vielseitiger angelegt und umfassen daher eher auch naturschutzrechtliche Aspekte.

Schließlich besteht bereits nach der aktuellen Rechtslage aufgrund von §§ 204, 205 BauGB grundsätzlich die Möglichkeit, den Schutz der LRK mittels Flächennutzungsplanung über das Gebiet einer Gemeinde hinaus auszudehnen:

- Gemäß § 204 Abs. 1 S. 1 BauGB besteht für benachbarte Gemeinden die Möglichkeit, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Nach § 204 Abs. 1 S. 2 BauGB soll ein gemeinsamer Flächennutzungsplan insbesondere aufgestellt werden, wenn die Ziele der Raumordnung oder wenn Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern. Als ein Beispiel für die Voraussetzung, dass die städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird, nennt die Kommentarliteratur grenzüberschreitende Ausgleichsflächen.³⁰⁰ Daher erscheint es denkbar, dass ein Lebensraumkorridor, der sich über das Gebiete mehrerer Gemeinden erstreckt, ebenfalls eine gemeinsame Voraussetzung bzw. ein gemeinsames Bedürfnis dieser Gemeinden darstellen kann, der die städtebauliche Entwicklung wesentlich beeinflusst – vergleichbar mit grenzüberschreitenden Ausgleichsflächen. Ist die flächenbezogene Aufwertung eines Lebensraumkorridors in einem Raumordnungs- oder Regionalplan als Ziel der Raumordnung festgelegt, liegt sogar ein in § 204 Abs. 1 S. 2 BauGB ausdrücklich genannter Anlass vor, der es erfordert, dass ein gemeinsamer Flächennutzungsplan „*aufgestellt werden soll*“.
- Gemäß § 205 Abs. 1 S. 1 BauGB können sich Gemeinden und sonstige öffentliche Planungsträger zu einem Planungsverband zusammenschließen, um durch eine gemeinsame zusammengefasste Bauleitplanung den Ausgleich der verschiedenen Belange zu erreichen.

5.2.2 Potenziale und Defizite

Nachfolgend wird untersucht, ob nach aktueller Rechtslage akteursspezifische Potenziale und/oder regelungsbezogene bzw. rechtliche Defizite im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens bestehen.

5.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

Im Hinblick auf das Planungsinstrument des Flächennutzungsplans können im Einzelfall akteursspezifische Potenziale im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens bestehen. Denn das Ergebnis der nach § 1 Abs. 7 BauGB vorgeschriebenen Abwägung der betroffenen Belange durch die Gemeinde ist nicht vorgegeben. Die jeweilige Gemeinde bestimmt im Einzelfall, mit welcher Gewichtung sie die auf die LRK bezogenen Belange in den Flächennutzungsplan einfließen lässt. In der Praxis treten diese Belange oftmals hinter andere (städtische) Belange zurück.

³⁰⁰ Vgl. Battis, in: Battis et al. (2009), § 204 Rn. 3.

5.2.2.2 Rechtliche/ Regelungsbezogene Defizite

Als mögliche Ansatzpunkte für eine Bewertung als regelungsbezogenes Defizit kommen die fehlende Rechtsverbindlichkeit eines Flächennutzungsplans, die Beschränkung des Geltungsbereichs des Flächennutzungsplans auf das jeweilige Gemeindegebiet sowie die Gewichtung des öffentlichen Belanges „Lebensraumkorridor/ Biodiversität“ in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB in Betracht:

- Der Flächennutzungsplan hat gegenüber Dritten in der Regel keine rechtsverbindliche Wirkung und kann ihnen gegenüber somit nicht unmittelbar durchgesetzt werden. Dies könnte als rechtliches Defizit angesehen werden. Eine solche Bewertung würde aber auf einer isolierten Betrachtung des Instruments des Flächennutzungsplans fußen und die Stellung des Flächennutzungsplans im Stufensystem der Bauleitplanung erkennen. Da der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan nicht das schon im Einzelnen bestimmte „Bauland“ oder die genauen Verkehrsflächen, sondern nur – „grobmaschig“ – Bauflächen, Baugebiete, Verkehrsflächen darstellt,³⁰¹ ist eine unmittelbare Durchsetzung des Plans ohne eine Konkretisierung durch einen Bebauungsplan nicht erforderlich. Zudem ist über das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB gesichert, dass die Darstellungen des Flächennutzungsplans durch einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan konkretisiert und weiterentwickelt werden (ein Planungsgebot besteht allerdings nicht). Die verwaltungsinterne Verbindlichkeit des Flächennutzungsplans stellt daher unter Berücksichtigung des Zusammenspiels mit dem rechtsverbindlichen Bebauungsplan kein rechtliches Defizit im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens dar.
- Gegenstand der gemeindlichen Bauleitplanung sind alle Flächen des jeweiligen Gemeindegebiets.³⁰² Der räumliche Geltungsbereich des Flächennutzungsplans ist somit auf das jeweilige Gemeindegebiet beschränkt. Für LRK, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken, besteht daher die Schwierigkeit, dass der Flächennutzungsplan einer Gemeinde nur zu einer Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität für einen abgegrenzten Teil des Lebensraumkorridors führen kann. Vor diesem Hintergrund könnte der beschränkte Geltungsbereich des Flächennutzungsplans ebenfalls als rechtliches Defizit im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens zu bewerten sein.

Jedoch ist die Bauleitplanung ein Kernbestandteil der kommunalen Planungshoheit und damit des verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltungsrechts der Gemeinde für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 GG).³⁰³ Die Erstreckung des Geltungsbereichs von Bauleitplänen auf das jeweilige Gemeindegebiet ist daher verfassungsrechtlich vorgegeben.

³⁰¹ Vgl. Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 24.

³⁰² Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 3.

³⁰³ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 3.

Der Gesetzgeber hat allerdings erkannt, dass im Verhältnis zu benachbarten Gemeinden ein Abstimmungsbedarf besteht und in § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB festgelegt, dass die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind. Dabei können sich die Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen, vgl. § 1 Abs. 2 S. 2 BauGB. Das Abstimmungsverfahren bestimmt sich nach § 4 BauGB, wobei die Nachbargemeinde als Träger öffentlicher Belange bei der Aufstellung von Bauleitplänen möglichst frühzeitig zu beteiligen ist.³⁰⁴ § 2 Abs. 2 BauGB regelt die gegenüber den §§ 203 bis 205 BauGB schwächste Form interkommunaler Zusammenarbeit bei der Bauleitplanung.³⁰⁵

Hinzu kommt, dass benachbarte Gemeinden nach § 204 BauGB die Möglichkeit haben, einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufzustellen. Diese Möglichkeit wurde im Abschnitt zur aktuellen Nutzbarkeit (vgl. hierzu Ziff. 5.2.1) bereits vorgestellt. § 204 BauGB zählt als Teil des Stufensystems interkommunaler Zusammenarbeit zu den Vorschriften, die es ermöglichen, über die nachbargemeindliche Abstimmungspflicht (§ 2 Abs. 2 BauGB) hinausgehend die Planungshoheit der einzelnen Gemeinde zu beschränken, um einen erhöhten Koordinationsbedarf gerecht zu werden.³⁰⁶

Das Baugesetzbuch sieht somit Möglichkeiten vor, die verfassungsrechtlich vorgegebene Beschränkung eines Flächennutzungsplans auf das jeweilige Gemeindegebiet durch Abstimmungserfordernisse oder eine gemeinsame Planung mit benachbarten Gemeinden abzumildern. Die Tatsache, dass ein Flächennutzungsplan auf ein Gemeindegebiet in seinem Geltungsbereich beschränkt ist, stellt daher grundsätzlich kein rechtliches Defizit im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens dar.

Allerdings könnte es in diesem Zusammenhang förderlich sein, in § 204 BauGB klarzustellen, dass auch die Existenz von LRK, die sich über das Gebiet mehrerer Gemeinden erstrecken, die Voraussetzung des § 204 Abs. 1 S. 1 BauGB, dass die städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird, erfüllen kann. Insoweit kann ein rechtliches Defizit gesehen werden.

- Bei der Darstellung der umweltbezogenen Anforderungen an den Flächennutzungsplan wurde herausgearbeitet, dass die Belange der LRK zu den Belangen des Umweltschutzes im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) BauGB gehören. Außerdem kann die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB zum Schutz der LRK eingesetzt werden. Die Belange gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) BauGB und § 1a Abs. 2 BauGB haben bei der nach § 1 Abs. 7 BauGB geforderten Abwägung jedoch keine Vorrangstellung gegenüber anderen (städtebaulichen) Belangen. Im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens kann dies als rechtliches Defizit eingestuft werden.

³⁰⁴ Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 5.

³⁰⁵ Vgl. Battis, in: Battis et al. (2012), § 2 Rn. 1.

³⁰⁶ Vgl. Battis, in: Battis et al. (2009), § 204 Rn. 1.

5.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Die Analyse der aktuellen Nutzbarkeit und der bestehenden Defizite im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens hat ergeben, dass das Instrument „Flächennutzungsplan“ potenziell in noch größerem Umfang nutzbar gemacht werden kann.

Damit sich die Belange der LRK in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB besser und häufiger durchsetzen lassen, könnte die Gewichtung der Belange aus § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) BauGB und § 1 a Abs. 2 BauGB im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB im Hinblick auf die LRK gestärkt werden. Der Gedanke der Vernetzung könnte auch als ein neuer eigener Belang in den Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB oder in § 1 a BauGB als neue ergänzende Vorschrift aufgenommen werden. Schließlich könnte der Anwendungsbereich des § 204 BauGB für die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes klargestellt werden, indem die Existenz von LRK, die sich über das Gebiet mehrerer benachbarter Gemeinden beziehen, ausdrücklich im Gesetzestext als eine Fallkonstellation anerkannt wird, in der die städtebauliche Entwicklung benachbarter Gemeinden wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird.

6 Bebauungsplan

6.1 Analyse

6.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Der Bebauungsplan gehört wie der Flächennutzungsplan zu den Instrumenten der kommunalen Bauleitplanung im Rahmen der Gesamtplanung und ist in § 1 Abs. 2 BauGB als „*verbindlicher Bauleitplan*“ definiert. Seine Rechtsgrundlage ist § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB in Verbindung mit den §§ 8 ff. BauGB.

Nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. § 8 BauGB regelt den Zweck des Bebauungsplans sowie das Stufenverhältnis zwischen dem Bebauungsplan und dem Flächennutzungsplan. § 9 BauGB regelt den Inhalt des Bebauungsplans. § 9a BauGB sieht eine Verordnungsermächtigung für das Bundesministerium für Verkehr-, Bau- und Stadtentwicklung vor, mit Zustimmung des Bundesrats durch Rechtsverordnung Vorschriften über die in § 9a Nrn. 1 bis 4 BauGB aufgezählten Themen zu erlassen. Von der Ermächtigung in der früheren Fassung hat das zuständige Bundesministerium durch Erlass der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) Gebrauch gemacht.³⁰⁷ § 10 BauGB regelt die Beschlussfassung des Bebauungsplans als Satzung, seine Genehmigung, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten des Bebauungsplans.

Der Anlass und Zweck des Bebauungsplans ergibt sich im Wesentlichen aus § 8 Abs. 1 und 2 BauGB sowie dem Verhältnis zum Flächennutzungsplan:

³⁰⁷ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9a Rn. 1.

- Gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB enthält der Bebauungsplan die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Damit stellt diese Regelung in Ausführung von § 1 Abs. 2 BauGB („verbindlicher Bauleitplan“) klar, dass der Bebauungsplan rechtsverbindlich festsetzt, welche städtebaurelevanten Maßnahmen auf einem Grundstück zulässig sind.³⁰⁸
- Für das Verhältnis zum Flächennutzungsplan geht der Gesetzgeber von einer Stufenfolge der Planung aus, die sich vom jeweils größeren Raum stufenweise bis zur Nutzungsregelung für das einzelne Grundstück konkretisiert.³⁰⁹ Dementsprechend sind Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Zweck des Bebauungsplans ist es, durch seine Festsetzungen die zugrunde liegenden Darstellungen des Flächennutzungsplans konkreter auszugestalten und damit zugleich zu verdeutlichen.³¹⁰ Eine Ausnahme regelt Satz 2 des § 8 Abs. 2 BauGB, wonach ein Flächennutzungsplan nicht erforderlich ist, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen.
- Eine weitere Funktion des Bebauungsplans ergibt sich aus § 8 Abs. 1 S. 2 BauGB: Der Bebauungsplan bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug des Baugesetzbuchs erforderliche Maßnahmen. Diese Regelung bekräftigt das dem Baugesetzbuch in weiten Teilen zugrunde liegende Prinzip, dass der öffentliche Plan lediglich einen Rahmen setzt, dessen Ausfüllung der Privatinitiative des Grundstückseigentümers obliegt, und nicht selbst zum Vollzug seiner Festsetzungen zwingt.³¹¹

Der mögliche Inhalt des Bebauungsplans ist in § 9 BauGB geregelt. § 9 Abs. 1 BauGB zählt in einem abschließenden Katalog³¹² in den Nummern 1 bis 26 auf, welche Festsetzungen aus städtebaulichen Gründen im Bebauungsplan getroffen werden können.

Umweltrechtliche Anforderungen, die für die LRK relevant sein können, spielen bei dem Instrument des Bebauungsplans zum einen im Rahmen der Festsetzungsmöglichkeiten, d. h. beim Inhalt des Bebauungsplans, eine Rolle. Zum anderen sind bei der Aufstellung des Bebauungsplans durch die Gemeinde im Verfahren umweltrechtliche Anforderungen zu berücksichtigen. Der Bebauungsplan selbst muss somit bestimmte umweltrechtliche Anforderungen einhalten.

- Umweltrechtliche Anforderungen aufgrund von Festsetzungen eines Bebauungsplans: Neben verschiedenen Festsetzungsmöglichkeiten zum Art und zum Maß baulicher Nutzungen beinhaltet § 9 Abs. 1 BauGB auch Instrumente für umweltbezogene Rege-

³⁰⁸ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 8 Rn. 1.

³⁰⁹ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 8 Rn. 2.

³¹⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 28.2.1975 – IV C 74/72, NJW 1975, 1985, 1986.

³¹¹ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 8 Rn. 2.

³¹² Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 5.

lungen. Hierzu gehören die Festsetzungen nach den Nummern 3, 4, 9, 10, 15, 16, 18, 20, 23 a), 24 und 25 sowie die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 a BauGB.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB können für die Größe, Breite und Tiefe des Baugrundstücks Mindestmaße und aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden für Wohnbaugrundstücke auch Höchstmaße festgesetzt werden. Durch die Festsetzung von Höchstmaßen für Wohnbaugrundstücke soll eine rechtliche Umsetzungsmöglichkeit für das Gebot des § 1a Abs. 2 BauGB zum sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden, hier durch flächensparendes Bauen, geschaffen werden.³¹³ Grundsätzlich könnte die Festsetzung nach Nr. 3 mit diesem Ziel auch für den Schutz von LRK eingesetzt werden. Zu beachten ist allerdings, dass die Festlegung von Höchstmaßen nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB auf Wohnbaugrundstücke beschränkt ist.³¹⁴ In der Regel erstrecken sich LRK nicht auf bestehende Wohnbaugrundstücke. Daher sind die umweltrechtlichen Anforderungen, die aufgrund der Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB aufgestellt werden können, grundsätzlich nicht zum Schutz der LRK nutzbar.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB können die Flächen für Nebenanlagen, die auf Grund anderer Vorschriften für die Nutzung von Grundstücken erforderlich sind, wie Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen sowie die Flächen für Stellplätze und Garagen mit ihren Einfahrten festgesetzt werden. Die Festsetzungsmöglichkeit nach der ersten Variante in § 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB unterscheidet sich von den Festsetzungsmöglichkeiten nach den Nummern 15 (Grünflächen) und 22 (Flächen für Gemeinschaftsanlagen) dadurch, dass es sich um Nebenanlagen handeln muss und deren Errichtung auf Grund von anderen Vorschriften erforderlich ist.³¹⁵ Nr. 4 erlaubt die Festsetzung von Flächen für Nebenanlagen, wenn diese auf Grund landesrechtlicher Vorschriften errichtet werden müssen.³¹⁶ Für die LRK könnte diese Festsetzungsmöglichkeit nur dann eingesetzt werden, wenn die im Zusammenhang mit den LRK stehenden Flächen und Anlagen Nebenanlagen sein können, die auf Grund von anderen Vorschriften für die Nutzung von Grundstücken erforderlich sind. Eine derartige Konstellation ist nicht vorstellbar. Die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ist daher für die Ziele des Forschungsvorhabens in der Regel nicht nutzbar.

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB kann der besondere Nutzungszweck von Flächen festgesetzt werden. In Betracht kommen grundsätzlich alle Nutzungszwecke, soweit sie Besonderheiten aufweisen.³¹⁷ Mit der Festsetzungsmöglichkeit nach Nr. 9 kann dem städtebaulich begründeten Nutzungszusammenhang zwischen zwei Flächen Rechnung ge-

³¹³ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 21.

³¹⁴ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 43.

³¹⁵ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 51.

³¹⁶ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 23.

³¹⁷ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 88.

tragen werden, wenn keine der speziellen Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB, etwa nach Nr. 11 oder 22, eingreift.³¹⁸ Entscheidend für eine solche Festsetzung ist stets, dass eine bestimmte Nutzung einer Fläche aus städtebaulichen Gründen in der konkreten Situation auf einer anderen Fläche eine Folgenutzung oder komplementäre Nutzung erfordert, also stets ein enger räumlicher Zusammenhang zwischen den verschiedenen nutzungen besteht, z. B. Parkhäuser, Raststätten an Autobahnen, Aussichtstürme, Erholungsheime, Ausflugslokale.³¹⁹ Im Hinblick auf die LRK könnte diese Festsetzungsmöglichkeit nur dann einschlägig sein, wenn die ökologische Nutzung von Flächen als Lebensraumkorridor in der konkreten Situation auf einer anderen Fläche aus städtebaulichen Gründen eine Folgenutzung oder komplementäre Nutzung erfordert. Eine derartige städtebaulich begründete Folgenutzung oder komplementäre Nutzung ist jedoch nicht vorstellbar. § 9 Abs. 1 Nr. 9 BauGB kann daher grundsätzlich nicht zum Schutz der LRK genutzt werden.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB können die Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung festgesetzt werden. Diese Festsetzungsmöglichkeit erfasst außerhalb der bereits in § 9 Abs. 1 BauGB gesondert geregelten Festsetzungsmöglichkeiten zum Ausschluss von baulichen nutzungen alle Fälle, in denen aus sonstigen städtebaulichen Gründen die Bebauung einer Fläche verhindert werden soll.³²⁰ Eine Kombination der Festsetzungsmöglichkeit nach Nr. 10 mit den sonstigen gesondert geregelten Festsetzungsmöglichkeiten zum Ausschluss von baulichen nutzungen ist aber möglich.³²¹ Die Festsetzung von Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, ist grundsätzlich für den Schutz von LRK förderlich und nutzbar. Die darüberhinausgehende Möglichkeit, für derartige Flächen zusätzlich die Nutzung festzusetzen, könnte ebenfalls für Zwecke der LRK eingesetzt werden, wenn ökologische nutzungen festgesetzt werden. Da eine Festsetzung nach Nr. 10 aber eine besonders einschneidende Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG darstellt, bedarf es entsprechend gewichtiger städtebaulicher Gründe, um die Freihaltung der Bebauung und ggf. daran anknüpfend eine entsprechend andere Nutzung festzusetzen. Dieses Erfordernis schränkt die Nutzbarkeit des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB aus rein ökologischen Zwecken für die LRK ein. Zu bedenken ist zudem, dass in Fällen, in denen auf Grund anderer Rechtsvorschriften Regelungen getroffen worden sind, die Freihaltungen von der Bebauung vorsehen, z. B. auf Grund des Naturschutz- und Landschaftsschutzrechts, anstelle einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB die nachrichtliche Übernahme nach § 9 Abs. 6 BauGB in Betracht kommt.³²² Im Ergebnis ist die Festsetzungsmöglich-

³¹⁸ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 36.

³¹⁹ Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 37.

³²⁰ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 40.

³²¹ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 94.

³²² Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 94.

keit nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB für die Ziele des Forschungsvorhabens allerdings grundsätzlich – mit den dargestellten Einschränkungen - nutzbar.

§ 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB ermöglicht die Festsetzung von öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze und Friedhöfe. Die Festsetzung einer Grünfläche kann auch ökologischen Zwecken dienen oder für den Lärmschutz Bedeutung haben.³²³ Die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB kann für Zwecke der LRK genutzt werden. Ergänzend wird auf die obigen Ausführungen zur Darstellungsmöglichkeit für Grünflächen nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 BauGB unter Ziff. 5.1.1 verwiesen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB regelt die Festsetzung von Wasserflächen sowie der Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses. Auch diese Festsetzungsmöglichkeit ist für die LRK grundsätzlich einsetzbar. Ergänzend wird auf die obigen Ausführungen zur Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 7 BauGB unter Ziff. 5.1.1 verwiesen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB sieht die Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft (lit. a) und Wald (lit. b) vor. Diese Festsetzungsmöglichkeit kann zum Schutz der LRK eingesetzt werden. Ergänzend wird auf die obigen Ausführungen zur Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 9 BauGB unter Ziff. 5.1.1 verwiesen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB ermöglicht die Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft. Diese Festsetzungsmöglichkeit ist für den Schutz von LRK nutzbar. Es wird ergänzend auf die obigen Ausführungen zur Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB unter Ziff. 5.1.1 verwiesen.

§ 9 Abs. 1 Nr. 23 a) BauGB erlaubt die Festsetzung von Gebieten, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen. Nach dieser Regelung sind nur stoffbezogene, nicht anlagenbezogene Festsetzungen möglich und der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen muss generell aus städtebaulichen Gründen erfolgen.³²⁴ Die Vorschrift dient speziell dem städtebaulichen Immissionsschutz auf örtlicher Ebene und nicht dem Umweltschutz allgemein.³²⁵ Die Festsetzungsmöglichkeit nach Nr. 23 a) soll aber auch vorbeugenden Umweltschutz ermöglichen.³²⁶ Es kommt nicht darauf an, ob die schädlichen Umwelteinwirkungen in dem Gebiet mit der Festsetzung nach Nr. 23 a) selbst vermieden oder verringert werden sollen oder ob der hauptsächliche Nutzen dieser Festsetzung in einem anderen Gebiet

³²³ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 57.

³²⁴ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 9 Rn. 81.

³²⁵ Löhr, in: Battis et. al. (2009), § 9 Rn. 81a.

³²⁶ Löhr, in: Battis et al. (2009); § 9 Rn. 82.

eintreten soll.³²⁷ Vor diesem Hintergrund ist die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) BauGB grundsätzlich nutzbar, um LRK vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch eine Beschränkung der Verwendung von luftverunreinigenden Stoffen auf benachbarten Grundstücken zu schützen – wenn eine städtebauliche Begründung für dieses Vorgehen existiert.

Nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB können die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen festgesetzt werden. Im Unterschied zu der Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) BauGB ermöglicht diese Regelung die Festsetzung von Flächen und anlagenbezogenen Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Die Notwendigkeit von Festsetzungen nach Nr. 24 ergibt sich insbesondere aus den Grundsätzen der Bauleitplanung gemäß §§ 1 und 1a BauGB, d. h. sie sind eine Folge der Berücksichtigung der Belange vor allem nach § 1 Abs. 5 und 6 Nr. 7 BauGB.³²⁸ Wie bei den obigen Ausführungen zum Flächennutzungsplan (5.5.1.1) bereits dargestellt wurde, gehört zu den Belangen des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB nach dessen Buchstabe a) auch die biologische Vielfalt. Damit kann die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB grundsätzlich auch zum Schutz von LRK, z. B. durch das Schaffen von Abständen und das Vorsehen von baulichen und technischen Maßnahmen zum Immissionsschutz auf benachbarten Grundstücken, eingesetzt werden. Ergänzend wird auf die obigen Ausführungen zur Darstellungsmöglichkeit nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB unter Ziff. 5.1.1 verwiesen.

Die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB betrifft das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen (lit. a) und Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern (lit. b) für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen oder Wald festgesetzten Flächen. Zweck der Nr. 25 ist es, in Bebauungsplänen gezielt Festsetzungen über die Begrünung der bebauten und nicht bebauten Bereiche treffen zu können.³²⁹ Zu den städtebaulich veranlassten Gründen für eine derartige Festsetzung können auch die Berücksichtigung von Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und der Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft zählen.³³⁰ Festsetzungen nach Nr. 25 können allerdings nicht solche Regelungen treffen, die aus-

³²⁷ Löhr, in: Battis et. al. (2009), § 9 Rn. 81a.

³²⁸ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 198.

³²⁹ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 216.

³³⁰ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 216.

schließlich dem Naturschutz vorbehalten sind.³³¹ Vor diesem Hintergrund ist die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB grundsätzlich für Zwecke der LRK nutzbar, wenn eine städtebauliche Begründung der Festsetzung möglich ist.

Nach § 9 Abs. 1a S. 1 BauGB können Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB auf den Grundstücken, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, oder an anderer Stelle sowohl im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans als auch in einem anderen Bebauungsplan festgesetzt werden. Die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle können den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden; dies gilt auch für Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen, vgl. § 9 Abs. 1 a S. 2 BauGB.

Der Absatz 1a des § 9 BauGB ist im Zusammenhang mit § 1a Abs. 3 BauGB und § 5 Abs. 2a BauGB zu sehen. Nach § 1a Abs. 3 S. 2 BauGB erfolgt der Ausgleich von zu erwartenen Eingriffen in Natur und Landschaft durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 BauGB als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. § 9 Abs. 1a S. 1 BauGB bestimmt, wo die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich festgesetzt werden können. Sein Satz 2 regelt die Zuordnung der Flächen oder Maßnahmen, die zum Ausgleich an anderer Stelle festgesetzt sind, zu den Grundstücken, auf denen die Eingriffe zu erwarten sind. Anders als § 5 Abs. 2a BauGB, der nur die Zuordnung der Ausgleichsflächen zu den Eingriffsgrundstücken regelt, enthält § 9 Abs. 1a S. 1 BauGB eine eigenständige Festsetzungsmöglichkeit für Ausgleichsflächen in demselben Bebauungsplan oder in einem anderen Bebauungsplan. Diese Festsetzungsmöglichkeit dient den Belangen des Naturschutzes und kann daher grundsätzlich auch zum Schutz der LRK eingesetzt werden.

Insgesamt müssen die umweltrechtlichen Anforderungen, die mit Hilfe von Festsetzungen im Bebauungsplan aufgestellt werden können, immer vor dem Hintergrund der Einleitung in § 9 Abs. 1 BauGB gesehen werden, wonach im Bebauungsplan Festsetzungen „aus städtebaulichen Gründen“ getroffen werden können.

- Zu berücksichtigende umweltrechtliche Anforderungen im Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans

Hinsichtlich der aus § 1 Abs. 7 BauGB, § 1a BauGB, § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB und § 50 BImSchG folgenden umweltrechtlichen Anforderungen, die im Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans zu berücksichtigen sind, wird auf die entsprechenden Ausführungen zum Flächennutzungsplan unter Ziff. 5.1.1 verwiesen. Diese Anforderungen gelten nach dem Wortlaut der genannten Vorschriften für die Aufstellung von Bauleitplänen, zu denen gemäß § 1 Abs. 2 BauGB sowohl der Flächennutzungsplan als auch der Bebauungsplan gehören.

³³¹ Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 217.

6.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Der Bebauungsplan ist als verbindlicher Bauleitplan ein Instrument zur Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken in einer Gemeinde und dient der Bodenordnung. Somit besteht bei dem Instrument „Bebauungsplan“ insbesondere ein unmittelbarer Bezug zu den Gefährdungsfaktoren Flächenverlust und Flächennutzung (Versiegelung, unangepasste Nutzung und Nutzungsaufgabe sowie Zerschneidung). Diese Gefährdungsfaktoren können durch die Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 Nr. 10 (Freihaltung von Flächen von Bebauung), Nr. 15 (Grünflächen), Nr. 18 (Wald), Nr. 20 (Flächen und Maßnahmen für Boden, Natur und Landschaft) und Nr. 24 (freizuhaltende Schutzflächen gegen schädliche Umwelteinwirkungen) BauGB sowie durch die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1a S. 1 BauGB (Ausgleichsflächen und -maßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft) positiv beeinflusst werden.

Die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 a) (Beschränkung für luftverunreinigende Stoffe), Nr. 24 (Flächen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen) und Nr. 25 (Bepflanzungen) BauGB betreffen den Gefährdungsfaktor Störungen (insbes. Lärm). Zudem kann über die genannten Darstellungsmöglichkeiten auf den Gefährdungsfaktor Schadstoffeinträge Einfluss genommen werden.

Die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 16 BauGB (Wasserflächen und Flächen zur Regelung des Wasserabflusses) betrifft unmittelbar den Gefährdungsfaktor Veränderung des Wasserhaushalts in den Unterkategorien Entwässe rung und Abflussregulierungen.

Für den Bezug der bei der Aufstellung des Bebauungsplans zu berücksichtigenden umweltrechtlichen Anforderungen zu den Gefährdungsfaktoren für die LRK wird nach oben auf die entsprechenden Ausführungen zum Flächennutzungsplan verwiesen.

Auch der Bebauungsplan betrifft die Gefährdungsfaktoren in räumlicher Hinsicht nur bezogen auf das jeweilige Gemeindegebiet.

6.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Im Verhältnis zur Raumordnung gilt für den Bebauungsplan ebenso wie für den Flächennutzungsplan die Vorgabe des § 1 Abs. 4 BauGB. Der Bebauungsplan ist den Zielen der Raumordnung anzupassen. Insoweit wird auf die obigen Ausführungen zum Flächennutzungsplan verwiesen. Ein Bebauungsplan, der einem Ziel der Raumordnung widerspricht, verletzt § 1 Abs. 4 BauGB auch dann, wenn er aus dem Flächennutzungsplan entwickelt wurde.³³²

Das Verhältnis des Bebauungsplans zum Flächennutzungsplan, das sich in § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB widerspiegelt, wurde oben bereits bei der Darstellung des Zwecks des Bebauungsplans erläutert. Dort wurde auch auf die Rechtswirkung des Bebauungsplans als rechtsverbindliche Grundlage für Maßnahmen zum Vollzug des Baugesetzbuchs eingegangen. Unter den in § 31 BauGB geregelten Voraussetzungen können von Festsetzungen des Bebauungsplans Ausnahmen und Befreiungen erteilt werden.

³³² Krautzberger, in: Battis et al. (2009), § 1 Rn. 42.

Im Verhältnis zu Planfeststellungen und sonstigen Nutzungsregelungen aus anderen gesetzlichen Vorgaben bestimmt der oben bereits erläuterte § 9 Abs. 6 BauGB, dass diese in den Bebauungsplan nachrichtlich zu übernehmen sind.

Eine Verbindung mit naturschutzrechtlichen Verbundplanungen besteht für den Bebauungsplan über die Verzahnungen mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in § 1 a Abs. 3 BauGB und mit den Natura 2000-Gebieten in § 1 a Abs. 4 BauGB. Darüber hinaus ermöglicht die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB eine Verknüpfung mit der Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG. Auf die obigen entsprechenden Ausführungen zum Flächennutzungsplan unter Ziff. 5.1.3 wird verwiesen.

Für das Verhältnis des Bebauungsplans zu baulichen Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung aufgrund von Planfeststellungen und für öffentlich zugängliche Abfallbeseitigungsanlagen enthält § 38 BauGB eine Sonderregelung. Gemäß § 38 S. 1 BauGB sind auf Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung die §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird; städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass für die Zulässigkeit der in § 38 S. 1 BauGB genannten Vorhaben allein das jeweilige Fachplanungsrecht gilt (Vorrang der Fachplanung vor der Bauleitplanung).³³³ Als Ausnahme ist dabei aber § 17b Abs. 2 S. 1 FStrG, wonach Bebauungspläne nach § 9 BauGB die strassenrechtliche Planfeststellung nach § 17 FStrG ersetzen, zu beachten.

6.1.4 Verfahren und Akteure

Bei dem Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Bebauungsplans handelt es sich um ein förmliches Verfahren mit frühzeitiger und förmlicher Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Umweltprüfung gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB. Für eine ausführliche Darstellung wird auf die entsprechenden Ausführungen zum Flächennutzungsplan unter Ziff. 5.1.4 verwiesen.³³⁴

Gemäß § 10 Abs. 1 BauGB beschließt die Gemeinde den Bebauungsplan als Satzung. Aufgrund dieses Rechtssatzcharakters wirkt der Bebauungsplan allgemeinverbindlich.³³⁵ Grundsätzlich bedürfen Bebauungspläne keiner Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, es sei denn, sie ersetzen den Flächennutzungsplan oder werden zeitlich vor dem Flächennutzungsplan beschlossen, vgl. § 10 Abs. 2 BauGB. Der Beschluss des Bebauungsplans – oder die Erteilung der Genehmigung, falls erforderlich – ist gemäß § 10 Abs. 3 S. 1 BauGB durch die Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen. Mit der Bekanntmachung tritt der Bebauungsplan in Kraft, § 10 Abs. 3 S. 4 BauGB.

³³³ Vgl. Löhr, in: Battis et al. (2009), § 38 Rn. 6.

³³⁴ Für den Bebauungsplan sind allerdings die §§ 6, 7 BauGB nicht sowie § 204 BauGB nur teilweise anwendbar. Zusätzlich ist § 10 BauGB, der wiederum für den Flächennutzungsplan nicht anwendbar ist, zu beachten.

³³⁵ Stock, in: Ernst et al. (2012), § 10 Rn. 28.

Als maßgeblicher Akteur ist bei der Bebauungsplanung die jeweilige Gemeinde als Trägerin der Planungshoheit zu nennen. Die höhere Verwaltungsbehörde ist nur beteiligt, wenn eine Genehmigung des Bebauungsplans erforderlich ist. Im Verfahren beteiligt sind die Behörden und Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird, sowie die Öffentlichkeit. Zu letzterer zählen die nach §§ 58 bis 60 BNatSchG anerkannten Naturschutzverbände.

Rechtsschutz gegen einen Bebauungsplan ist vor allem mittels einer Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO bei dem zuständigen Oberverwaltungsgericht möglich. Darüber hinaus kann die Wirksamkeit von Bebauungsplänen inzident im Rahmen von Klagen gegen Vollzugsakte wie z. B. Baugenehmigungen, die auf der Grundlage eines Bebauungsplans ergangen sind, überprüft werden.

6.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

Nachfolgend wird untersucht, ob die verbindliche Bauleitplanung aktuell für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität auf den Flächen der LRK nutzbar ist, oder ob insoweit Defizite bestehen.

6.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Der Bebauungsplan ist ebenso wie der Flächennutzungsplan bereits aktuell recht weitgehend für Zwecke der LRK und zur Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität nutzbar.

Wie beim Flächennutzungsplan ergibt sich die hohe Nutzbarkeit des Bebauungsplans vor allem aus dem Anlass und Zweck des Instruments. Der Bebauungsplan setzt fest, welche städtebaurelevanten Maßnahmen auf einem Grundstück in dem Gebiet der jeweiligen Gemeinde zulässig sind. Er konkretisiert somit die Bodennutzung in einer Gemeinde und kann daher eingesetzt werden, um unmittelbaren Einfluss auf die Gefährdungsfaktoren Flächenverlust und Flächennutzung für die LRK und somit auf die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität zu nehmen. Die in § 9 Abs. 1 BauGB genannten Festsetzungsmöglichkeiten bieten mehrere natur- und biotopverbundschützende Ansätze zur Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen auf Flächen. Für die ausführliche Darstellung dieser Ansätze wird auf die Ausführungen unter Ziff. 6.1.1 verwiesen.

Für eine umfassende Nutzbarkeit des Bebauungsplans für Zwecke der LRK spricht, dass auch beim Bebauungsplan das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB zu beachten ist und daher eine gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander stattfinden muss. Es ist somit gesichert, dass die Belange der Biodiversität und in gewissem Umfang auch der LRK, insbesondere über die gesetzlichen Anknüpfungspunkte des § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) BauGB und § 1a Abs. 2 BauGB, in die Abwägung einzustellen sind. Es besteht kein genereller Vorrang anderer Belange. Allerdings ist das Ergebnis der Abwägung offen und abhängig vom Einzelfall.

Für einen Einsatz des Instruments des Bebauungsplans zugunsten der LRK spricht außerdem, dass die Vorgaben des Artenschutzrechts und die Verträglichkeit mit Natura 2000-Gebieten bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung des Plans aufgrund von §§ 1 Abs. 3, 1a Abs. 4 BauGB zwingend zu beachten sind. Der Bebauungsplan ist an diesen naturschutzrechtlichen Vorgaben auszurichten.

Wie beim Flächennutzungsplan spricht für eine aktuelle umfassende Nutzbarkeit des Bebauungsplans schließlich, dass die Planungshoheit den Kommunen zugewiesen ist. Die Interessen einer Kommune sind grundsätzlich vielseitiger gestreut als die Interessen einzelner Vorhabenträger, so dass naturschutzrechtliche Belange eher in den Vordergrund rücken können.

6.2.2 Potenziale und Defizite

Nachfolgend wird untersucht, ob nach aktueller Rechtslage akteursspezifische und/ oder regelungsbezogene bzw. rechtliche Defizite im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens bestehen.

6.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

Akteursspezifische Potenziale im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens sind im Einzelfall denkbar. Es wird auf die obigen Ausführungen zum Flächennutzungsplan unter Ziff. 5.2.2.1 verwiesen.

6.2.2.2 Rechtliche/ regelungsbezogene Defizite

Als mögliche Ansatzpunkte für eine Bewertung als regelungsbezogenes Defizit kommen der abschließende Charakter des Festsetzungskatalogs, die Beschränkung des Geltungsbereichs des Bebauungsplans auf Teile des jeweiligen Gemeindegebiets sowie die Gewichtung des öffentlichen Belangs „Lebensraumkorridor/ Biodiversität“ in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB in Betracht:

- Wie oben bereits dargestellt wurde, ist der Katalog möglicher Festsetzungen in § 9 Abs. 1 BauGB abschließend. Ein „Festsetzungsfindungsrecht“ steht der Gemeinde nicht zu, auch nicht durch Kombination mehrerer Festsetzungen.³³⁶ Dieser Umstand könnte im Hinblick auf die Nutzbarkeit des Bebauungsplans für Zwecke der LRK und der Biodiversität als rechtliches Defizit angesehen werden. Allerdings besteht für diesen Umstand eine verfassungsrechtliche Begründung. Da die Gemeinde durch den Bebauungsplan Inhalt und Schranken des Eigentums der im Planbereich gelegenen Grundstücke bestimmt, bedarf sie hierfür gemäß Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG einer gesetzlichen Grundlage. Diese Grundlage findet sich in § 9 BauGB und in den ergänzenden Vorschriften der Baunutzungsverordnung; durch diese Vorschriften wird der festsetzungsfähige Inhalt eines Bebauungsplans abschließend geregelt.³³⁷ Gegen die Einstufung des abschließenden Festsetzungskatalogs in diesem Forschungsvorhaben als rechtliches Defizit im Hinblick auf LRK und Biodiversität spricht zudem die aktuell schon mögliche Nutzbarkeit der Festsetzungen. Im Ergebnis ist der abschließende Charakter des Festsetzungskatalogs nicht als rechtliches Defizit einzustufen.
- Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan, der grundsätzlich für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen ist, umfasst der räumliche Umfang eines Bebauungsplans regelmä-

³³⁶ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.1.1995 – 4 NB 48/93, NVwZ 1995, 696, 697.

³³⁷ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.1.1995 – 4 NB 48/93, NVwZ 1995, 696, 697.

ßig nur ein räumliches Teilgebiet der Gemeinde.³³⁸ Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen muss die Gemeinde als rechtsetzendes Organ auch den Geltungsbereich des Bebauungsplans in diesem ausdrücklich festsetzen.³³⁹ Die materiell-rechtlichen Anforderungen für die Abgrenzung von Plangebieten und den Inhalt der Planung ergeben sich aus § 1 BauGB, insbesondere § 1 Abs. 1 und 3 S. 1 sowie Abs. 6 und 7 BauGB.³⁴⁰ Dieser auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzte räumliche Geltungsbereich, der sich im Einzelfall auch auf eine einzelne Fläche beziehen kann, könnte im Hinblick auf LRK und Biodiversität als rechtliches Defizit eingestuft werden. Dagegen spricht aber, dass sich der (maximale) räumliche Geltungsbereich eines Bebauungsplans aus dem Umfang der gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten kommunalen Planungshoheit, die auf das jeweilige Gemeindegebiet begrenzt ist, ergibt. Zu dieser kommunalen Planungshoheit gehört die eigenverantwortliche Festlegung des räumlichen Umfangs eines Bebauungsplans innerhalb der Grenzen des Gemeindegebiets. Diese Festlegung hängt im Einzelfall davon ab, inwieweit der Umfang nach Auffassung der Gemeinde für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Der begrenzte räumliche Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist somit verfassungsrechtlich abgeleitet.

Hinzu kommt, dass der Gesetzgeber den Abstimmungsbedarf für Bauleitpläne benachbarter Gemeinden erkannt und in § 2 Abs. 2 S. 1 BauGB durch ein Abstimmungsgebot geregelt hat. Hervorzuheben ist allerdings, dass das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit gemäß § 204 BauGB ausdrücklich nur gemeinsame Flächennutzungspläne von benachbarten Gemeinden erfasst. Gemeinsame Bauleitpläne sind nach § 205 BauGB durch einen Planungsverband oder Zweckverband, nicht aber in analoger Anwendung von § 204 Abs. 1 BauGB möglich.³⁴¹

Die Tatsache, dass der Geltungsbereich von Bebauungsplänen räumlich beschränkt ist, stellt aufgrund der verfassungsrechtlichen Verankerung in der kommunalen Planungshoheit und der Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit im Baugesetzbuch grundsätzlich kein rechtliches Defizit im Hinblick auf die Erreichung der Ziele des Forschungsvorhabens dar.

- Wie beim Flächennutzungsplan unter Ziff. 5.2.2.2 bereits ausgeführt wurde, haben die Belange gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe a) BauGB und § 1a Abs. 2 BauGB bei der nach § 1 Abs. 7 BauGB geforderten Abwägung keine Vorrangstellung gegenüber anderen (städtebaulichen) Belangen. Im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens kann dies als rechtliches Defizit eingestuft werden. Zudem kann sich das Fehlen hinreichend konkreter Umweltqualitätsziele für die LRK als Hindernis für deren Berücksichtigung in der Abwägung auswirken.

³³⁸ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 283.

³³⁹ Vgl. § 9 Abs. 7 BauGB; Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 283.

³⁴⁰ Vgl. Söfker, in: Ernst et al. (2012), § 9 Rn. 283.

³⁴¹ OVG Koblenz, Urt. v. 28.10.2003 – 8 C 10303/03, DVBl. 2004, 261, 262; Battis, in: Battis et al. (2012), § 204 Rn. 1.

6.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Die Analyse der aktuellen Nutzbarkeit und der bestehenden Defizite im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens hat ergeben, dass das Instrument „Bebauungsplan“ potenziell in noch größerem Umfang nutzbar gemacht werden kann.

Für eine Stärkung der Belange der LRK in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB könnte überlegt werden, die Gewichtung der Belange zu verändern oder den Gedanken der Vernetzung als einen neuen eigenen Belang in den Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB oder in § 1 a BauGB als neue ergänzende Vorschrift aufzunehmen. Dieser Vorschlag wird im Abschlussbericht bei den übergreifenden Vorschlägen dargestellt und bewertet.

7 Lärmaktionspläne

7.1 Analyse

7.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Der Lärmaktionsplan, dessen Rechtsgrundlage in § 47d Abs. 1 BImSchG zu finden ist, ist das zentrale Instrument in der Lärminderungsplanung, die dem Bereich der Planung zur Sicherung der Umweltqualität (medienspezifischen Planung) zuzuordnen ist. Zweck und Ziel der Lärminderungsplanung ist die Verringerung der flächenbezogenen Lärmbelastung sowie der Schutz ruhiger Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms.³⁴²

Zur Umsetzung der Ziele zur Lärminderung kann in Lärmaktionsplänen eine große Bandbreite von Maßnahmen vorgesehen werden. In Nr. 2 des Anhangs V zur Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG³⁴³, die den Vorschriften des BImSchG zugrundeliegt, werden insoweit einige Maßnahmen beispielhaft aufgezählt: Verkehrsplanung, Raumordnung, auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen, Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung, Verringerung der Schallübertragung und verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize.³⁴⁴ Zum Bereich der Verkehrsplanung zählen beispielsweise Maßnahmen zur Förderung lärmärmer Verkehrsarten, die Bevorzugung von ÖPNV und Fahrrad gegenüber dem motorisierten Individualverkehr, die Förderung von Car-Sharing-Maßnahmen sowie die Verkehrsberuhigung. Schließlich sind als Beispiel für Maßnahmen der Lärminderungsplanung Vorgaben für die Bauleitplanung zu nennen.

Bei der Festlegung von Gebieten für die Lärmaktionsplanung und entsprechenden Lärminderungsmaßnahmen wird ein Fokus auf bereits besonders intensiv belastete Gebiete gelegt (§ 47d Abs. 1 S. 1, 2 BImSchG). Dabei geht es vor allem um Gesundheitsschutz für Menschen: § 47d Abs. 1 BImSchG ist derart ausgestaltet, dass insbesondere auf die Auswirkungen von Lärm auf in Ballungsräumen (§ 47d Abs. 1 S. 1 Nr. 2, S. 2, 1. Hs. BImSchG) oder in der Nähe von Haupt-

³⁴² Ausführlich zum Schutzzweck Scheidler, in: Feldhaus (2012), BImSchG Vor § 47a Rn. 11 ff.

³⁴³ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 25.06.2002, Abl. EG Nr. L 189 v. 18.07.2002, S. 12.

³⁴⁴ Zitiert nach Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 14.

verkehrsstraßen (§ 47d Abs. 1 S. 1 Nr. 1, S. 2, 2. Hs. BImSchG) lebenden Menschen reagiert wird. Umweltschutzziele werden zwar ebenfalls verfolgt, treten jedoch angesichts der stets erforderlichen Anknüpfung der Planung an eine Belastung von Menschen (vgl. § 47a S. 1 BImSchG) nicht akzentuiert als eigener Schutzzweck hervor.³⁴⁵ Diese bereits tatbestandsmäßige Determination wird noch dadurch verstärkt, dass § 47d Abs. 1 S. 3 BImSchG ermessensleitende Vorgaben für die planaufstellende Behörde dahingehend enthält, dass die Festlegung von Maßnahmen „*insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten [soll], wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen werden*“. Letztere wiederum werden nach Maßgabe des § 47c BImSchG insbesondere für stark besiedelte Gebiete und besonders verkehrsintensive Verkehrsstrecken ausgearbeitet. Vor diesem Hintergrund sowie im Hinblick auf § 47a S. 1 BImSchG ist es allgemeine Ansicht in der Literatur, dass es nach der momentan geltenden Gesetzeslage rechtmäßig ist, Lärmaktionsplanung in Gebieten ohne menschliche Besiedlung vollständig zu unterlassen,³⁴⁶ wenn auch zum Teil betont wird, dass es nur auf die potenzielle Anwesenheit von Menschen ankomme, die selten völlig auszuschließen sei.³⁴⁷

Neben den bereits dargestellten Vorgaben des BImSchG sind bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen weitere umwelt- und planungsrechtliche Vorgaben zu beachten. So sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 3 S. 2 BImSchG). Dies betrifft insbesondere die in den Raumordnungsplänen festgelegten Erfordernisse der Raumordnung. Für die Ermittlung und Bewertung von Lärm als derjenigen Umwelteinwirkung, aufgrund derer die Lärmminde rungsplanung geschaffen wurde, gelten anders als im anlagenbezogenen Immissionsschutz recht³⁴⁸ nicht die Richtwerte der TA Lärm, sondern die Lärmindizes entsprechend § 2 der 34. BImSchV. Zudem sind die materiell-rechtlichen Vorgaben für die in den Lärmaktionsplänen getroffenen Maßnahmen zu berücksichtigen. Diese müssen ihrerseits mit der gesamten Rechts ordnung in Einklang stehen, da sie Bindungswirkung für alle Träger der öffentlichen Verwaltung entfalten.³⁴⁹

Von den vorstehend dargestellten Vorgaben und Anforderungen abgesehen besteht bei der Ausgestaltung von Lärmaktionsplänen ein weitreichender Spielraum der zuständigen Behörde. Der Plan wird zumeist als Fließtext formuliert, wobei allgemeine Erwägungen zur Belastungssituation und zur Ursachenforschung mit einer Darstellung der momentan getroffenen Maßnahmen verbunden und daraus Schlussfolgerungen für die Zukunft gezogen werden. Dabei werden auch Überlegungen einbezogen, wie sich Veränderungsprozesse insbesondere in den

³⁴⁵ Vgl. Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus (2012), BImSchG § 48a Rn. 8.

³⁴⁶ Jarass (2012), § 47a Rn. 3; Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus (2012), BImSchG § 47a Rn. 8; ebd., BImSchG § 47d Rn. 14-16; Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47a Rn. 5; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 RL 2002/49/EG, der ausschließlich auf solchen Lärm Bezug nimmt, dem Menschen ausgesetzt sind.

³⁴⁷ Vgl. Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus (2012), BImSchG § 47a Rn. 8.

³⁴⁸ Die Lärmminde rungsplanung gehört ähnlich wie die Luftreinhalteplanung nicht zum konditionalen Immissions schutzrecht, sondern stellt finales Recht dar und erhält dadurch innerhalb des BImSchG eine Sonderstellung.

³⁴⁹ § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG.

Bereichen Industrie und Gewerbe sowie Verkehr – seien sie tatsächlich zu erwarten oder durch (verschärftes) Umweltrecht determiniert – in der Zukunft zugunsten oder zulasten der Lärmsituation auswirken.

Der Aufbau von Lärmaktionsplänen kann ganz unterschiedlich ausfallen. Gemäß § 47d Abs. 2 S. 1 müssen die Pläne den Mindestanforderungen des Anhangs V der Richtlinie 2002/49/EG (Umgebungslärmrichtlinie) entsprechen und die in Anhang VI der Umgebungslärmrichtlinie genannten Daten enthalten. Zur Veranschaulichung sowohl der Situationsanalyse als auch der beabsichtigten Auswirkungen der in den Lärmaktionsplänen vorgesehenen Maßnahmen werden teils Tabellen, Karten, Grafiken und dergleichen mehr eingesetzt (insoweit wird auf die nach § 47c BImSchG auszuarbeitenden Lärmkarten verwiesen).³⁵⁰

7.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Die Lärmminderungsplanung bezieht sich unmittelbar auf den Gefährdungsfaktor Lärm. Da bei der Lärmminderungsplanung nach der Konzeption des Gesetzes insbesondere Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Fokus genommen werden, bestehen faktisch mittelbar auch Bezüge zum Gefährdungsfaktor Flächenverlust sowie zu verkehrsbürtigen Schadstoffeinträgen. So kann beispielsweise die Festlegung einer Ortsumgehungsstraße im Lärmaktionsplan die LRK durch die damit drohende Neuversiegelung, Zerschneidung und die durch den Verkehr bedingten Schadstoffeinträge berühren.

Ein direkter Bezug zu LRK oder zu bestimmten Artengruppen besteht zumindest nicht dergestalt, dass es von der Konzeption des Gesetzes her beabsichtigt ist. Entsprechend der bereits tatbestandsmäßigen Determination des § 47d Abs. 1 BImSchG wird bei der Festlegung von Gebieten der Lärmaktionsplanung und bei entsprechenden Lärmminderungsmaßnahmen ein Fokus auf bereits besonders intensiv belastete Gebiete gelegt. Dies wird noch durch folgenden Umstand, unter Ziff. 7.1.1 näher beschriebenen Umstand verstärkt: § 47d Abs. 1 S. 3 BImSchG enthält ermessensleitende Vorgaben für die planaufstellende Behörde dahingehend, dass die Festlegung von Maßnahmen „*insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten [soll], wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen werden*“, d. h. insbesondere für stark besiedelte Gebiete und besonders verkehrsintensive Verkehrsstrecken. Diese sind i.d.R. nicht räumlich deckungsgleich mit den LRK. Zudem ist es nach allgemeiner Ansicht in der Literatur nach der momentan geltenden Gesetzeslage rechtmäßig, Lärmaktionsplanung in Gebieten ohne menschliche Besiedlung vollständig zu unterlassen³⁵¹ – auch wenn sie eine hohe Lärmbelastung aufweisen.

Lärmbeeinträchtigungen von LRK werden daher nach der aktuellen rechtlichen Ausgestaltung dieses Instruments lediglich im Rahmen von positiven externen Effekten der Planung reduziert. Am ehesten bestehen insoweit Anknüpfungspunkte zu den ruhigen Gebieten.

³⁵⁰ Vgl. zur Übersicht beispielhaft die Abbildungs-, Tabellen- und Kartenübersicht bei Land Berlin (2008), S. 3–6.

³⁵¹ Jarass (2012), § 47a Rn. 3; Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus (2012), BImSchG § 47a Rn. 8; ebd., BImSchG § 47d Rn. 14–16; Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47a Rn. 5; vgl. auch Art. 2 Abs. 1 RL 2002/49/EG, der ausschließlich auf solchen Lärm Bezug nimmt, dem Menschen ausgesetzt sind.

7.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Wie unter Ziff. 7.1.1 bereits dargestellt, sind bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen die aus Raumordnungsplänen (landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne) folgenden Vorgaben (Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung) zu berücksichtigen. Umgekehrt sind gemäß § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG etwaige durch die Lärmaktionspläne vorgesehene planungsrechtliche Festlegungen bei der Gesamt- und Fachplanung zu berücksichtigen. So ist beispielsweise bei der Frage der baurechtlichen Zulässigkeit von Außenbereichsvorhaben zu berücksichtigen, dass diese nach § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB den Darstellungen eines Lärmaktionsplans nicht widersprechen dürfen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Behörde bei der Auswahl der planerischen Maßnahmen einen umfangreichen Spielraum hat.³⁵² Sie kann also den übrigen Planungsträgern sehr umfassende Vorgaben machen. Genauso ist es ihr aber möglich, sich vollständig auf andere Mittel (etwa Verkehrsbeschränkungen) zurückzuziehen und überhaupt keine planungsrechtlichen Festlegungen vorzunehmen.

Die in den Lärmaktionsplänen getroffenen nichtplanerischen³⁵³ Maßnahmen sind gemäß § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen. Inwieweit der durchführenden Behörde noch ein eigenes Ermessen zukommt, wird in der Literatur uneinheitlich beurteilt. Zum Teil wird mit Blick auf den Wortlaut vertreten, ein solches Ermessen bestünde nicht mehr.³⁵⁴ Die überwiegende Ansicht nimmt aber im Hinblick auf die Verweisung aus § 47d Abs. 6 eine Gleichordnung mit den Rechtswirkungen eines Luftreinhalteplans vor.³⁵⁵ Dort wird überwiegend keine generelle Ermessensreduzierung angenommen.

Die durchzuführenden Maßnahmen müssen zudem ihrerseits auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen, soweit sie – was fast immer der Fall ist – Dritte belasten. Der Lärmaktionsplan reicht als Grundlage nicht aus.³⁵⁶ Sofern der Lärmaktionsplan die Berücksichtigung von Lärminderungsbelangen bei Maßnahmen anderer Behörden fordert, haben diese die Vorgabe nur umzusetzen, sofern Lärmschutz nach der gesetzlichen Konzeption der jeweiligen Durchführungsmaßnahme als berücksichtigungsfähiger Belang ausgestaltet ist, auch insoweit genügt der Plan als solcher nicht.³⁵⁷ Bei der Bindungswirkung kommt es allerdings nicht auf die behördenhierarische Struktur an, d. h. es können selbst Bundesbehörden durch Lärmakti-

³⁵² Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus (2012), BImSchG § 47d Rn. 18.

³⁵³ Zur logischen Herleitung dieser Einschränkung siehe Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 29 f.

³⁵⁴ Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 29.

³⁵⁵ Vgl. Jarass (2012), § 47d Rn. 12 m. w. N.

³⁵⁶ Jarass (2012), § 47 Rn. 41 (Zur gleichgelagerten Rechtslage beim Luftreinhalteplan).

³⁵⁷ Jarass (2012), § 47 Rn. 41 (Zur gleichgelagerten Rechtslage beim Luftreinhalteplan).

onspläne gebunden werden,³⁵⁸ wobei die planaufstellenden Behörden aber besonders auf die Einhaltung des Grundsatzes der Bundestreue zu achten haben.³⁵⁹

Bei der Planaufstellung sind Biotopverbünde und LRK nach Maßgabe der Gesamtplanung, insbesondere der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6, § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG; § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 3 S. 2 BImSchG) zu berücksichtigen. Das Raumordnungsrecht bildet insofern die zentrale Schnittstelle zwischen den Instrumenten der Lärminderungsplanung und den Belangen der LRK. Soweit die LRK in der Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG dargestellt sind, sind sie auch gemäß § 9 Abs. 5 S. 1 BNatSchG zu berücksichtigen.

7.1.4 Verfahren und Akteure

Hinsichtlich des Verfahrens der Lärminderungsplanung ist zwischen dem Verfahren zur Ausarbeitung von Lärmkarten (§ 47c BImSchG) und dem Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen (§ 47d BImSchG) zu differenzieren. Die Lärmkartierung ist der Aufstellung von Lärmaktionsplänen in der Praxis vorgeschaltet, auch wenn beide Instrumente nicht zwingend exakt aufeinander aufbauend abgestimmt sein müssen. Die Lärmkarten stellen jedoch in der Praxis die Grundlage für die Lärmaktionspläne dar.³⁶⁰ Im Folgenden wird hauptsächlich auf das für das Forschungsvorhaben relevante Instrument der Aufstellung von Lärmaktionsplänen eingegangen.

Sowohl für die Ausarbeitung von Lärmkarten als auch für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen gelten die Klammervorschriften des § 47a und des § 47e BImSchG, in denen der Anwendungsbereich geregelt und die Zuständigkeit der Behörden festgelegt werden. Letzteres sind die Gemeinden oder nach Wahl durch den Landesgesetzgeber auch die durch nach Landesrecht als zuständig bestimmten Behörden, § 47e Abs. 1 BImSchG.³⁶¹

Lärmaktionspläne waren bis zum 18. Juli 2008 für alle Orte in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr, Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr und Großflughäfen (§ 47d Abs. 1 S. 1 BImSchG) aufzustellen. Bis zum 18. Juli 2013 waren sie für sämtliche Ballungsräume sowie für sämtliche Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken (§ 47d Abs. 1 S. 2 BImSchG) aufzustellen. Bei bedeutsamen Entwicklungen für die Lärmsituation, mindestens jedoch alle fünf Jahre nach dem Zeitpunkt der Aufstellung, sind sie zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten (§ 47d Abs. 5 BImSchG).

³⁵⁸ Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 29.

³⁵⁹ Jarass (2012), § 47d Rn. 12 m. w. N.

³⁶⁰ Vgl. Jarass (2012), § 47d Rn. 3.

³⁶¹ Eine Ausnahme besteht lediglich für Lärmkarten, die sich auf Schienenwege des Bundes beziehen, hier besteht gemäß § 47e Abs. 3 BImSchG die Zuständigkeit des Eisenbahn-Bundesamtes.

Gemäß § 36 S. 1 Nr. 2 i. V. m. § 34 BNatSchG ist bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen eine FFH-Verträglichkeitsprüfung³⁶² durchzuführen.³⁶³

Bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen sind andere Behörden zu beteiligen. Beteiligung bedeutet im Hinblick auf Lärmaktionspläne „*Anhörung, sofern der Aufgabenbereich einer anderen Behörde berührt wird*“.³⁶⁴ Zudem ist eine Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe des § 47d Abs. 3 BImSchG durchzuführen. Diese beinhaltet insbesondere eine frühzeitige Information der Öffentlichkeit, die Eröffnung der Gelegenheit zur Stellungnahme sowie die Auseinandersetzung mit den abgegebenen Stellungnahmen durch die Behörde in der Entscheidung.³⁶⁵

Die SUP-Pflichtigkeit von Lärmaktionsplänen ist in § 14b Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Nr. 2.1 der Anl. 3 zum UVPG geregelt. Danach besteht eine SUP-Pflichtigkeit, wenn Lärmaktionspläne für die Entscheidung über bestimmte Vorhaben (beispielsweise Kraftwerke, Industrieanlagen und so weiter³⁶⁶) einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall, die sich wiederum nach den in § 14b Abs. 4 UVPG näher beschriebenen Voraussetzungen richtet, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Diese Voraussetzungen sind aber nicht allzu eng zu verstehen.³⁶⁷ Es genügt vielmehr für eine SUP-Pflichtigkeit bereits, dass der Plan bei der Genehmigungsentscheidung über die genannten Vorhaben in irgendeiner Hinsicht abwägungsrelevant ist.³⁶⁸ Bei der gegebenenfalls durchzuführenden SUP ist wiederum nach Maßgabe der §§ 14h ff. UVPG eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, die allerdings aufgrund der Natur des SUP-Verfahrens als unselbstständiger Verfahrensbestandteil des BImSchG-Verfahrens (§ 2 Abs. 4 S. 1 UVPG) nicht eigenständig durchgeführt, sondern – anders als bei der im Übrigen ähnlich gelagerten Luftreinhalteplanung – in die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 47d Abs. 3 BImSchG inkorporiert wird.³⁶⁹

³⁶² Mit „FFH-Verträglichkeitsprüfung“ wird die Überprüfung der Verträglichkeit von Projekten mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebietes (vgl. dazu die Begriffsdefinition in § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG) nach § 34 BNatSchG bezeichnet, vgl. Wolf, in: Schlacke (2012), § 34 Rn. 5.

³⁶³ Vgl. Möckel, in: Schlacke (2012), § 36 Rn. 17: Dieser verweist auf Anlage 3 zum UVPG. In dieser sind Lärmaktionspläne in Zeile 2.1 aufgeführt.

³⁶⁴ Jarass (2012), § 47d Rn. 12 m. w. N.

³⁶⁵ Vgl. Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 20.

³⁶⁶ Nach Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), UVPG § 14b Rn. 35, kommt es insoweit auf eine Umweltverträglichkeitsprüfungs- (UVP)-Pflichtigkeit der im Gebiet vorhandenen beziehungsweise geplanten Vorhabens an. Eine solche kann sich entweder aus §§ 3a ff. i. V. m. Anlage 1 zum UVPG oder aus Landesrecht ergeben.

³⁶⁷ Vgl. Scheidler (2006-b), S. 240 f.; in der Tendenz auch Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), UVPG § 14b Rn. 36.

³⁶⁸ Scheidler (2006-b), S. 241.

³⁶⁹ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), UVPG § 14b Rn. 36. Dass dieser auf „die Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 47d Abs. 4 BImSchG“ abstellt, wird als Redaktionsversehen anzusehen sein und wurde daher im Rahmen unserer Darstellung nicht wortgetreu übernommen.

Unter Öffentlichkeit im Sinne der UVP-Regelungen fallen gemäß § 2 Abs. 6 S. 1 auch Vereinigungen, deren satzungsmäßiger Aufgabenbereich durch den Plan betroffen ist – daher sind Umwelt- und Naturschutzvereinigungen bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen zu beteiligen.

Daneben ist eine weitergehende Beteiligung anerkannter Naturschutzvereinigungen³⁷⁰ nach § 63 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. § 36 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG erforderlich.³⁷¹ Dafür ist insbesondere die gesonderte individuelle Unterrichtung der in Betracht kommenden Vereinigungen außerhalb der öffentlichen Bekanntmachung³⁷² sowie die auch im Übrigen hervorgehobene Behandlung ihrer Stellungnahme erforderlich („qualifiziertes Anhörungsrecht“).³⁷³ Eine gesonderte Erörterung oder Bescheidung der Stellungnahme der Naturschutzvereinigung ist jedoch nicht erforderlich.³⁷⁴ Auch ein daran anknüpfender, gesonderter Rechtsschutz nach § 64 BNatSchG besteht nicht.³⁷⁵

Über die Öffentlichkeitsbeteiligung besteht die Möglichkeit der Öffentlichkeit, insbesondere der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen, die Belange der LRK in das Verfahren einzubringen.

Stets zu informieren ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit oder eine von diesem benannte Stelle (§ 47d Abs. 7 BImSchG),³⁷⁶ die Mitteilung hat durch die oberste Landesbehörde zu erfolgen (§ 47e Abs. 2 BImSchG, § 6 der 34. BImSchV).

Eine Untersuchung des Umweltbundesamtes zeigt, dass bei der Aufstellung von Lärmaktionsplänen in Deutschland vor allem kommunale Parlamente und Fachausschüsse beteiligt wurden. Wie die nachfolgende Tabelle 6 aus dieser Untersuchung zeigt, wurden Interessengruppen und private Akteure eher selten direkt an der Planung beteiligt. Grund für die geringe Beteiligung scheint die Befürchtung zu sein, zu hohe Erwartungen in der Bevölkerung zu wecken.³⁷⁷

Tabelle 1 Beteiligung von Politik und Interessengruppen an der Lärmaktionsplanung in **Deutschland**³⁷⁸

Politische Gremien /	Anteil an 152 Ge-	Interessengruppen	Anteil an 107 Ge-
----------------------	-------------------	-------------------	-------------------

³⁷⁰ Eine Legaldefinition dieses Begriffs findet sich in § 63 Abs. 1 BNatSchG.

³⁷¹ Schlacke, in: Schlacke (2012), § 63 Rn. 44.

³⁷² Vgl. Schlacke, in: Schlacke (2012), § 63 Rn. 34 m. w. N.

³⁷³ Vgl. Schlacke, in: Schlacke (2012), § 63 Rn. 33 ff. m. w. N.

³⁷⁴ Schlacke, in: Schlacke (2012), § 63 Rn. 35 m. w. N.

³⁷⁵ Der Fall des § 63 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG wird in der abschließenden Aufzählung des § 64 Abs. 1, 3 nicht genannt.

³⁷⁶ Die Information des BMU dient nicht der Koordination des Verwaltungsverfahrens – diesbezüglich besteht eine ausschließliche Verwaltungskompetenz der Länder –, sondern der Erfüllung von Informationspflichten gegenüber der EU nach Art. 10 Abs. 2 der Umgebungslärmrichtlinie, die vom BMU nach außen vorgenommen wird, vgl. Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 31.

³⁷⁷ LK Argus GmbH 2011, S. 47 f., 50.

³⁷⁸ LK Argus GmbH 2011, S. 48, angepasst.

Akteure	meinden mit Beteiligung an der Umfrage (absolut)		meinden mit Beteiligung an der Umfrage (absolut)
Zuständiger Ausschuss	84 % (127)	Umweltschutzverbände	44 % (47)
Stadt-/Gemeinderat	47 % (112)	Bürgerinitiativen o. ä.	42 % (45)
Bürgermeister	57 % (86)	IHK	39 % (42)
Fraktion	36 % (55)	Automobilclubs	19 % (20)
Sonstige Ausschüsse	28 % (43)	Einzelhändler	11 % (12)
Sonstige	17 % (26)	Sonstige	48 % (51)

Generell zeigt sich, dass die Akzeptanz für Maßnahmen der Lärmaktionsplanung deutlich höher ist, wenn positive Synergieeffekte mit anderen Bereichen erzielt werden. Qualitäts-Indikator-System (QIS), wie für Berlin entwickelt, könnten dazu einen wichtigen Beitrag leisten.³⁷⁹

7.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

7.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Nach ihrer grundlegenden Konzeption können Lärmaktionspläne prinzipiell einen Beitrag zur Entlastung (auch) von LRK von den Gefährdungsfaktoren Lärm, Flächenverlust sowie von verkehrsürtigen Schadstoffeinträgen leisten. Aktuell geschieht dies vermutlich eher zufällig und ungezielt, indem LRK von Schutzmaßnahmen profitieren, die zugunsten anderer Gebietsnutzungen (insbesondere menschlicher Besiedlung) getroffen werden. Flächenkonkrete Synergien ergeben sich dabei am ehesten bei der Ausweisung und Sicherung der ruhigen Gebiete.

Dabei ist aber positiv hervorzuheben, dass die Lärminderungsplanung aufgrund der vorgesehenen Festsetzungsmöglichkeiten eine Schnittstelle zwischen verschiedenen Planungs- und Politikgebieten herstellen kann. Dies aktualisiert das Bewusstsein aller Beteiligten um die Lärmauswirkungen ihrer Praktiken und verknüpft Planungsbereiche integrativ. Zudem ist hervorzuheben, dass aufgrund der erforderlichen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der SUP-Pflicht die Berücksichtigung auch der Erfordernisse der LRK bei der Planaufstellung möglich ist – hierdurch werden Informationen in den Planungsprozess eingespeist.

Die Nutzbarkeit von Lärmaktionsplänen für die Ziele des Forschungsvorhabens hängt aber auch ganz maßgeblich von deren Ausgestaltung im Einzelfall ab. So erleichtert die verstärkte Nutzung von nicht-textlichen Darstellungsarten wie etwa im Lärmaktionsplan von Berlin letztlich die Zugänglichkeit des Planungsinstruments für die Öffentlichkeit und dient damit dem Zweck des § 47d BImSchG. Eine verstärkte Information der Bürger wiederum kann Kommunikationsprozesse in Gang setzen, die für mehr öffentliche Aufmerksamkeit für das zugrundeliegende Umweltproblem sorgen und damit mittelbar auch dem Schutz von LRK zugutekommen.

Bisherige Maßnahmen zielen vor allem auf fahrzeugbezogene Verbesserungen und Optimierungen des Verkehrsflusses ab. Optimierungen im Straßenraum, wie Begrünungsmaßnahmen,

³⁷⁹ LK Argus GmbH 2011, S. 71.

welche direkte positive Synergieeffekte auf die Entwicklung der LRK haben könnten, werden bisher kaum umgesetzt.

7.2.2 Potenziale und Defizite

7.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

Neben den nachfolgend beschriebenen grundsätzlichen rechtlichen Defiziten zur Aktivierung dieses Planungsinstrumentes speziell für die Entwicklung der LRK sind hinsichtlich der akteurspezifischen Handlungspotenziale zwei wesentliche Faktoren zu nennen:

Zum Einen sind Kenntnisse der Akteure vor Ort über die Kulisse der LRK und der dort wandernden bzw. lebenden Arten sowie ihrer Sensibilität hinsichtlich des Gefährdungsfaktors Lärm notwendig. Diese Kenntnisse sollten sowohl räumlich als auch qualitativ in die Landschaftsplanning aufgenommen werden. Dies sollte seitens des behördlichen Naturschutzes umgesetzt werden.

Zum Zweiten müssten die Akteure die Berechtigung erhalten, die Entwicklung der LRK betreffenden Belange bei der Aufstellung des Lärmaktionsplanes einzubringen und Maßnahmen hierfür festlegen zu können. Schlüsselakteure hierfür sind die für die Planaufstellung zuständigen Behörden.

7.2.2.2 Rechtliche/ Regelungsbezogene Defizite

Im Hinblick auf das durch das Forschungsvorhaben untersuchte Schutzziel besteht nach Auswertung der Fallbeispiele das Hauptdefizit des Planungsinstruments „Lärmaktionsplan“ darin, dass LRK durch die Lärmminderungsplanung in der Verwaltungspraxis bisher allenfalls peripher in den Blick genommen werden.³⁸⁰ Die anthropozentrisch orientierte Fixierung von Lärmaktionsplänen auf vom Menschen besiedelte Gebiete führt dazu, dass LRK, die sich nicht innerhalb von Siedlungsgebieten befinden, nicht hinreichend berücksichtigt werden, obwohl auch diese insbesondere durch Verkehrslärm gefährdet werden könnten.

Auch wenn die bisherige Rechtslage ganz überwiegend dahingehend verstanden wird, dass bereits eine potenzielle Belastung von Menschen als Planungsanlass ausreicht,³⁸¹ so besteht doch – wie unter Ziff. 7.1.1 dargelegt – die Möglichkeit, Planungen zu unterlassen, soweit Menschen voraussichtlich nicht betroffen werden.³⁸² Daraus wird deutlich, dass das vom Forschungsvorhaben untersuchte Schutzziel nicht im Fokus der die bisherigen Gesetzeslage steht, denn es sind gerade die gering besiedelten Gebiete, in denen LRK bestehen.

³⁸⁰ Ob eine andere, den Zwecken des Forschungsvorhabens besser entsprechende Verwaltungspraxis nach der bisherigen Konzeption des Gesetzes überhaupt möglich ist, wird am Ende dieses Abschnitts erörtert.

³⁸¹ Vgl. Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus (2012), BImSchG § 47a Rn. 8.

³⁸² Vgl. dazu Jarass (2012), § 47a Rn. 3; Scheidler/Tegeder, in: Feldhaus (2012) BImSchG § 47d Rn. 14-16; Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47a Rn. 5.

Ob unabhängig von gesetzgeberischen Umgestaltungen eine stärkere Orientierung hin zum expliziten Schutz von LRK durch Lärminderungsplanung bereits im Rahmen der bisherigen Gesetzeslage durch eine entsprechende Ermessensbetätigung (§ 47d Abs. 1 S. 3 BImSchG) der Planungsbehörde umgesetzt werden könnte, ist in Literatur und Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bisher nicht behandelt worden. Zur Beantwortung dieser Fragestellung sind zunächst die in § 47d Abs. 6 i. V. m. § 47 Abs. 6 BImSchG normierten Rechtsfolgen zu berücksichtigen. Diese haben ganz erhebliche Auswirkungen (insbesondere bewirken sie eine Durchsetzungspflicht für alle Träger der öffentlichen Verwaltung),³⁸³ die zum einen die Planungsfreiheit von Gesamtplanungsträgern und zum anderen die private Entfaltungsfreiheit betreffen.³⁸⁴ In Anbetracht dessen, dass der Gesetzgeber eine so weitreichende Interpretation der Norm gerade nicht beabsichtigte,³⁸⁵ erscheint es zumindest zweifelhaft, dass es schon nach heutiger Rechtslage möglich sein soll, eine entsprechende Ermessensbetätigung vorzunehmen. Diese Einschätzung wird durch systematische Argumente verstärkt: Der gesamte Sechste Teil des BImSchG dient nach einhelliger Meinung in der Literatur aufgrund der von § 1 BImSchG abweichenden Bestimmung des § 47a BImSchG allein der Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG,³⁸⁶ welche wiederum den Gesundheitsschutz zum Ziel³⁸⁷ hat. Damit sprechen gewichtige Argumente für die rechtliche Einschätzung, dass eine stärkere Orientierung der Ermessensbetätigungen der Planungsbehörden hin zum expliziten Schutz von LRK durch Lärminderungsplanung im Rahmen der bisherigen Gesetzeslage nicht möglich ist.

Des Weiteren stellt auch die Eröffnung von Ermessen für sich genommen bereits ein Defizit dar, denn auf diese Weise ist es der Behörde möglich, trotz tatbestandlicher Veranlassung untätig zu bleiben. Dabei ist aber einschränkend darauf hinzuweisen, dass die Frage, ob die Ermessensanordnung auch ein Entschließungsermessen zur Folge hat, in der Literatur nicht umstritten ist.³⁸⁸

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Defizite im Hinblick auf die Fragestellung des Forschungsvorhabens insbesondere darin bestehen, dass die Berücksichtigung von Belangen der LRK durch die restriktive Definition von „Umgebungslärm“ ausgeschlossen ist, und dass die Behörde einen weiten Ermessensspielraum zumindest in der Wahl der angewandten Mittel hat.

³⁸³ Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 29.

³⁸⁴ Siehe hierzu die Ausführungen unter Ziff. 7.1.3.

³⁸⁵ Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47a Rn. 2.

³⁸⁶ Jarass (2012), § 47a Rn. 1; Wysk, in: Giesberts/Reinhardt (2012), BImSchG § 47a Rn. 8 f.; Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47a Rn. 1.

³⁸⁷ Zwar beruft sich der Europäische Gesetzgeber in den Erwägungsgründen der Richtlinie zu (1) und zu (7) auch auf den „Schutz der Umwelt“. Die getroffenen Regelungen dienen indessen zumindest nicht dem Schutz von Biodiversität oder gar von Lebensraumkorridoren, sondern ganz prioritätär dem Schutz von Menschen vor Gesundheitsschädigungen und Belästigungen.

³⁸⁸ Dafür unter Berufung auf den Willen des Gesetzgebers Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 15; dagegen mit Bezug auf die europarechtlichen Vorgaben Scheidler (2005), S. 1349.

7.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Die Lärminderungsplanung ließe sich gerade für die Erhöhung der flächenbezogenen, durch den Gefährdungsfaktor Lärm beeinträchtigten Umweltqualität in LRK nutzbar machen, indem besonders belastete oder besonders gefährdete Gebiete innerhalb der Korridore identifiziert und daraufhin planerische Maßnahmen getroffen würden, die zu einer Reduzierung der Lärmbelastung beitragen. Allerdings wären Probleme im Hinblick auf die Finanzierung und die öffentliche Akzeptanz solcher Maßnahmen zu erwarten.

Zudem könnten bereits im Rahmen einer vorgesetzten Lärmkartierung auch die Kulissen der LRK mit besonders lärmsensiblen Arten aufgenommen werden.

Auch könnten „ruhige Gebiete“ gegen eine Zunahme des Lärms geschützt werden – dies ist gemäß § 47d Abs. 2 bereits nach aktueller Rechtslage Ziel der auf den Schutz des Menschen abzielenden Lärmaktionspläne. Die Wirkungsweise von Lärmaktionsplänen hängt jedoch nicht von der Art des betrachteten Gebietes ab – es erscheint unproblematisch möglich, zusätzlich zu Gebieten, die wegen ihrer Besiedlung besonders schutzbedürftig sind, solche Gebiete ins Auge zu fassen, die aus der Perspektive des Schutzes von LRK als schutzbedürftig erscheinen. Durch eine Sicherung der ruhigen Gebiete würde ein Beitrag zur Aufwertung der Flächen der LRK geleistet.

Grundsätzlich sollte verstärkt darauf geachtet werden, Maßnahmen der Lärminderung so zu entwickeln und umzusetzen, dass sie gerade in für die LRK bedeutenden Gebieten keine zusätzliche Verschlechterung der bestehenden Situation für die Verbundflächen mit sich bringen.

Die Instrumente der Lärminderungsplanung als solche (also die Ausarbeitung von Lärmkarten und die Aufstellung von Lärmaktionsplänen) sind strukturell für einen Beitrag zur Aufwertung der Flächen der LRK geeignet. Denn die Maßnahmen, die in Lärmaktionsplänen festgelegt werden, sind von allen Behörden durchzusetzen oder, sofern es sich um planerische Festlegungen handelt, zumindest zu berücksichtigen.³⁸⁹ Diese Rechtsfolgen würden der Durchsetzungsfähigkeit der im Rahmen dieses Forschungsvorhabens betrachteten Belange dienen.

Es müsste also eine zweigleisige Lärminderungsplanung mit unterschiedlichen Schutzziehen – Schutz des Menschen hier, Schutz von LRK dort – formuliert werden. Dazu müsste die Tatbestandsseite des Gesetzes entsprechend angepasst werden.

8 Bundesverkehrswegeplan

8.1 Analyse

8.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) steht an der Spitze der Planhierarchie auf dem Sachgebiet der Verkehrsplanung.³⁹⁰ Er stellt die gesamtnetzbezogene Verkehrsinfrastrukturplanung

³⁸⁹ Hansmann, in: Landmann/Rohmer (2012), BImSchG § 47d Rn. 29 f.

³⁹⁰ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 6.

des Bundes mit dem Ziel eines ausgewogenen Ausbaus der Verkehrswege dar.³⁹¹ Umfasst werden die Schienenwege, die Bundesfernstraßen, die Bundeswasserstraßen sowie der Flugverkehr (wobei letzterer nur in seiner Entwicklung betrachtet wird – die Bundesverkehrswegeplanung erstreckt sich ausschließlich auf die Infrastrukturmaßnahmen an Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen).³⁹² Mit der Aufnahme eines Projektes in den BVWP wird der grundsätzliche Bedarf für ein Vorhaben unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher, umweltfachlicher und soziokultureller Belange durch den Bund positiv eingeschätzt.³⁹³ Dies deutet bereits auf eine nicht unerhebliche Bedeutung des BVWP für die LRK hin.

Aktuell ist der Bundesverkehrswegeplan 2003 gültig;³⁹⁴ der neue bzw. weiterentwickelte „BVWP 2015“ befindet sich zurzeit in Aufstellung.³⁹⁵

Der BVWP ist ein Administrativplan der Bundesregierung,³⁹⁶ der die Bundesverwaltung im Innenverhältnis bindet,³⁹⁷ sowie in gewisser Weise ein finanzielles Instrument, da er dem BMVBS zufolge die „Investitionsstrategie der Bundesregierung für die Verkehrsinfrastruktur“³⁹⁸ darstellt. Der Plan ist laut BMVBS jedoch kein Finanzierungsplan oder -programm und hat keinen Gesetzescharakter, sondern ist ein Rahmenprogramm und Planungsinstrument.³⁹⁹ Diese Einstufung des BVWP wird durch den Umstand, dass der BVWP SUP-pflichtig ist, bestätigt.

Rechtsvorschriften, die eine Pflicht zur Aufstellung des BVWP begründen, das Aufstellungsverfahren regeln oder den rechtlichen Charakter bzw. die Rechtsverbindlichkeit des BVWP bestimmen, existieren allerdings – mit Ausnahme der Vorschriften zur SUP – nicht.⁴⁰⁰ Dem BVerfG zufolge ist die Bundesverkehrswegeplanung, die durch den BVWP und die Bedarfspläne erfolgt, vielmehr eine verkehrspolitische und zudem verkehrsträgerübergreifende Leitentschei-

³⁹¹ Vgl. Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12.

³⁹² BMVBW (2013), Ziff. 4.7, S. 29; Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12.

³⁹³ BMVBS (2012-1), S. 27.

³⁹⁴ BMVBW (2003).

³⁹⁵ Siehe hierzu die Informationen unter <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015.html> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013).

³⁹⁶ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12.

³⁹⁷ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 2.

³⁹⁸ BMVBS, Bundesverkehrswegeplan 2003, abrufbar unter <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2003.html> (31.07.2012).

³⁹⁹ BMVBS, Bundesverkehrswegeplan, abrufbar unter <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan.html> (31.07.2012).

⁴⁰⁰ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 11.

dung auf einer der individuellen Betroffenheit weit vorgelagerten Ebene.⁴⁰¹ Er entfaltet keine rechtsförmlichen bzw. rechtlich relevanten Bindungen für nachfolgende Planungsentscheidungen, insbesondere erfolgt keine Linienfestlegung.⁴⁰² Nach wie vor wird daher bezweifelt, ob dem BVWP – aus rechtlicher Sicht – eine rahmensexzende Wirkung zukommt.⁴⁰³ Jedoch regelt der BVWP die Projektfinanzierung und damit einen wesentlichen Teil der wirtschaftlichen Entscheidung für oder gegen die Realisierung eines Projekts. Darüber hinaus und vor allem entfaltet der BVWP faktisch eine wichtige Vorentscheidung für die Realisierung von Straßen und Schienenwegen, da die im BVWP festgelegten Straßen- und Schienenwegebauvorhaben bisher stets in die Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Schienenwege, die die Anlage zum FStrAbG und zum BSWAG bilden und damit Gesetzeskraft erlangen, übernommen werden – die Bedarfspläne gehen aus dem BVWP hervor⁴⁰⁴. Dies ergibt sich auch ausdrücklich aus dem Bundesverkehrswegeplan 2003: „Der Teil *Bundesschienenwege* [des BVWP] ist zugleich Grundlage für den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des *Bundesschienenwegeausbaugesetzes*. Der Teil *Bundesfernstraßen* [des BVWP] ist zugleich Grundlage für den Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des *Fernstraßenausbaugesetzes*.“⁴⁰⁵ Der BVWP beinhaltet damit den Entwurf für die Änderung der Bedarfsgesetze, d. h. des FStrAbG und des BSWAG.⁴⁰⁶ Aufgrund dieser integrierten Erarbeitung werden die im FStrAbG und BSWAG enthaltenen Bedarfspläne durch den BVWP faktisch beeinflusst, indem diese durch den BVWP letztlich erarbeitet werden.⁴⁰⁷ Hinzu kommt, dass Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege nur gebaut werden, wenn sie im BVWP oder den Bedarfsplänen des FStrAbG oder des BSWAG aufgeführt sind, da ohne eine entsprechende Verkehrswegeplanung eine fehlerfreie Abwägung im Rahmen der Planfeststellung rechtlich in der Regel nicht möglich ist.⁴⁰⁸ Denn die abwägungsrelevante Wertigkeit der planerischen Belange, die für ein Vorhaben sprechen, lässt sich ohne planerische Integration in das Verkehrsnetz des Bundes nicht sinnvoll darstellen.⁴⁰⁹ Dem BVWP kommt daher eine rahmensexzende und weichenstellende Wirkung zu. Aufgrund dieser Wirkungen und der Funktion des BVWP ist dieses Instrument von großer Bedeutung für die LRK. Diese Einschätzung wird auch durch die nachfolgenden Ausführungen bestätigt.

⁴⁰¹ BVerfG, Beschl. v. 08.06.1998 – 1 BvR 650/97, NVwZ 1998, 1060, 1061.

⁴⁰² Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 2; Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 13.

⁴⁰³ Vgl. Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 6; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 9.

⁴⁰⁴ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 8.

⁴⁰⁵ BMVBW (2003), S. I. So auch BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴⁰⁶ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 2; Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 13.

⁴⁰⁷ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 13.

⁴⁰⁸ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 14.

⁴⁰⁹ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 12.

- Zu berücksichtigende umweltrechtliche Anforderungen im Verfahren zur Aufstellung des BVWP

Belange des Umweltschutzes können über das Abwägungsgebot Eingang und Berücksichtigung im Verfahren zur Aufstellung des BVWP finden. Das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgende Abwägungsgebot⁴¹⁰ gilt nicht nur für gesetzliche vorgeschriebene Planungsstufen; vielmehr unterliegt jede rechtsstaatliche Planung – auch die rechtlich nicht vorgegebene Planung und damit der BVWP – diesem Gebot.⁴¹¹ Aus dem Abwägungsgebot ergibt sich eine gewisse Bindung des Planungsträgers an das materielle Entscheidungsprogramm der aus einfachen Gesetzen folgenden (und auf Ebene der rechtlich vorgegebenen Planungsstufen strikt zu beachtenden) rechtlichen Vorgaben.⁴¹²

So können über das Abwägungsgebot rechtlich geschützte öffentliche Belange – beispielsweise die Schonung besonders fruchtbaren landwirtschaftlichen Bodens oder unter naturrechtlichem und FFH-rechtlichem Schutz stehender Flächen sowie die Schonung von Waldflächen oder Belange des Umweltschutzes – in die Bundesverkehrswegeplanung und in die Abwägung mit den für die Planung bestimmenden Anforderungen des Verkehrs und den sonstigen Planungszielen Eingang finden.⁴¹³ Zudem hat die Planung sich auch an den verschiedenen, aus den Straßen- und Wegegesetzen sowie sonstigen Rechtsquellen folgenden Zielsetzungen, denen die Verkehrswegeplanung entsprechen soll, zu orientieren.⁴¹⁴ Hierzu gehört auch das in § 4 FStrAbG und § 3 Abs. 2 Satz 2 BSWAG ausdrücklich normierte Gebot, Belange des Umweltschutzes und Zielsetzungen der Raumplanung zu berücksichtigen.

Des Weiteren ist der Planungsträger aufgrund der Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art 20a GG verpflichtet, bei der Aufstellung des BVWP das Gemeinschaftsgut „natürliche Lebensgrundlage und die Tiere“ im Sinne eines Optimierungsgebots zu schützen und auf die Erhaltung der Umwelt hinzuwirken.⁴¹⁵

Ob bei der Erstellung des BVWP ebenso wie bei anderen Planungen auf hochzoniger Ebene (z. B. gemäß § 7 Abs. 6 ROG bei Raumordnungsplänen sowohl der Länder als auch des Bundes) eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist, ist umstritten,⁴¹⁶ im Ergebnis jedoch wohl abzulehnen, da der BVWP weder ein konkretes Verkehrs-

⁴¹⁰ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1107 Rn. 9.

⁴¹¹ Stüer (2002), S. 1167.

⁴¹² Stüer (2002), S. 1167.

⁴¹³ Leue, in: Kodal (2010), S. 1107 Rn. 9.1.

⁴¹⁴ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1108 Rn. 9.4.

⁴¹⁵ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1108 Rn. 11.

⁴¹⁶ Bejahend: Europäische Kommission (2000), S. 34; Verneinend: Stüer (2002), S. 1165; Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 7.

wegebauvorhaben zulässt noch rechtliche Verbindlichkeit aufweist.⁴¹⁷ Allerdings ist insoweit die vorstehend im Rahmen der Abwägung bestehende Bindung des Planungsträgers an das materielle Entscheidungsprogramm der FFH-rechtlichen Vorschriften zu beachten.

Darüber hinaus besteht eine Bindung an die strikt zu beachtenden rechtlichen Vorgaben (u. a. des FFH-Rechts) insoweit, als mit dem BVWP keine Projekte „ausgewiesen“ werden dürfen, die im späteren Zulassungsverfahren eindeutig an den zwingenden rechtlichen Vorgaben scheitern würden.⁴¹⁸ Denn in derartigen Fällen würde der Verkehrswegeplanung die Planrechtfertigung fehlen.⁴¹⁹ Die Bindung reicht allerdings nur soweit, als die Umsetzung des BVWP auf der Ebene der rechtlich vorgegebenen Planungsstufen zwingend an den strikt zu beachtenden rechtlichen Vorgaben scheitern müsste:⁴²⁰ Erscheint beispielsweise die Zulassung des einzelnen Projekts im (die Verkehrswegeplanung für das einzelne Projekt abschließenden) Planfeststellungsverfahren auch unter Beachtung der FFH-rechtlichen Anforderungen aufgrund der bestehenden Abweichungsmöglichkeiten nicht ausgeschlossen, scheitert eine Ausweisung des betreffenden Projekts im BVWP nicht.

Damit ist auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung die Berücksichtigung der Belange der LRK möglich und erforderlich, soweit auf dieser hochzonigen Ebene eine Betroffenheit dieser Belange abgeschätzt werden kann. Dies ist zwar nicht großmaßstäbig (bzw. parzellenscharf), wohl aber kleinmaßstäbig möglich. Jedoch ist zu beachten, dass diese Belange zum einen mit dem durch die Bundesverkehrswegeplanung verfolgten Ziel eines ausgewogenen Ausbaus der Verkehrswege konkurrieren. Zum anderen bieten auch strikt zu beachtende rechtliche Vorgaben wie solche des FFH-Rechts Abweichungsmöglichkeiten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich das Ziel und die Funktion der Verkehrswegeplanung aufgrund des bereits bestehenden dichten Fernstraßen- und Schienennetzes nach Aussage des SRU von der Raumerschließung hin zu einem umweltgerechten Engpassmanagement verlagern sollte, im Rahmen dessen die Umweltbelange einen größeren Stellenwert einnehmen sollten, als zu Zeiten der vor Jahrzehnen noch erforderlichen Raumerschließung.⁴²¹

8.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Das Instrument des BVWP weist einen Bezug zu den Gefährdungsfaktoren Versiegelung, Zerschneidung, verkehrsbedingte Schadstoffeinträge und verkehrsbedingter Lärm auf.

⁴¹⁷ Stürer (2002), S.1165.

⁴¹⁸ Vgl. Stürer (2002), S.1167 hinsichtlich FFH-rechtlicher Vorgaben.

⁴¹⁹ Vgl. Stürer (2002), S.1167 hinsichtlich FFH-rechtlicher Vorgaben.

⁴²⁰ Stürer (2002), S.1167.

⁴²¹ Vgl. SRU (2005), S. 198.

Aufgrund seiner verkehrsträgerübergreifenden und bundesweiten Ausgestaltung und seiner Funktion der Bedarfseinschätzung besteht ein umfangreicher Bezug zu vielen LRK verschiedener Lebensraumtypen.

8.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Der BVWP enthält faktische Vorgaben für die Bedarfspläne für Bundesstraßen und Bundes schienenwege – insbesondere die bisher stets in die Bedarfspläne übernommenen Entwürfe für diese Pläne; insoweit wird auf die Ausführungen unter Ziff. 8.1.1 verwiesen.

Da die Bedarfspläne ihrerseits gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG und § 1 Abs. 2 BSWAG Vorgaben für die straßenrechtliche Linienbestimmung (die wiederum im Rahmen der konkreten Zulassung der Straßenbauvorhaben zu berücksichtigen ist) sowie für die konkrete Zulassung der Straßen- und Schienenwegebauvorhaben haben, hat der BVWP aufgrund seiner – zumindest faktisch bestehenden und nicht angezweifelten – Vorentscheidungswirkung mittelbar auch Auswirkungen auf diese Planungsentscheidungen.

Sobald das BMVBS von den unter Ziff. 2 aufgezeigten denkbaren Festsetzungsmöglichkeiten der Raumordnung durch einen Bundes-Raumordnungsplan Gebrauch macht, wären die daraus folgenden Vorgaben bei der Erstellung des BVWP zu berücksichtigen.

8.1.4 Verfahren und Akteure

Wie unter Ziff. 8.1.1 bereits ausgeführt wurde, bestehen – mit Ausnahme der Vorschriften zur SUP – keine Rechtsvorschriften, die das Aufstellungsverfahren regeln.⁴²² Jedoch besteht eine langjährige ministerielle Verwaltungspraxis der regelmäßigen Überprüfung und Fortschreibung des BVWP, die auch in den Plänen selbst zum Ausdruck kommt.⁴²³ So wird der BVWP stets für einen bestimmten Zeitraum – in der Regel etwa zehn Jahre – von der Bundesregierung aufgestellt und beschlossen.⁴²⁴ Nach fünf Jahren ist jeweils eine Überprüfung der Bedarfspläne vorgeschrieben und zu entscheiden, ob der Plan fortgelten kann oder ein neuer BVWP aufzustellen ist. Für den „BVWP 2015“ sollte im Vorfeld eine neue Grundkonzeption entworfen werden. Zudem wurde das Aufstellungsverfahren aufgrund der nunmehr erforderlichen SUP durch eine strukturierte Öffentlichkeitsbeteiligung und die Betrachtung von Alternativen erweitert. Das Verfahren der Erarbeitung des BVWP 2015 sollte sich nach Aussage des BMVBS im Wesentlichen in drei Teile gliedern – eine Prognosephase sowie eine Konzept- und Bewertungsphase:⁴²⁵

- Prognosephase

⁴²² Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12.

⁴²³ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12.

⁴²⁴ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12.

⁴²⁵ BMVBS, Bundesverkehrswegeplan 2015, abrufbar unter <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015.html?nn=45590> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013); BMVBS (2012-1), S. 26 ff.

Als Grundlage des BVWP müsste bis Ende 2013 zunächst eine aktualisierte Verkehrsprognose berechnet werden. Hierfür würden für das Prognosejahr 2030 eine fachlich-wissenschaftliche Gesamtverkehrsprognose sowie verkehrsträgerbezogene Sektoralprognosen erstellt, die auch die intermodalen Verknüpfungen zwischen den Verkehrsträgern berücksichtigten.⁴²⁶ Diese Prognose sei Grundlage für Umfang und Ausmaß der im BVWP ausgewiesenen Ausbauprojekte.

Träfe dies zu, wäre die Verkehrsprognose auch von Bedeutung für die LRK bzw. deren Beeinträchtigung durch die Ausbauprojekte. Werden aus der Prognose dagegen keine Gestaltungsszenarien abgeleitet, die flankierende und steuernde Maßnahmen beinhalten, um einen Beitrag zur Umweltzielerreichung zu gewährleisten, würde die Verkehrsprognose die ihr eigentlich zugedachte Bedeutung – und damit ihre auch für die Belange der LRK relevante Bedeutung – nicht ausfüllen können.

- Konzeptphase

Parallel zur Prognosephase soll die Bewertungsmethodik der Bundesverkehrswegeplanung weiterentwickelt und eine Grundkonzeption voraussichtlich noch in der laufenden 17. Legislaturperiode fertiggestellt werden. Die Grundkonzeption soll dem BMVBS zufolge unter anderem die Ziele der Bundesverkehrswegeplanung, die zu lösenden Probleme und die Strategien zur Priorisierung von Projekten enthalten.⁴²⁷ Letztere sollen neben der Prüfung der Gesamtwirtschaftlichkeit Kriterien enthalten, die Infrastrukturvorhaben erfüllen müssen, um prioritär realisiert werden zu können. Zudem würden mittels eines Abgleichs der (in der Verkehrsprognose) prognostizierten Entwicklungen mit den bestehenden Verkehrsnetzen Engpässe identifiziert und Engpass- bzw. Netzmängelanalysen erstellt, die Teil der Grundkonzeption würden.

Würde die möglichst umweltschonende Gestaltung von Verkehrswegeausbauprojekten als eines der zu lösenden Probleme begriffen und in die Strategien zur Priorisierung von Projekten aufgenommen, wäre auch die Konzeptphase von Bedeutung für die Umweltqualität in den LRK. Dies gilt auch im Hinblick auf die Prüfung der Gesamtwirtschaftlichkeit, in die auch die mit Eingriffen in die Umwelt verbundenen Kosten (so beispielsweise die Kosten umweltrelevanter Maßnahmen wie Kompensations- und Kohärenzsicherungsmaßnahmen) einbezogen werden könnten.

- Bewertungsphase

Bereits parallel zur Konzept- und Prognosephase sollen folgende weitere Schritte erfolgen:

- die Projektanmeldungen:

⁴²⁶ BMVBS (2012-1), S. 26.

⁴²⁷ BMVBS (2012-1), S. 26 f.

Die Länder, die DB Netz AG, der Bund selbst, Verbände, Abgeordnete sowie Bürgerinnen und Bürger können Verkehrsprojekte vorschlagen, die in die Bewertungsphase eingebracht werden.⁴²⁸ Diese Projektanmeldungen sollten auf Basis der vorstehend beschriebenen Engpassanalysen erfolgen.⁴²⁹ Für eine erste Prioritätssetzung bzgl. der angemeldeten Projekte soll zunächst eine Vorprüfung auf Ebene der Länder stattfinden:⁴³⁰ Dabei muss laut BMVBS bei einer Straße beispielsweise dargelegt werden, warum eine Investition benötigt wird, ob Alternativen bestehen und welche Vorteile für den überregionalen Verkehr entstehen.

Mit den Projektanmeldungen wird der Grundstein für die in den BVWP aufzunehmenden, konkreten Verkehrswegeausbauprojekte gelegt. Daher sind die Projektanmeldungen und die Vorprüfung der betreffenden Projekte auf ihren Bedarf sowie bestehende Alternativen von grundlegender Bedeutung für den Erhalt oder die Beeinträchtigung der LRK und deren Umweltqualität. Ob die beschriebenen Kriterien durch die tatsächlichen Projektanmeldungen der Bundesländer umfänglich berücksichtigt wurden, ist zumindest anzuzweifeln.

- die Bewertungsrechnungen inklusive der Nutzen-Kosten-Analysen und der Umweltbewertungen, die nach der bisherigen Planung in der 18. Legislaturperiode durchgeführt werden sollen

Ein Projekt soll laut Entwurf der Grundkonzeption erst dann mit Hilfe von Nutzen-Kosten-Analysen unter Berücksichtigung aktueller Kosten und der Umweltwirkungen auf seine gesamtwirtschaftliche Rentabilität hin bewertet werden, wenn die vorstehend beschriebene Vorprüfung auf Ebene der Länder positiv ausfällt.⁴³¹ Nach dieser Bewertung erfolge eine abschließende Gesamtbeurteilung unter Berücksichtigung der Nutzen-Kosten-Verhältnisse und darüber hinausgehender raumordnerischer sowie umweltfachlicher Beurteilungen.⁴³²

Die Ergebnisse der einzelnen Verfahrensschritte münden in einen Gesamtplanentwurf für den BVWP 2015.⁴³³ Daher sind auch diese Verfahrensschritte von Bedeutung für den Erhalt oder die Beeinträchtigung der LRK und deren Umweltqualität.

Dieser Gesamtplanentwurf wird als Referentenentwurf einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen.⁴³⁴ Denn gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Nr. 1.1

⁴²⁸ BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴²⁹ BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴³⁰ BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴³¹ BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴³² BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴³³ BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴³⁴ BMVBS (2012-1), S. 27.

der Anlage 3 zum UVPG sind Verkehrswegeplanungen auf Bundesebene – und damit (erstmals) auch der BVWP 2015 – SUP-pflichtig. Gegenstand der SUP ist dabei der BVWP in seiner Gesamtheit, nicht etwa einzelne Projekte.⁴³⁵ Die Durchführung bzw. die Art und Weise der SUP richtet sich grundsätzlich nach §§ 14a ff. UVPG, wobei jedoch die Spezialvorschrift des § 19b UVPG Anwendungsvor-rang hat, soweit diese Norm von den §§ 14a ff. UVPG abweichende Vorgaben enthält.⁴³⁶ Dies betrifft die Erstellung des Umweltberichts⁴³⁷ und das Gebot der Alternativenprüfung, die Verfahrensregelungen der §§ 14f bis 14o UVPG sowie die Aufteilung des Prüfungsprogramms zwischen Bund und Ländern.

Im Einzelnen:

- Im Rahmen des für die SUP frühzeitig zu erstellenden Umweltberichts sind gemäß § 14g Abs. 1 UVPG neben den voraussichtlichen erheblichen Umwelt- auswirkungen der Durchführung des BVWP auch vernünftige Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Dabei ist gemäß § 14g Abs. 2 Satz 1 Nr. 8 UVPG auch eine Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der geprüften Alternativen sowie eine Beschreibung, wie die Umweltprüfung durchgeführt wurde, erforderlich.

Diese Anforderungen der Alternativenprüfung werden durch § 19b Abs. 2 UVPG im Hinblick auf die Bundesverkehrswegeplanungen konkretisiert bzw. be-schränkt. Danach sind bei der Erstellung des Umweltberichts in Betracht kom-mende „vernünftige“ Alternativen, „*die die Ziele und den geographischen An-wendungsbereich des BVWP berücksichtigen, insbesondere alternative Verkehrs-netze und alternative Verkehrsträger*“, zu ermitteln, zu beschreiben und zu be-werten.

Unter „vernünftigen“ Alternativen sind solche zu verstehen, die (entsprechend der Rechtsprechung des BVerwG)⁴³⁸ ernsthaft in Betracht kommen – daher sind die Ziele des BVWP mitentscheidend für die zu untersuchenden Alternativen.⁴³⁹

⁴³⁵ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 20; Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 21.

⁴³⁶ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 1; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 1.

⁴³⁷ Bezuglich der Weiterentwicklung fachlicher Grundlagen zur Bewertung von Auswirkungen geplanter Verkehrsinfrastrukturvorhaben auf Natur und Landschaft und deren mühelose Integration in umweltbezogene Beiträge der – der Planfeststellung vorgelagerten – Planungsebenen im Bereich der Verkehrswegeplanung wird auf das vom BfN veranlasste Forschungs- und Entwicklungsvorhaben „Ökologische Risikoeinschätzungen auf Bundesebene - Methoden, Konzepte und Inhalte der ökologischen Risikoeinschätzung für die naturschutzverträgliche Infrastrukturer- wicklung auf Generalplan- und Bundesebene“ hingewiesen.

⁴³⁸ BVerwG, Urt. v. 26.03.1998 – 4 A 7.97, UPR 1998, 382.

⁴³⁹ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 23.

Indem auch erforderlich ist, „*insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger*“ zu untersuchen, wird die SUP beim BVWP von der Projektebene auf die Netz- und Konzeptebene vorverlagert.⁴⁴⁰ Es soll gewährleistet werden, dass nicht nur „*die Prüfung kleinräumiger Trassenalternativen im Rahmen eines aus allein verkehrs-, wirtschafts- oder haushaltspolitischen Erwägungen bereits festgelegten Verkehrsnetzes bzw. Verkehrsträgersystems*“ Gegenstand der SUP ist.⁴⁴¹ Da eine verkehrsträgerübergreifende Alternativenprüfung auf den dem BVWP nachgelagerten Ebenen ausscheidet (dies gilt bereits auf Ebene der Bedarfspläne), sollen auf der Ebene des BVWP auch „*Fragen alternativer Verkehrsträger, intermodaler Verkehrsverlagerungen und netzbezogener Umweltauswirkungen*“ Teil der SUP sein.⁴⁴² Im Rahmen einer verkehrsnetz- und -trägerübergreifenden Alternativenprüfung ist beispielsweise zu untersuchen, ob innerhalb des Planungsraums zur Erreichung des Planungsziels alle Möglichkeiten der Vermeidung umweltbelastenden Verkehrs ausgeschöpft sind, Möglichkeiten der Verkehrsverlagerung auf weniger umweltbelastende Verkehrsträger und -systeme bestehen, Standort- bzw. Trassenalternativen bestehen, technische Alternativen zur Verringerung der Umweltbelastungen (z. B. Verkehrsleitsysteme, Tunnelvarianten) bestehen oder ob auf eine Verkehrswegeplanung in Teilräumen vollständig verzichtet werden muss.⁴⁴³

Im Umweltbericht sind die voraussichtlichen erheblichen Umweltauwirkungen einer Durchführung des BVWP zu beschreiben sowie weitere Angaben aufzunehmen. Zu den Umweltauwirkungen zählen gemäß § 14g Abs. 2 Satz 1 Nr. 5 i. V. m. 2 Abs. 4 Satz 2, 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG auch die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf „*Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt*“, „*Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft*“ sowie „*die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern*“. Zudem sind in den Umweltbericht gemäß § 14g Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 4 und 6 UVPG

- Informationen zum derzeitigen Umweltzustand sowie dessen voraussichtlicher Entwicklung bei Nichtdurchführung des Plans oder des Programms,
- Angaben zu den derzeitigen für den Plan oder das Programm bedeutsamen Umweltproblemen, insbesondere der Probleme, die sich auf ökologisch empfindliche Gebiete (z. B. naturschutz- und wasserrechtlich geschützte Gebiete)⁴⁴⁴ beziehen, sowie

⁴⁴⁰ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 24.

⁴⁴¹ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 24.

⁴⁴² Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 24; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 24.

⁴⁴³ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 25.

⁴⁴⁴ §14 g Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 i. V. m. Nr. 2.6 der Anlage 4 und Nr. 2.3 der Anlage 2 zum UVPG.

- eine Darstellung der Maßnahmen, die geplant sind, um erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen aufgrund der Durchführung des Plans oder des Programms zu verhindern, zu verringern und soweit wie möglich auszugleichen, aufzunehmen. Da die zu beschreibenden voraussichtlichen, erheblichen Umweltauswirkungen einer Durchführung des BVWP sowie die weiteren Angaben im Umweltbericht Eingang in die für den Beschluss über den BVWP erforderliche Abwägung finden, ist der Umweltbericht und damit die SUP von großer Bedeutung für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität in den LRK. Dies gilt aufgrund der erforderlichen verkehrsnetz- und verkehrsträgerübergreifenden Alternativenprüfung in verstärktem Maße.
 - § 19b Abs. 3 UVPG enthält eine Verordnungsermächtigung, wonach das BMVBS im Einvernehmen mit dem BMU für die beim BVWP und den Bedarfsplänen erforderliche SUP besondere, von den Verfahrensregelungen der §§ 14f bis 14o UVPG abweichende verfahrensrechtliche Bestimmungen zur praktikablen und effizienten Durchführung erlassen kann. Insoweit können beispielsweise die Einzelheiten des Verfahrens zur Festlegung des Untersuchungsrahmens im Hinblick auf Besonderheiten der Verkehrswegeplanung, das Verfahren der Erarbeitung und über Inhalt und Ausgestaltung des Umweltberichts, oder die Einzelheiten der Beteiligung von Behörden und der Öffentlichkeit auf Besonderheiten der Verkehrswegeplanung ausgerichtet werden.
 - Bisher ist der Erlass einer entsprechenden Verordnung weder erfolgt noch vorgesehen. Jedoch hat das BMVBS im Juni 2012 ein "*Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015*" veröffentlicht.⁴⁴⁵
 - § 19b Abs. 4 UVPG enthält eine weitere Verordnungsermächtigung zugunsten des BMVBS im Einvernehmen mit dem BMU. Danach kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, dass die Länder zur Anmeldung von Verkehrsprojekten für den BVWP bestimmte vorbereitende Prüfungen vorzunehmen und deren Ergebnisse oder sonstigen Angaben beizubringen haben, die für die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung notwendig sind.

Zwar ist bei der Erstellung des BVWP 2015 – wie oben beschrieben – eine Vorprüfung auf Ebene der Länder vorgesehen, bei der bei einer Straße beispielsweise dargelegt werden muss, warum eine Investition benötigt wird, ob Alternativen bestehen und welche Vorteile für den überregionalen Verkehr entstehen. Eine entsprechende oder gar weitergehende rechtliche Verpflichtung durch den Erlass einer Rechtsverordnung ist bisher jedoch weder erfolgt noch vorgesehen.

Durch eine entsprechende Verordnung könnten – zumal das Einvernehmen des BMU erforderlich ist – die bereits bisher vorgesehenen Vorprüfungen um um-

⁴⁴⁵ BMVBS (2012-2) – siehe hierzu nachfolgende Ausführungen zum Verfahren.

weltbezogene Aspekte angereichert werden, aufgrund derer eine stärkere Berücksichtigung auch der Erfordernisse der LRK möglich wäre. Zudem bestünde einen nicht nur politische, sondern auch rechtliche Verpflichtung zur Durchführung entsprechender Vorprüfungen.

Der auf Grundlage der vorangehenden Arbeiten zu erstellende Entwurf des neuen BVWP wird mit den Bundesressorts, Ländern, Verbänden und Bürgern unter Berücksichtigung der Anforderungen der SUP erörtert. Aufgrund der nunmehr erforderlichen SUP ist erstmals eine formelle Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen, durch die die Belange der LRK in das Verfahren zur Aufstellung des BVWP eingebracht werden können. Darüber hinaus sind dem BMVBS zufolge „*weitere informelle Beteiligungsbausteine*“ sowie die Bereitstellung von Informationen vorgesehen.

- Die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren zur Erstellung des BVWP soll in allen vorstehend beschriebenen drei Phasen erfolgen:
 - In der Prognosephase, in der eine aktualisierte Verkehrsprognose berechnet wird, werden dem BMVBS zufolge zur Festlegung der Szenarioprämissen der Verkehrsprognose „*die Herleitung und Hintergründe des oder der Szenarienentwürfe im Rahmen eines Konsultationsgesprächs den Verbänden vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Die endgültigen Szenarienfestlegungen werden veröffentlicht. Die Ergebnisse des fachlich-wissenschaftlichen Prognoseprozesses, der auf den bereits veröffentlichten Annahmen zu den Szenarien aufbaut, werden veröffentlicht und vorgestellt. Für Verbände finden zudem Informationsveranstaltungen zur Erläuterung der Ergebnisse statt.*“⁴⁴⁶

Im Rahmen des Konsultationsgesprächs haben die Verbände die Möglichkeit, aus ihrer Sicht bestehende Unstimmigkeiten der aktualisierten Verkehrsprognose anzusprechen und so gegebenenfalls eine Überarbeitung dieser Prognose anzustoßen; dies könnte sich – je nachdem, ob und welcher Art Unstimmigkeiten bestehen – aufgrund des Einflusses der Verkehrsprognosen auf Umfang und Ausmaß des im BVWP festgestellten Ausbaubedarfs zugunsten oder zulasten der LRK auswirken.

- In der Konzeptphase, in der die Grundkonzeption entwickelt wird, ist dem BMVBS zufolge ein umfassendes Konsultationsverfahren vorgesehen: „*Nach Veröffentlichung der Grundkonzeption wird allen Interessierten die Möglichkeit eingeräumt, sich innerhalb von vier Wochen zu dem Entwurf zu äußern. Der Entwurf der Grundkonzeption wird unter Einbeziehung dieser Äußerungen überarbeitet. Für die Verbände finden darüber hinaus Konsultationsgespräche statt. Abschließend erfolgt die Veröffentlichung der überarbeiteten Grundkonzeption in ihrer Endversion.*“⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ BMVBS (2012-2), S. 10.

⁴⁴⁷ BMVBS (2012-2), S. 10.

Vor diesem Hintergrund kommt den Verbänden und den „Interessierten“ die Möglichkeit zu, zugunsten der Erfordernisse der LRK Einfluss auf die Grundkonzeption und damit auf die Ausgestaltung des BVWP zu nehmen – ob dies tatsächlich Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung des BVWP hat, hängt allerdings vom Planungsträger ab. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Planungsträger den Erfordernissen des Abwägungsgesetzes unterliegt.

Die vorstehend beschriebenen Konsultationen sind bereits erfolgt.

- In der Bewertungsphase sollen die im Rahmen der Projektanmeldungen vorgeschlagenen Projekte nach Erklärung des BMVBS im Internet veröffentlicht und vorgestellt werden und den Verbänden und Bürgern damit die Möglichkeit gegeben werden, während des Bewertungsprozesses ihre Anmerkungen zu den Projekten einzubringen.⁴⁴⁸ Der in der Bewertungsphase entstehende Gesamtplanentwurf soll mit den Ländern und Ressorts erörtert werden.⁴⁴⁹ Der daran anschließend entstehende Referentenentwurf wird entsprechend den Vorgaben des UVPG zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der SUP mit seinen Anlagen und dem Umweltbericht zu den Umweltauswirkungen des Plans für eine Zeitdauer von mindestens einem Monat öffentlich zugänglich gemacht und allen Bürgern Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.⁴⁵⁰ Allerdings sind projektbezogene Einzelfragen (z. B. zur Trassierung oder zu lokalen Eingriffen in Natur und Landschaft oder Eigentum) nicht Gegenstand der Erörterung auf dieser Ebene, sondern Gegenstand der Linienbestimmungsverfahren und Planfeststellungsverfahren.⁴⁵¹ Unter Würdigung der Stellungnahmen und Einwendungen wird die Endfassung erstellt.⁴⁵² Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung informiert nach eigener Aussage abschließend darüber, wie die Stellungnahmen berücksichtigt wurden.⁴⁵³

Im Rahmen der in der Bewertungsphase erfolgenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung haben die zu beteiligenden Bundes-Ressorts, Behörden, Bürger sowie Natur- und Umweltschutzvereinigungen in wesentlich stärkerem Maße als in der Konzeptphase die Möglichkeit, zugunsten der Erfordernisse der LRK auf die konkrete Ausgestaltung des BVWP und damit auf Umfang und Ausmaß des mit dem BVWP ausgewiesenen Ausbaubedarfs Einfluss zu nehmen. Denn durch die Öffentlichkeitsbeteiligung können Aspekte in das Verfahren eingebracht werden, die bis dahin gegebenenfalls noch keine oder keine hinreichende Beachtung gefunden haben. Auch insoweit gilt die Einschränkung, dass es zwar vom Planungsträger abhängt, ob die

⁴⁴⁸ BMVBS (2012-2), S. 10.

⁴⁴⁹ BMVBS (2012-2), S. 10.

⁴⁵⁰ BMVBS (2012-2), S. 11.

⁴⁵¹ BMVBS (2012-2), S. 11.

⁴⁵² BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴⁵³ BMVBS (2012-2), S. 11.

Nutzung dieser Möglichkeit tatsächlich Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung des BVWP hat, dass jedoch zu berücksichtigen ist, dass der Planungsträger den Erfordernissen des Abwägungsgebots unterliegt.

Die Aufstellung des BVWP wird kontinuierlich durch einen externen Fachkoordinator begleitet, der gemeinsam mit dem BMVBS die Konsistenz zwischen einzelnen Bearbeitungsphasen sicherstellen soll.⁴⁵⁴

Der BVWP ergeht schließlich in Form eines Beschlusses der Bundesregierung.⁴⁵⁵ Der BVWP 2015 befindet sich zurzeit in Aufstellung; der Kabinettsbeschluss ist für das Jahr 2015 vorgesehen.⁴⁵⁶

8.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

Die Möglichkeit, die Wirkung der Gefährdungsfaktoren für die LRK, zu denen die Verkehrswegeplanung einen Bezug aufweist,⁴⁵⁷ durch die Planung des Baus von Bundesverkehrs wegen zu verringern, hängt maßgeblich davon ab, wie die Belange der Lebensraumvernetzung und der LRK in die gesamtnetzbezogene Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes – also in den BVWP und die Bedarfspläne – einfließen.⁴⁵⁸

8.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Da dem BVWP eine rahmensexzende und weichenstellende Wirkung zukommt, ist dieses Instrument von großer Bedeutung für die LRK. Der BVWP ist grundsätzlich bereits aktuell auch für die Zwecke der LRK nutzbar:

- Da jede rechtsstaatliche Planung, auch die rechtlich nicht vorgegebene Planung und damit der BVWP, dem aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgenden Abwägungsgebot⁴⁵⁹ – und damit auch der sich aus diesem Gebot ergebenden gewissen Bindung des Planungsträgers an das materielle Entscheidungsprogramm der aus einfachen Gesetzen folgenden rechtlichen Vorgaben – unterliegt,⁴⁶⁰ ist auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung die Berücksichtigung der Belange der LRK und der Biodiversität möglich und erforderlich, soweit auf dieser hochzonigen Ebene eine Betroffenheit die-

⁴⁵⁴ BMVBS, Bundesverkehrswegeplan 2015, abrufbar unter <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015.html?nn=45590> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013).

⁴⁵⁵ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 12.

⁴⁵⁶ Siehe hierzu die Informationen unter <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015.html> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013).

⁴⁵⁷ Siehe hierzu die Ausführungen im Abschlussbericht unter Ziff. 5.3.

⁴⁵⁸ Vgl. im Hinblick auf den Gefährdungsfaktor Zerschneidung: Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 827.

⁴⁵⁹ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1107 Rn. 9.

⁴⁶⁰ Stür (2002), S. 1167.

ser Belange abgeschätzt werden kann. Dies ist zwar nicht großmaßstäbig (bzw. parzellenscharf), wohl aber kleinmaßstäbig möglich. Gerade dafür bietet das bundesweite Konzept der LRK eine geeignete fachliche Grundlage. Aufgrund der Vorgaben des Abwägungsgebots ist die – den BVWP beschließende – Bundesregierung beispielsweise auch gehalten, die Projektanmeldungen der Länder und der DB AG sowie die von den Ländern für eine erste Prioritätensetzung bzgl. der angemeldeten Projekte vorgenommene Vorprüfung kritisch zu hinterfragen.

Zwar ist zu beachten, dass diese Belange zum einen mit dem durch die Bundesverkehrswegeplanung verfolgten Ziel eines ausgewogenen Ausbaus der Verkehrswege konkurrieren. Zum anderen bieten auch strikt zu beachtende rechtliche Vorgaben wie solche des FFH-Rechts Abweichungsmöglichkeiten. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich das Ziel und die Funktion der Verkehrswegeplanung aufgrund des bereits bestehenden dichten Fernstraßen- und Schienennetzes von der Raumerschließung hin zu einem umweltgerechten Engpassmanagement verlagert haben, im Rahmen dessen die Umweltbelange einen größeren Stellenwert einnehmen sollten, als zu Zeiten der vor Jahrzehnten noch erforderlichen Raumerschließung.⁴⁶¹

- Die infolge des Abwägungsgebots mögliche und erforderliche Berücksichtigung der Belange der LRK bei der Aufstellung des BVWP wird verfahrensrechtlich durch die aus § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG in Verbindung mit Anlage 3 Nr. 1 Ziffer 1.1. zum UVPG folgende SUP-Pflicht „gesichert“. Diese besteht erstmals für den aktuell in Aufstellung befindlichen BVWP 2015. Hiermit ist in dem höchststufigen, der Zulassung von Straßen-, Bundeswasserstraßen- und Schienenwegebauvorhaben vorgelagerten Planungsverfahren – und damit bevor wichtige Vorentscheidungen insbesondere hinsichtlich der Art des Vorhabens sowie des Trassenverlaufs noch nicht getroffen sind – eine Umweltprüfung durchzuführen.⁴⁶²

In dieser ist eine Bewertung der gesamthaften Umweltauswirkungen des BVWP erforderlich, im Rahmen derer die Auswirkungen auf die Schutzgüter „Tiere“, „biologische Vielfalt“, „Landschaft“ etc. insgesamt sowie die Auswirkungen einer Plankategorie (z. B. aller Straßenbauvorhaben und des gesamten Plans bewertet werden können).⁴⁶³

Zudem ist eine Alternativenprüfung erforderlich, der zum einen (auch) die Umweltauswirkungen der verschiedenen Alternativen sowie netzbezogene Umweltauswirkungen zugrundegelegt werden können, ohne dass bereits auf höherrangiger Ebene eine Vorauswahl erfolgt ist. Dabei können auch die Belange des Biotopverbundes, der für die Vernetzung erforderlichen Flächen und der Biodiversität sowie die von Verkehrs wegen ausgehenden Gefährdungsfaktoren (z. B. Versiegelung, Zerschneidung),⁴⁶⁴ die diese Be-

⁴⁶¹ Vgl. SRU (2005), S. 198.

⁴⁶² Vgl. Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 2.

⁴⁶³ Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 289.

⁴⁶⁴ Siehe hierzu SRU (2005), S. 214.

lange beeinträchtigen können, als Prüfbelange herangezogen und damit berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere im Zusammenspiel mit den aktuell bestehenden Nutzungsmöglichkeiten der Raumordnungsinstrumente. Des Weiteren hat eine verkehrsnetz- und verkehrsträgerübergreifende Alternativenprüfung zu erfolgen, im Rahmen derer auch zu untersuchen ist, ob beispielsweise ein Neubau von Straßen angesichts ggf. bestehender Möglichkeiten der Verlagerung des straßengebundenen Verkehrs auf bereits bestehende Schienenverkehrswege möglich ist. Insoweit kann auch die von der Raumerschließung hin zu einem umweltgerechten Engpassmanagement zu verlagernde Funktion der Verkehrswegeplanung berücksichtigt werden, bei der die Lösung von Zielkonflikten zwischen Umweltbelangen und wirtschafts- sowie strukturpolitischen Zielen im Vordergrund stehen. Darüber hinaus kann die Nullvariante geprüft werden, infolge derer einzelne Verkehrswegeprojekte nicht in den BVWP integriert werden könnten. Dies ist vor allem aus dem Grund von Bedeutung, dass sich auf den nachfolgenden Planungsebenen der Linienbestimmung und der Planfeststellung Alternativen, aber auch Bedarfsfragen nur unzureichend thematisieren lassen und insbesondere die Nullvariante eine nur theoretische Möglichkeit bleibt.⁴⁶⁵

Da die zu beschreibenden voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen einer Durchführung des BVWP sowie die weiteren Angaben im Umweltbericht Eingang in die für den Beschluss über den BVWP erforderliche Abwägung finden, ist der Umweltbericht und damit die SUP von großer Bedeutung für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität in den LRK. Dies gilt aufgrund der erforderlichen verkehrsnetz- und verkehrsträgerübergreifenden Alternativenprüfung in verstärktem Maße.

- Aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen SUP-Pflicht ist zudem eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich. Hierdurch wird gewährleistet, dass die Naturschutzbehörden, die Öffentlichkeit sowie die Naturschutz- und Umweltschutzvereinigungen die für die Erfordernisse der LRK relevanten Informationen in das Verfahren zur Aufstellung des BVWP einbringen können. So kann beispielsweise das BfN überregional bedeutsame Kernflächen und LRK und dahingehende Prüfindikatoren in die Prüfung einbringen.⁴⁶⁶

Des Weiteren sind die Darstellungen und Bewertungen des Umweltberichts – insbesondere die Bewertung der Umweltauswirkungen des Plans oder Programms im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge – gemäß §§ 14k Abs. 1 i. V. m. § 14g Abs. 3 UVPG unter Berücksichtigung der Stellungnahmen und Äußerungen von Behörden und Öffentlichkeit zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung ist gemäß § 14k Abs. 2 UVPG im Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des Plans zu berücksichtigen.

Damit wird gewährleistet, dass die für die Erfordernisse der LRK relevanten Informationen bei der Aufstellung des BVWP berücksichtigt werden.

⁴⁶⁵ Köck/Salzborn (2012), S. 204.

⁴⁶⁶ Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 289.

- Das für den BVWP vorgesehene Verfahren führt darüber hinaus zu einer Ausweitung der nach den Vorgaben des UVPG für die SUP erforderlichen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Denn in allen drei Phasen der Aufstellung des BVWP – d. h. in der Prognose-, Konzept- und Bewertungsphase – erfolgt eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung:
 - So haben die Verbände im Rahmen des in der Prognosephase vorgesehenen Konsultationsgesprächs die Möglichkeit, aus ihrer Sicht bestehende Unstimmigkeiten der aktualisierten Verkehrsprognose anzusprechen und so gegebenenfalls eine Überarbeitung dieser Prognose anzustoßen; dies könnte sich – je nachdem, ob und welcher Art Unstimmigkeiten bestehen – aufgrund des Einflusses der Verkehrsprognosen auf Umfang und Ausmaß des im BVWP festgestellten Ausbaubedarfs zugunsten oder zu lasten der LRK auswirken.
 - In der Konzeptphase kommt den Verbänden und den „Interessierten“ die Möglichkeit zu, zugunsten der Erfordernisse der LRK Einfluss auf die Ausgestaltung des BVWP zu nehmen – ob dies tatsächlich Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung des BVWP hat, hängt zwar vom Planungsträger ab. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass der Planungsträger den Erfordernissen des Abwägungsgebots unterliegt.
 - Im Rahmen der in der Bewertungsphase erfolgenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung haben schließlich die zu beteiligenden Bundes-Ressorts, Behörden, Bürger sowie Natur- und Umweltschutzvereinigungen in wesentlich stärkerem Maße als in der Konzeptphase die Möglichkeit, zugunsten der Erfordernisse der LRK auf die konkrete Ausgestaltung des BVWP und damit auf Umfang und Ausmaß des mit dem BVWP ausgewiesenen Ausbaubedarfs Einfluss zu nehmen. Denn durch die Öffentlichkeitsbeteiligung können Aspekte in das Verfahren eingebracht werden, die bis dahin gegebenenfalls noch keine oder keine hinreichende Beachtung gefunden haben. Auch insoweit gilt die Einschränkung, dass es zwar vom Planungsträger abhängt, ob die Nutzung dieser Möglichkeit tatsächlich Auswirkungen auf die konkrete Ausgestaltung des BVWP hat, dass jedoch zu berücksichtigen ist, dass der Planungsträger den Erfordernissen des Abwägungsgebots unterliegt.
- Des Weiteren sind aufgrund der Vorgaben für die SUP
 - die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des BVWP ergeben, gemäß § 14m Abs. 1 UVPG zu überwachen, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können, und
 - bei Beschluss des BVWP neben dem BVWP selbst auch
 - eine zusammenfassende Erklärung darüber, wie Umwelterwägungen in den BVWP einbezogen wurden, wie der Umweltbericht sowie die Stellungnahmen und Äußerungen der Behörden und der Öffentlichkeit berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen der BVWP nach Abwägung mit den geprüften Alternativen gewählt wurde, sowie
 - eine Aufstellung der nach § 14m UVPG erforderlichen Überwachungsmaßnahmen

zur Einsicht auszulegen. Diese „Rechtfertigungs- bzw. Erklärungspflicht“ kann zu mindest in gewissem Maße die Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP steuern.

- Schließlich können die auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung bestehenden und erkennbaren Prognoseunsicherheiten an die nachfolgenden Planungsebenen übermittelt werden, damit diese in die Lage versetzt werden, nach Möglichkeit die Unsicherheiten zu verringern oder ganz abzubauen.⁴⁶⁷

8.2.2 Potenziale und Defizite

Zu berücksichtigen ist, dass sich die Funktion der Verkehrswegeplanung von der Raumschließung hin zu einem umweltgerechten Engpassmanagement insbesondere in Verdichtungsräumen und entlang hochfrequenter Korridore verlagern sollte, da in Deutschland nach Jahrzehnten des Verkehrswegeausbaus mittlerweile ein dichtes Fernstraßen- und Schienennetz besteht. Dabei sollte die Lösung von Zielkonflikten zwischen Umweltbelangen und wirtschafts- sowie strukturpolitischen Zielen im Vordergrund stehen.⁴⁶⁸ Dem wird aufgrund nachstehend dargestellter Defizite noch nicht ausreichend Rechnung getragen.

8.2.2.1 Rechtliche/ Regelungsbezogene Defizite

Obwohl der BVWP von sehr hoher wirtschaftlicher Bedeutung ist und große faktische Wirkungen hat, sind weder sein Inhalt noch sein verfahrensmäßiges Zustandekommen – abgesehen von den Vorgaben des UPG für die SUP – formellen Regelungen unterworfen.⁴⁶⁹ Zudem ist insoweit Folgendes zu bedenken: Die Festlegungen des BVWP stellen die – häufig unverändert übernommenen – Entwürfe für die gesetzlich verankerten Bedarfspläne dar. Im Planfeststellungsverfahren für die Bundesfernstraßenplanung ist die objektive Erforderlichkeit der Maßnahme bei Straßenbaumaßnahmen, vor allem durch Neubauten, nicht durch Berufung auf konkrete Missstände nachweisbar, sondern durch ihre Übereinstimmung mit einer Planungskonzeption, die mit den Planungsleitsätzen des Bundesfernstraßengesetzes im Einklang steht (z. B. die Schließung einer Lücke im Autobahnnetz). Soweit diese Konzeption bereits im Wege normativer Bedarfsplanung zustande gekommen ist, wird durch den Bedarfsplan die objektive Erforderlichkeit der Planung ohne Weiteres bejaht.⁴⁷⁰ Darüber hinaus ist die Bedarfssfestlegung durch BVWP und Bedarfsgesetze nicht nur im Rahmen der Planrechtfertigung, sondern auch im Rahmen der planerischen Abwägung von Bedeutung.

Nach Einschätzung des SRU stellt sich vor allem die Methode der Bedarfserhebung sowie die Überprüfung, ob tatsächlich ein Bedarf besteht, als problematisch dar.⁴⁷¹ Diese Einschätzung des SRU erfolgte zwar zum BVWP 2003, beansprucht jedoch aufgrund der Ausgestaltung des

⁴⁶⁷ Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 289.

⁴⁶⁸ So der SRU (2005), S. 198.

⁴⁶⁹ Albrecht/Stratmann/Walz (2010), S. 826; vgl. Köck/Salzborn (2012), S. 204.

⁴⁷⁰ Dürr, in: Kodal (2010), S. 1224 Rn. 27.5.

⁴⁷¹ SRU (2005), S. 206, 214.

Verfahrens zur Aufstellung des BVWP 2015 auch für letzteren Geltung. Bisher wurde mit der Bundesverkehrswegeplanung nach Aussage des SRU faktisch der „*Ansatz einer ‚Wunschzettel-basierten‘ Planung auf der Grundlage vielfältiger Bedarfsmeldungen der Länder*“ gewählt.⁴⁷² Da die Bundesebene wesentlich die Finanzierung der Verkehrsprojekte trägt, habe diese Praxis nebenbei zudem einen erheblichen Anreiz ausgeübt, Projekte über den tatsächlichen Bedarf hinaus anzumelden.⁴⁷³ Ob sich dies infolge der laut BMVBS vorgesehenen „Vorprüfung“ der Länder und infolge der neu eingeführten SUP-Pflicht des BVWP ändert, erscheint zumindest fraglich:

- Aufgrund des nunmehr vorgesehenen Verfahrens sind im Rahmen der nunmehr erforderlichen SUP bei der Erstellung des Umweltberichts zwar in Betracht kommende „vernünftige“ Alternativen, „*die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des BVWP berücksichtigen, insbesondere alternative Verkehrsnetze und alternative Verkehrsträger*“, zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Mit der SUP wurde jedoch lediglich ein Verfahrens-Bestandteil in das Verfahren zur Aufstellung des BVWP eingeführt, dessen Ergebnisse zwar im weiteren Verfahren zur Aufstellung des BVWP „berücksichtigt“ werden müssen (§§ 14k Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 i. V. m. 14g Abs. 3 UPG), nicht aber verpflichtend zu beachten sind (dabei sind allerdings die möglichen positiven Wirkungen der SUP-Pflicht nicht zu erkennen).

Hiervon abgesehen bestehen keine rechtlichen Vorgaben hinsichtlich der Ausgestaltung des Verfahrens zur Aufstellung des BVWP.

- Bereits bei der Aufstellung des BVWP 2003 erfolgten eine FFH-Verträglichkeitseinschätzung und eine Umweltrisikoeinschätzung; dennoch ist es nicht gelungen, „*die Verwirklichung einer umweltgerechten Mobilität durch eine konsequent die verschiedenen Verkehrssysteme und Umweltaspekte integrierende Betrachtung ausreichend vorzubereiten; unverändert stand die vergleichende Betrachtung einzelner Projekte im Vordergrund.*“⁴⁷⁴
- Nach wie vor sind die Bedarfs- bzw. Projektanmeldungen der Länder und weiterer Akteure sowie z. T. die Vorschläge des Bundes Grundlage der Verkehrsbedarfsplanung, nicht aber eine selbständige Verkehrsnetzkonzeption des Bundes.⁴⁷⁵ Auch für die Aufstellung des BVWP 2015 wurden die Länder, die DB Netz AG, Verbände und Öffentlichkeit bereits aufgefordert, Projektideen in die Bewertungsphase einbringen.⁴⁷⁶

Zwar findet für eine erste Prioritätensetzung bzgl. der angemeldeten Projekte zunächst eine Vorprüfung auf Ebene der Länder statt, bei der – dem BMVBS zufolge – bei einer

⁴⁷² SRU (2005), S. 197, 206.

⁴⁷³ SRU (2005), S. 197, 206.

⁴⁷⁴ SRU (2005), S. 205.

⁴⁷⁵ Vgl. hierzu bereits SRU (2005), S. 198.

⁴⁷⁶ BMVBS (2012-1), S. 27.

Straße beispielsweise dargelegt werden muss, warum eine Investition benötigt wird, ob Alternativen bestehen und welche Vorteile für den überregionalen Verkehr entstehen.⁴⁷⁷

Die Frage, warum eine Investition benötigt wird, richtet sich jedoch eigentlich⁴⁷⁸ nach der in der Prognosephase erstellten Verkehrsprognose, für deren Erstellung keine konkreten Vorgaben bestehen: So bestehen beispielsweise nicht einmal normative Anforderungen an die Aktualität von Verkehrsprognosen; zudem ist nicht vorgegeben, was in eine Verkehrsprognose an Inhalten einzustellen ist (Grundlagen der Prognosen). Dabei ist die Verkehrsprognose nach Einschätzung des SRU Quelle einer systematischen Über- schätzung des Nettonutzens der einzelnen Projekte.⁴⁷⁹ Bei der Bewertung von Verkehrsprojekten kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Doppelzählungen von Nutzenkomponenten; insbesondere führte die Bewertung von (durch den Bau und den Betrieb der Verkehrswege induzierten) Beschäftigungsgewinnen zu einer systematischen Überbewertung der Nutzeneffekte einer Infrastrukturmaßnahme.⁴⁸⁰ Aufgrund der Bedeutung der Verkehrsprognose für den durch den BVWP festgelegten Bedarf des Aus- und Neubaus von Verkehrswegen und der damit einhergehenden Bedeutung der Verkehrsprognose für die LRK ist dies als Defizit zu betrachten.

Zudem bestehen keine konkreten rechtlichen Anforderungen an die Vorprüfung und damit an die Bedarfsprüfung – den Ländern wird nicht genau vorgegeben, wie diese Vorprüfung zu erfolgen hat, d. h. ob dem Bund beispielsweise eine Alternativenprüfung anstelle einer reinen Benennung, dass keine Alternativen bestehen, vorgelegt werden muss, oder ob neben den Vorteilen für den überregionalen Verkehr auch erste, bei der Vorprüfung bereits abschätzbare Nachteile benannt werden müssen. Gerade an die Bedarfsprüfung müssen aus Umweltsicht jedoch höhere Anforderungen gestellt und die Prognosekontrollen verbessert werden.⁴⁸¹

§ 19b Abs. 4 UVPG enthält insoweit zwar eine Verordnungsermächtigung zugunsten des BMVBS im Einvernehmen mit dem BMU. Danach kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, dass die Länder zur Anmeldung von Verkehrsprojekten für den BVWP bestimmte vorbereitende Prüfungen vorzunehmen und deren Ergebnisse oder sonstigen Angaben beizubringen haben, die für die Durchführung der Strategischen Umweltprüfung notwendig sind. Durch eine entsprechende Verordnung könnten – zumal das Einvernehmen des BMU erforderlich ist – die bereits bisher vorgesehenen Vorprüfungen um umweltbezogene Aspekte angereichert werden, aufgrund derer eine stärkere Be-

⁴⁷⁷ BMVBS (2012-1), S. 27.

⁴⁷⁸ Ob der Zusammenhang zwischen Verkehrsprognosen und Projektanmeldungen der Länder in der Praxis stets besteht, ist zumindest anzuzweifeln.

⁴⁷⁹ SRU (2005), S. 208.

⁴⁸⁰ SRU (2005), S. 208.

⁴⁸¹ Köck/Salzborn (2012), S. 204.

rücksichtigung auch der Erfordernisse der LRK möglich wäre. Bisher wurde von dieser Verordnungsermächtigung jedoch noch kein Gebrauch gemacht. Insoweit besteht neben dem regelungsspezifischen Defizit auch ein akteursbezogenes Handlungspotenzial.

Mit der Verkehrsprognose und den Projektanmeldungen wird der Grundstein für die in den BVWP aufzunehmenden, konkreten Verkehrswegeausbauprojekte gelegt.⁴⁸² Daher sind nicht nur der BVWP selbst, sondern die diesem vorgelagerten Verfahrensschritte, insbesondere die Verkehrsprognose, die Projektanmeldungen und die Vorprüfung der betreffenden Projekte auf ihren Bedarf sowie bestehende Alternativen, von grundlegender Bedeutung für den Erhalt oder die Beeinträchtigung der LRK und deren Umweltqualität. Vor diesem Hintergrund und aufgrund der faktischen Wirkungen des BVWP bestehen bei der Bedarfserhebung und -überprüfung regelungsspezifische Defizite, die sich – was nach der bisherigen Erfahrung nicht unbegründet ist – in akteursspezifischen Handlungspotenzialen zeigen können.

- Auch bestehen nach wie vor keine normativen Anforderungen an die Nutzen/Kosten-Analysen. Dabei führen und führen die häufig überhöhten Erwartungen an die Effekte insbesondere einer Autobahnbindung nach Einschätzung des SRU zum Bau von Straßen, deren Notwendigkeit fraglich ist; denn nicht überall können die an ein dichtes Verkehrsnetz geknüpften Hoffnungen auf wirtschaftliche Entwicklung erfüllt werden.⁴⁸³
- Zudem kamen nach Einschätzung des SRU bisher die Umweltbelange in der Bewertung zu kurz – es wurde bisher beispielsweise keine Priorität auf die Vermeidung weiterer Zerschneidungen gelegt.⁴⁸⁴ Dieses „Versäumnis“ kann auch durch Querungshilfen, die in den Zulassungsverfahren ggf. vorgesehen werden, nicht aufgehoben werden, da zum einen nur für einen Teil der empfindlichen Arten Querungshilfen tatsächlich eine angemessene Kompensation der Lebensraumzerschneidung bewirken; zum anderen gehen von Verkehrswegen weitere Gefährdungsfaktoren aus, die durch Querungshilfen nicht kompensiert werden können, wie Lärm und Luftschadstoffe oder Versiegelung.⁴⁸⁵ Im Rahmen der Aufstellung des BVWP 2015 wird durch die nunmehr erforderliche SUP und die dafür bestehenden rechtlichen Vorgaben (u. a. zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung) zwar sichergestellt, dass Umweltbelange und insbesondere die für die Erfordernisse der LRK relevanten Informationen berücksichtigt werden; ob sich dies positiv auf die LRK auswirkt – z. B. indem bestimmte Vorhaben nicht in den BVWP aufgenommen werden – wird hierdurch jedoch nicht sichergestellt. Da der BVWP auch nicht gerichtlich überprüfbar ist, kann die Korrektur von Fehlgewichtungen in der Abwägung der bei der Aufstellung des BVWP relevanten Belange nicht durchgesetzt werden. Vielmehr müssen sich die Öffentlichkeit, die Naturschutzbehörden sowie die Naturschutz-

⁴⁸² Ob der Zusammenhang zwischen Verkehrsprognosen und Projektanmeldungen der Länder in der Praxis stets besteht, ist zumindest anzuzweifeln.

⁴⁸³ SRU (2005), S. 202.

⁴⁸⁴ SRU (2005), S. 214.

⁴⁸⁵ SRU (2005), S. 214.

und Umweltschutzbehörden darauf „verlassen“, dass die vorstehend beschriebene Rechtfertigungs- bzw. Erklärungspflicht ausreicht, um die tatsächliche bzw. folgenreiche Berücksichtigung der Ergebnisse der SUP zu steuern. Angesichts der faktischen Wirkungen des BVWP kann dies als ein regelungsbezogenes Defizit und akteursspezifisches Potenzial bewertet werden. Ersteres gilt zum einen, da für die Aufstellung eines BVWP weitgehende rechtliche Regelungen vorgesehen werden könnten, die eine stärkere Gewichtung der Belange der Biodiversität sicherstellen, und zum anderen, da lediglich Mitwirkungsbefugnisse, nicht aber (gerichtliche) Überprüfungsmöglichkeiten bestehen, wodurch die Effektivität der Mitwirkungs-, Berücksichtigungs- und Überwachungsvorgaben allein vom Planungsträger abhängig und damit eingeschränkt ist. Akteursspezifische Potenziale bestehen insoweit, als diese Gewichtung bisher sowie bei der Aufstellung des BVWP 2015 in der Hand von BMVBS und Bundesregierung liegt. Nach Einschätzung des SRU scheint hinsichtlich des Schutzes von Natur und Landschaft vor weiterer Zerschneidung bisher nicht die Festlegung von Zielen das Hauptproblem zu sein, sondern vielmehr „*die grundsätzliche Anerkennung des eigenständigen Naturschutzielsystems durch die Verkehrspolitik sowie die Beachtung, Konkretisierung und Umsetzung der bestehenden Umweltziele bei der Planung und Genehmigung neuer Straßen*“.⁴⁸⁶ So hat bereits der EuGH betont, dass „*grundsätzlich den mit [...] Erwägungen [des Umwelt- und Gesundheits-]schutzes] verbundenen Anforderungen Vorrang vor wirtschaftlichen Erwägungen eingeräumt werden muss*“.⁴⁸⁷ Allerdings hat die nationale Gesetzgebung im Hinblick auf den Naturschutz, den Flächenverbrauch, die Zerschneidungseffekte und den Klimaschutz darauf verzichtet, absolute Qualitäts- bzw. Schutzziele zu formulieren, mit denen sie auch den Verkehr in umweltverträgliche Bahnen zwingen könnte⁴⁸⁸ – insbesondere sind die Schutzziele des europäischen Naturschutzrechts nicht als absolute Schutzpflichten oder Grenzwerte formuliert. Dies führt in der Abwägung in der Regel zu einem Vorrang anderer – insbesondere wirtschaftlicher – Interessen vor den Interessen des Umwelt- und Naturschutzes.

8.2.2.2 Akteursspezifische Potenziale

Hinsichtlich der akteursspezifischen Potenziale wird auf vorstehende Ausführungen verwiesen, da diese mit den regelungsspezifischen Defiziten einhergehen.

8.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Wie aufgrund der beschriebenen aktuellen theoretischen Nutzbarkeit des Instruments „BVWP“ und den insoweit noch bestehenden Defiziten erkennbar wurde, könnte mithilfe des BVWP den Erfordernissen der LRK im Rahmen der Verkehrswegeplanung Rechnung getragen werden

⁴⁸⁶ SRU (2005), S. 113.

⁴⁸⁷ EuGH, Beschl. v. 02.10.2003 – Rs. C-320/03R, Rn. 58 S. I - 11683, abrufbar unter <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=56530&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=562208> (zuletzt abgerufen am 22.03.2013).

⁴⁸⁸ SRU (2005), S. 116 f.

– dies gilt vor allem aufgrund des Verhältnisses bzw. der faktischen Auswirkungen dieses Planungsinstruments auf nachfolgende Planungsinstrumente.

Der BVWP könnte für die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität in LRK effektiver nutzbar sein, wenn den vorstehend aufgezeigten Defiziten (zumindest zum Teil) Rechnung getragen würde.

Hierdurch würde die bereits aktuell denkbare Nutzbarkeit erhöht, indem sichergestellt würde, dass der Bedarf für einen Neu- oder Ausbau von Verkehrswegen zutreffend ermittelt und hierdurch eine Beeinträchtigung von Umweltbelangen, insbesondere von LRK, auf das tatsächlich notwendige Maß beschränkt würde, und dass Umweltbelange bei der Aufstellung des BVWP tatsächlich Berücksichtigung finden. Zudem würden hierdurch gleichzeitig den akteursspezifischen Potenziale gefördert. Darüber hinaus könnten die Belange der Lebensraumvernetzung und damit die Erfordernisse der LRK normativ gestärkt werden – hierfür wären Änderungen bestehender Normen erforderlich.

9 Linienbestimmung

9.1 Analyse

9.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Durch die Linienbestimmung wird in Vorbereitung der Verwirklichung eines konkreten großräumigen Straßenbauvorhabens die Planung und die geeignete Linienführung der Straße bestimmt („vorbereitende Planung“).

Die Linienbestimmung schließt sich an die (durch BVWP und Bedarfsgesetz und -plan erfolgende) Verkehrsbedarfsplanung an. Anders als in dem im FStrAbG enthaltenen Bedarfsplan, in dem die Linienführung einer Straße nur in groben Umrissen erkennbar ist, werden bei der Linienbestimmung die Anfangs- und Endpunkte sowie der grundsätzliche ungefähre Verlauf der Trasse – d. h. eines bestimmten Straßenzuges – festgelegt, insbesondere ihre ungefähre Lage im Lageverhältnis zu anderen Raumnutzungen, d. h. beispielsweise zu berührten und benachbarten Ortschaften, zu schutzbedürftigen Bereichen und zu Anlagen, von denen besondere Gefährdungen der Straße ausgehen können.⁴⁸⁹ Zudem werden die grundsätzlichen technischen Ausführungsmerkmale des Straßenbauvorhabens, wie beispielsweise die Straßengattung, die Straßencharakteristik und -querschnitte sowie die Verknüpfung mit dem bestehenden Straßennetz festgelegt.⁴⁹⁰

Da mit der Linienbestimmung demnach die ungefähre, gegenüber der Bedarfsplanung jedoch stark konkretisierte Linienführung und damit auch die Lage sowie zudem das ungefähre Ausmaß der durch ein konkretes Straßenbauvorhaben möglichen Flächeninanspruchnahme vorgegeben werden, ist dieses Instrument von großer Bedeutung für die LRK. Diese Einschätzung wird auch durch die nachfolgenden Ausführungen bestätigt.

⁴⁸⁹ Stürer (2009), Rn. 3295; Leue, in: Kodal (2010), S. 1131 Rn. 2.

⁴⁹⁰ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1131 Rn. 2.s

Die Bestimmung der Linienführung nach § 16 FStrG ist beim Neubau einer Trasse stets und bei Änderungen dann erforderlich, wenn der beabsichtigte Verlauf der Straße sich wesentlich ändert.⁴⁹¹ Dies gilt sowohl für Bundesplanungen zur Änderung bestehender oder die Schaffung neuer Bundesfernstraßen als auch für entsprechende Landesplanungen oder Ortsplanungen.

Die Linienbestimmung ist eine behördenerne Vorabstimmung ohne Außenwirkung.⁴⁹² Für die der Linienbestimmung nachfolgende straßenrechtliche Planfeststellung ist die Bestimmung der Linienführung zwar keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung.⁴⁹³ Sie ist jedoch nach Maßgabe des § 16 FStrG zwingend aufzustellen⁴⁹⁴ und kann im Rahmen nachfolgender Planungen nicht abwägungsfehlerfrei übergegangen werden⁴⁹⁵ – als behördenerne Maßnahme mit dem Charakter einer die endgültige Planung vorbereitenden Grundentscheidung⁴⁹⁶ entfaltet sie Bindungswirkungen für die nachfolgende Planfeststellung.⁴⁹⁷ Damit setzt die Linienbestimmung für spätere Planungen durch ihre Steuerungswirkung einen Rahmen.⁴⁹⁸ Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens sind daher in geringem Umfang⁴⁹⁹ nur Abweichungen von der bestimmten Linienführung möglich, ohne dass es einer erneuten Linienbestimmung bedürfte; umfangreichere Abweichungen sind dagegen nur mit Zustimmung des für die Linienbestimmung zuständigen BMVBS zulässig, das die Linienbestimmung nachträglich anzupassen hat (ohne dass hierfür allerdings ein erneutes Linienbestimmungsverfahren erforderlich wäre).⁵⁰⁰ Zu beachten ist, dass Abwägungsmängel in der Linienbestimmung auf das nachfolgende Planfeststellungsverfahren durchschlagen.⁵⁰¹

- Zu berücksichtigende umweltrechtliche Anforderungen im Verfahren zur Bestimmung der Linienführung:

⁴⁹¹ Leue, in: Kodal (2010), S. 1131 Rn. 3; Stürer (2009), Rn. 3295.

⁴⁹² Stürer (2009), Rn. 3295; Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 17.

⁴⁹³ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 18; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

⁴⁹⁴ A.A.: Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 6, der jedoch einräumt, dass der Verzicht auf eine Linienbestimmung in Fällen schwieriger und größerer Planungen oder bei Planungskollisionen wohl abwägungsfehlerhaft wäre.

⁴⁹⁵ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

⁴⁹⁶ Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

⁴⁹⁷ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 17.

⁴⁹⁸ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 18; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

⁴⁹⁹ Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 7: Abweichungen innerhalb weniger 100 Meter.

⁵⁰⁰ Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 7.

⁵⁰¹ Leue, in: Kodal (2010), S. 1137 Rn. 8.2.

Da die Linienbestimmung damit den Charakter einer die endgültige Planung vorbereitenden Grundentscheidung hat und daher bereits in einem großflächigen Maßstab auf einen Ausgleich der verschiedenen Belange unter Einschluss der Umweltbelange ausgerichtet ist,⁵⁰² kann bei der Linienbestimmung bereits abgeschätzt werden, inwieweit öffentliche und private Belange von dem Vorhaben betroffen werden.

Daher sind bei der Linienbestimmung gemäß § 16 Abs. 2 FStrG die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Es hat eine umfassende Abwägung zu erfolgen:

Im Hinblick auf Umweltschutzbelaenge sind im Rahmen der Abwägung beispielsweise folgende Aspekte zu berücksichtigen: Schutz vor Lärm und Abgasen, Schonung fruchtbarer Böden, Gefährdung von Wasserschutzgebieten, Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft (so sehen die vom Bundesverkehrsminister erlassenen „*Hinweise zur Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege beim Bundesfernstraßenbau – HNL-S 99*“ vor, dass auch die Eingriffsregelung auf der Ebene der Linienbestimmung zu berücksichtigen und in die Abwägung einzustellen ist)^{503,504} Zudem sind nach § 16 Abs. 2 FStrG die Ergebnisse der gemäß § 15 UVPG erforderlichen UVP⁵⁰⁵ zu berücksichtigen.

Sowohl in die UVP⁵⁰⁶ als auch in die Abwägung sind insbesondere alle ernsthaft in Betracht kommenden Trassenvarianten, d. h. alle Planungsalternativen, die sich nach Lage der Dinge ernsthaft anbieten oder aufdrängen, einzubeziehen.⁵⁰⁷ Linienvarianten, die ernsthaft nicht in Betracht kommen, können bereits nach einer Grobanalyse ausgeschieden werden.⁵⁰⁸ Hinsichtlich der Untersuchungstiefe der Alternativenprüfung ist darauf zu achten, dass die Alternativen so weit konkretisiert werden, dass wesentliche Unterschiede – z. B. hinsichtlich der Umweltauswirkungen – erkennbar sind.⁵⁰⁹ Da die Linienbestimmung Entscheidungselemente der Abwägung des strassenrechtlichen Planfeststellungsverfahrens vorverlagert, ist das Abwägungsmaterial möglichst frühzeitig zu

⁵⁰² Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 6; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

⁵⁰³ SRU (2005), S. 226.

⁵⁰⁴ Leue, in: Kodal (2010), S. 1135 f. Rn. 8.

⁵⁰⁵ Siehe hierzu die Ausführungen zum Verfahren der Linienbestimmung unter 5.11.3.1.4.

⁵⁰⁶ Siehe hierzu § 15 Abs. 1 Satz 3 UVPG.

⁵⁰⁷ Stürer (2009), Rn. 3295; Leue, in: Kodal (2010), S. 1137 Rn. 8.1.

⁵⁰⁸ Leue, in: Kodal (2010), S. 1137 Rn. 8.1.

⁵⁰⁹ Leue, in: Kodal (2010), S. 1137 Rn. 8.1.

sammenzustellen – zu diesem Zweck müssen auch alle in Betracht kommenden Trassenvarianten schon bei der Linienbestimmung berücksichtigt werden.⁵¹⁰

Nach Einstellung aller erforderlichen Belange in die Abwägung sind die mit dem Projekt verbundenen Vorteile den – insbesondere den durch Eingriffe in Natur und Landschaft entstehenden – Nachteilen gegenüber zu stellen; anschließend hat eine Würdigung zu erfolgen, mit der festgestellt wird, ob die Gründe, die für das Vorhaben sprechen, gegenüber den gegen das Vorhaben sprechenden Gründen so wichtig sind, dass sie unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Planung rechtfertigen.⁵¹¹ Hierbei darf die Entscheidung über die Probleme, die die Planung auf der Ebene der Linienbestimmung aufwirft, nicht auf die nächste Planungsstufe verschoben werden.⁵¹²

Da die Unterschiede der zu prüfenden Alternativen im Hinblick auf die jeweiligen Umweltauswirkungen – die auch die Auswirkungen auf die Erfordernisse der LRK und der Biodiversität umfassen können – Eingang in die Alternativenprüfung und damit in die Abwägung finden, ist insbesondere die Alternativenprüfung sowie daran anknüpfend die Abwägung von großer Bedeutung für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität in den LRK.

Hiermit sowie aufgrund des Umstands, dass im Rahmen der UVP auch der Belang der biologischen Vielfalt bzw. der Biodiversität zu bewerten ist und dieses Ergebnis nach § 16 Abs. 2 FStrG im Rahmen der fachplanerischen Abwägung zu berücksichtigen ist, können der Belang der Biodiversität und die Erfordernisse der LRK bei der strassenrechtlichen Planfeststellung Berücksichtigung finden.

Unabhängig von der Abwägung – d. h. im Rahmen der Abwägung nicht überwindbar – sind im Rahmen der Linienbestimmung allerdings rechtliche Vorschriften, die strikte Beachtung verlangen (so genannte Planungsleitsätze) zu beachten.⁵¹³ Damit sind grundsätzlich die bundesrechtlichen Vorgaben der Raumordnung zu beachten. Zudem fallen unter die strikt zu beachtenden Vorgaben auch einige der zum Schutz der Umwelt bestehenden rechtlichen Vorgaben, so beispielsweise

- das Verbot der Verunreinigung von Gewässern aus § 32 WHG,
- das Gebot des § 13 BNatSchG, wonach Eingriffe in Natur und Landschaft zu vermeiden und unvermeidbare Eingriff möglichst auszugleichen sind
 - das Vermeidungs- und Ausgleichsgebot ist allerdings nicht in dem Sinne zu verstehen, dass Vermeidung stets Vorrang hätte; es setzt vielmehr die Entschließungsfreiheit des Planungsträgers voraus, sich – unter Beachtung des Abwägungsgebots – für ein bestimmtes Vorhaben trotz der von ihm zu erwartenden Beeinträchtigungen zu

⁵¹⁰ Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 30.

⁵¹¹ Leue, in: Kodal (2010), S. 1137 Rn. 8.2.

⁵¹² Leue, in: Kodal (2010), S. 1137 Rn. 8.2.

⁵¹³ Leue, in: Kodal (2010), S. 1105 Rn. 8.1.

entscheiden, und verlangt lediglich, dass das Ausmaß der Beeinträchtigungen im Rahmen des Vermeidbaren begrenzt wird;⁵¹⁴

- das Verbot der erheblichen Beeinträchtigung von FFH- und Vogelschutzgebieten aus § 34 BNatSchG, wobei hiervon nach Maßgabe des § 34 Abs. 3 - 5 BNatSchG Abweichungen möglich sind,

und

- das Verbot des Hervorrufens schädlicher, nach dem Stand der Technik vermeidbarer Umwelteinwirkungen des § 41 Abs. 1 BImSchG.⁵¹⁵

Aufgrund der FFH-rechtlichen Vorgaben ist im Rahmen der Linienbestimmung gemäß § 36 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG eine FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) erforderlich. Ergibt diese, dass es infolge der vorgesehenen Linienführung zu erheblichen Beeinträchtigungen kommt, ist bereits auf der Ebene der Linienbestimmung darzulegen, welche zwingenden Gründe eine Trassierung rechtfertigen, die eine erhebliche Beeinträchtigung von FFH-Gebieten mit sich bringt (§ 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG).⁵¹⁶ Darüber hinaus ist nicht nur im Rahmen der Abwägung, sondern auch für die FFH-rechtliche Zulässigkeit der zu bestimmenden Linienführung gemäß § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG erforderlich, dass zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind. Dieser Alternativenprüfung kommt auf der Ebene der Linienbestimmung maßgebliche Bedeutung für die Zulässigkeit des Straßenbauvorhabens und damit auch für die LRK zu.⁵¹⁷ Die FFH-VP ist auf der Ebene der Linienbestimmung zwar nicht in der Planungstiefe zu bearbeiten, wie auf der Ebene der Planfeststellung – es erfolgt eine „gestufte“ FFH-VP, die in der Planfeststellung für das betreffende Straßenbauvorhaben zu verdichten sowie zu aktualisieren und ggf. zu korrigieren ist.⁵¹⁸ Ist jedoch bereits auf der Ebene der Linienbestimmung klar erkennbar, dass eine der in Betracht kommenden Varianten zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten führt, eine andere Trassenvariante dagegen nicht, muss bereits auf Ebene der Linienbestimmung grundsätzlich die erstgenannte Trassenvariante ausscheiden – dies gilt allerdings unter dem Vorbehalt, dass die mit dem Vorhaben verfolgten Planungsziele durch beide Varianten (ggf. unter geringfügigen Abstrichen) erreicht würden.⁵¹⁹

Abgesehen von den strikt zu beachtenden rechtlichen Vorschriften sind Vermeidungs-, Minimierungs- sowie Optimierungsgebote im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

⁵¹⁴ Vallendar, in: Hermes/Sellner (2006), § 18 Rn. 104; vgl. Storost (2004), S. 264 f.

⁵¹⁵ Dürr, in: Kodal (2010), S. 1226 f. Rn. 28.1; vgl. zu den naturschutzrechtlichen Vorgaben Storost (2004), S. 264 f.

⁵¹⁶ SRU (2005), S. 225.

⁵¹⁷ SRU (2005), S. 225.

⁵¹⁸ SRU (2005), S. 224.

⁵¹⁹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 01.04.2009 – 4 B 61/08, Rz. 27, recherchiert in juris.

gen – diesen kommt insoweit besonderes Gewicht zu, als sie möglichst weitgehend zu beachten sind.⁵²⁰ Beispiele für Optimierungsgebote sind der Schutz sensibler Bereiche nach § 50 BImSchG und die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG.⁵²¹ Das Schutzgebot des Art. 20a GG – der Staatszielbestimmung Umweltschutz – ist durch die Exekutive (und die Rechtsprechung) zudem bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei Ermessensentscheidungen als Auslegungs- und Abwägungshilfe heranzuziehen.⁵²² Aber auch die Eingriffsregelung zählt zu den Optimierungsgeboten.⁵²³

Zu beachten ist, dass die Planungsleitsätze sowie die Optimierungsgebote zwar die Straßenplanung beeinflussen; diese Fachplanung ist jedoch auf die möglichst optimale Erfüllung der spezifischen Aufgaben des eigenen Fachbereichs ausgerichtet – es ist nicht das Ziel der Straßenplanung, die Anforderungen aus „fremden“ Sachgebieten zu verwirklichen.⁵²⁴ Hinsichtlich der nicht durch Planungsleitsätze „geschützten“ umweltfachlichen Belange verschafft das Abwägungsgebot, infolge dessen auch diese Belange in der Straßenplanung zu berücksichtigen sind, zwar aus Umweltsicht einen Gewinn. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Abwägungsgebot⁵²⁵ nicht genügt würde, wenn die Zulassung eines Vorhabens nur noch unter den maßgeblichen Voraussetzungen der umweltrelevanten Belange beurteilt würde, da dies zu einer Unterbewertung der übrigen Belange, insbesondere der fachplanerischen Erfordernisse, (und damit zu Abwägungsfehlern) führen würde.⁵²⁶

Aufgrund des beschriebenen Prüfprogramms (insbesondere aufgrund der Alternativenprüfung) sowie der Wirkungen der Linienbestimmung für die Planfeststellung und der damit bestehenden, erheblichen Bedeutung der Linienbestimmung für die umweltschonende Führung und Ausgestaltung (nach Ausmaß und Umfang) der Fernstraßen⁵²⁷ ist die Linienbestimmung von großer Bedeutung für die Möglichkeit des Erhalts und der Verbesserung der Umweltqualität in den LRK.

9.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Das Instrument der straßenrechtlichen Linienbestimmung weist Bezug zu den Gefährdungsfaktoren Versiegelung, Zerschneidung, verkehrsbedingte Schadstoffeinträge und verkehrsbedingter Lärm auf.

⁵²⁰ Leue, in: Kodal (2010), S. 1105 Rn. 8.1.

⁵²¹ Leue, in: Kodal (2010), S. 1105 Rn. 8.1.

⁵²² Leue, in: Kodal (2010), S. 1109 Rn. 11.

⁵²³ Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 30.

⁵²⁴ Leue, in: Kodal (2010), S. 1119 Rn. 18.1.

⁵²⁵ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1107 Rn. 9.

⁵²⁶ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1119 Rn. 18.1.

⁵²⁷ SRU (2005), S. 221.

Aufgrund seiner die Zulassung des konkreten Straßenbauprojekts unmittelbar vorbereitenden Funktion und der damit bestehenden, vorstehend beschriebenen erheblichen Bedeutung der Linienbestimmung besteht ein umfangreicher Bezug zu vielen LRK verschiedener Lebensraumtypen.

9.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Die Linienbestimmung schließt sich an die Bedarfsplanung an; diese enthält die Feststellung des Bedarfs, die für die Linienbestimmung gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG verbindlich ist.

Zudem sind die in Landesraumordnungsplänen festgelegten Ziele der Raumordnung gemäß § 5 Abs. 1 ROG zu beachten, wenn die zuständige Stelle – vorliegend das BMVBS – bei der Aufstellung des Raumordnungsplans beteiligt worden ist und innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels nicht widersprochen hat.

Der Linienbestimmung geht des Weiteren regelmäßig ein Raumordnungsverfahren voraus.⁵²⁸ Dessen Ergebnisse sind gemäß § 16 Abs. 2 FStrG in der Linienbestimmung im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Für die nachfolgende straßenrechtliche Planfeststellung ist die Bestimmung der Linienführung zwar keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung,⁵²⁹ entfaltet für diese jedoch Bindungswirkungen.⁵³⁰ Ergänzend ist anzuführen, dass die Linienbestimmung aufgrund ihrer nach § 15 UVPG bestehenden UVP-Pflicht⁵³¹ auch im Hinblick auf den Umfang der im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens erforderlichen UVP Auswirkungen auf das Planfeststellungsverfahren hat. Denn gemäß § 15 Abs. 4 UVPG kann die Prüfung der Umweltverträglichkeit in dem der Linienbestimmung nachfolgenden Zulassungsverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden.

Soweit der Inhalt der Linienbestimmung bereits durch andere Planungen mit vergleichbarer Wirkung und Aussagekraft festgelegt worden ist, kann die Linienbestimmung entfallen; dies ist beispielsweise bei einem unter Beteiligung des Straßenbaulastträgers zustande gekommenen Flächennutzungsplan, der auch die Flächen für den überörtlichen Verkehr und für örtliche Hauptverkehrszüge darstellt und dabei die Linienführung genauer ausweist, der Fall.⁵³² Allerdings ist in diesem Fall die Zustimmung des für die Linienbestimmung zuständigen BMVBS erforderlich.⁵³³

⁵²⁸ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 17.

⁵²⁹ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 18; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

⁵³⁰ Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 17.

⁵³¹ Siehe hierzu die nachfolgenden Ausführungen zum Verfahren der Linienbestimmung.

⁵³² Leue, in: Kodal (2010), S. 1132 Rn. 3.3.

⁵³³ Leue, in: Kodal (2010), S. 1132 Rn. 3.3.

9.1.4 Verfahren und Akteure

Das Linienbestimmungsverfahren ist kein förmliches Verfahren. Verfahrensrechtliche Vorgaben bestehen auf bundesrechtlicher Ebene nur insoweit, als § 16 Abs. 2 Satz 2 FStrG bestimmt, dass die Linienbestimmung

durch das BMVBS im Benehmen mit den Landesplanungsbehörden der beteiligten Länder zu erfolgen hat,

- innerhalb einer Frist von drei Monaten abzuschließen ist und
- eine Abwägung zu erfolgen hat.

Die Linienbestimmung kann daher „*auf jede geeignete Weise*“ erfolgen.⁵³⁴ Insbesondere kann die Linienführung längerer Abschnitte einer Bundesfernstraße in Teilabschnitten bestimmt werden, wenn dies zweckmäßig ist und jedem Teilabschnitt eine eigenständige Bedeutung kommt.⁵³⁵

Im Linienbestimmungsverfahren zu beachten sind allerdings die Vorgaben des UPG sowie die Vorgaben anderer Fachgesetze hinsichtlich der Beteiligung von Fachbehörden.

So sind beispielsweise die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden gemäß § 3 Abs. 5 BNatSchG bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, durch die Behörden des Bundes und der Länder hierüber zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, soweit nicht eine weiter gehende Form der Beteiligung vorgesehen ist. Auch sind die für die Forstwirtschaft zuständigen Behörden nach § 8 Nr. 2 BWaldG durch die Träger öffentlicher Vorhaben bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können, bereits bei der Vorbereitung der Planungen und Maßnahmen zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht nach dem BWaldG und sonstigen Vorschriften eine andere Form der Beteiligung vorgeschrieben ist. Des Weiteren besteht gemäß § 15 Abs. 5 ROG⁵³⁶ das Erfordernis zur gegenseitigen Abstimmung aller öffentlichen Planungen: Danach ist bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen – hierzu zählt der Bau von Bundesfernstraßen – im Benehmen mit der zuständigen Stelle über die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens zu entscheiden. Fällt die Entscheidung zugunsten der Erforderlichkeit eines Raumordnungsverfahrens aus, ist dieses vor der Linienbestimmung durchzuführen. Schließlich erfolgt die Beteiligung anderer Bundesministerien (z. B. des BMU) im Rahmen der Geschäftsordnung der Bundesregierung, so dass die von diesen vertretenen Belange nach wie vor bei der Entscheidung über die Linienführung berücksichtigt werden – anders als vor Inkrafttreten des Planungsvereinheitlichungsgesetzes ist jedoch kein Einvernehmen dieser Bundesministerien mehr erforderlich.⁵³⁷

⁵³⁴ Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 19.

⁵³⁵ Leue, in: Kodal (2010), S. 1132 Rn. 4.

⁵³⁶ Leue, in: Kodal (2010), S. 1142 Rn. 13.2.

⁵³⁷ Leue, in: Kodal (2010), S. 1142 Rn. 13.3.

Weitergehende Formen der Beteiligung und der Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen der Linienbestimmung ergeben sich aus den Vorgaben des UVPG:

Nach § 15 UVPG ist für die Linienbestimmung grundsätzlich eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Die UVP ist gemäß § 2 Abs. 1, 4 UVPG ein unselbstständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen, die von einer Behörde, einer Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden. Sie umfasst gemäß § 2 Abs. 1 UVPG die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens u. a. auf

- Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, *Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt*,
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft sowie
- die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.

Die Ergebnisse der UVP sind nach § 16 Abs. 2 FStrG im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

Hierfür sind nach § 6 UVPG die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens zu Beginn des Linienbestimmungsverfahrens vorzulegen. § 6 Abs. 3 UVPG enthält einen Katalog von Angaben, die in den entscheidungserheblichen Unterlagen mindestens enthalten sein müssen: Hierzu gehören neben einer Beschreibung des Vorhabens mit Angaben über Standort, Art und Umfang sowie Bedarf an Grund und Boden auch eine Beschreibung

- der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen des Vorhabens vermieden, vermindert oder, soweit möglich, ausgeglichen werden, sowie der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft,
- der zu erwartenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden,
- der Umwelt und ihrer Bestandteile im Einwirkungsbereich des Vorhabens unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden sowie Angaben zur Bevölkerung in diesem Bereich, soweit die Beschreibung und die Angaben zur Feststellung und Bewertung erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen des Vorhabens erforderlich sind und ihre Beibringung für den Träger des Vorhabens zumutbar ist,

und schließlich eine Übersicht über die wichtigsten, vom Träger des Vorhabens geprüften anderweitigen Lösungsmöglichkeiten und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen des Vorhabens.

Die UVP ist gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UVPG nach dem jeweiligen Stand des Verfahrens zu prüfen. Hiermit wird klargestellt, dass die Ermittlungen der Auswirkungen auf die Umwelt für die Linienbestimmung nicht den Konkretisierungsgrad erreichen müssen, wie er für die Feintrassierung in der Planfeststellung erforderlich ist; zudem müssen die nach § 6 UVPG

beizubringenden Unterlagen nicht die Genauigkeit und die erforderlichen Angaben nicht die Aussagekraft haben, wie es für die parzellenscharfe Planung erforderlich wäre.⁵³⁸

Jedoch sind nach § 15 Abs. 1 Satz 3 UVPG auch im Rahmen der UVP für die Linienbestimmung insbesondere alle ernsthaft in Betracht kommenden Trassenvarianten einzubeziehen – es ist also auch im Rahmen der UVP eine Alternativenprüfung erforderlich.

An der UVP sind zum einen gemäß § 7 UVPG die Behörden, deren umweltbezogener Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (d. h. u. a. die Naturschutzbehörden), zu beteiligen; hierfür werden diesen Behörden durch die für die Linienbestimmung zuständige Behörde die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens (vgl. hierzu § 6 UVPG) übermittelt und die Stellungnahmen der betroffenen Behörden eingeholt.

Zum anderen ist im Rahmen der UVP für die Linienbestimmung auch die Öffentlichkeit zu beteiligen. Anders als nach § 9 Abs. 3 UVPG bei den der Zulassung vorgelagerten Verfahren vorgesehen, wird der nicht zu unterschreitende Mindeststandard der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP des Linienbestimmungsverfahrens – d. h. eines der Zulassung vorgelagerten Verfahrens – durch § 15 Abs. 2 UVPG angehoben. Insbesondere erfolgt keine Beschränkung der Äußerungsbefugnis auf die „betroffene Öffentlichkeit“.⁵³⁹

Auf der Grundlage der vorstehend benannten entscheidungserheblichen Unterlagen, der Stellungnahmen der zu beteiligenden Behörden sowie der Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit muss die zuständige Behörde gemäß § 11 UVPG eine zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen des Vorhabens sowie der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen vermieden, vermindert oder ausgeglichen werden, einschließlich der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft erarbeiten. Auf der Grundlage dieser zusammenfassenden Darstellung muss die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens bewerten und diese Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge im Sinne der §§ 1, 2 Abs. 1 Satz 2 und 4 UVPG nach Maßgabe der geltenden Gesetze – so z. B. des BNatSchG – berücksichtigen (§ 12 UVPG). Die zusammenfassende Darstellung kann gemäß § 11 Satz 4 UVPG in der Begründung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens erfolgen.

Zu beachten ist allerdings, dass das Erfordernis einer UVP nicht besteht, wenn die Umweltverträglichkeit bereits in einem Raumordnungsverfahren geprüft wurde und dabei die Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 3 UVPG sowie die in § 15 Abs. 2 UVPG beschriebenen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung aus § 15 Abs. 2 UVPG erfüllt sind.

Aufgrund des Erfordernisses einer UVP und durch die beschriebenen Vorgaben für die Beteiligung

- von Behörden mit umfassenden und recht weitgehendem Bezug zum Naturschutz,

⁵³⁸ Leue, in: Kodal (2010), S. 114 Rn. 15.

⁵³⁹ Wagner, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 15 Rn. 37.

- der Öffentlichkeit
- sowie vor allem der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

ist die Möglichkeit eröffnet, dass die Erfordernisse der Lebensraumvernetzung und das Konzept der LRK als Belange bzw. Informationen in das Linienbestimmungsverfahren eingebracht werden.

Da die Linienbestimmung keine Außenwirkung hat, ist sie nicht unmittelbar gerichtlich überprüfbar; vielmehr sind die Rechtsschutzmöglichkeiten bzgl. der Linienbestimmung gemäß § 15 Abs. 5 UVPG auf das nachfolgende Planfeststellungsverfahren, mit dem das Straßenbauvorhaben zugelassen wird, verlagert – im Verfahren der Anfechtung des betreffenden Planfeststellungsbeschlusses kann die Linienbestimmung inzident überprüft werden.⁵⁴⁰ Gegen den Planfeststellungsbeschluss können jedoch sowohl betroffene Private als auch nach §§ 64 i.V.m. 63 Abs. 2 Nr. 6, 7 BNatSchG bzw. §§ 2, 1 Abs. 1 Nr. 1 UmwRG Umwelt- und Naturschutzvereinigungen Klage erheben und die Belange geltend machen, die sie bei der im Rahmen des Linienbestimmungsverfahrens erfolgten Öffentlichkeitsbeteiligung geltend gemacht haben. Da diese Belange damit gerichtlich durchgesetzt werden können, kommt den Einwänden der Öffentlichkeit und der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen hierdurch bereits im Linienbestimmungsverfahren ein großes Gewicht zu.

Die Mitwirkungs- und Klagerechte der Öffentlichkeit und der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sind daher von großer Bedeutung für den Erhalt und die Sicherung der Umweltqualität in den LRK.

9.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

9.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Grundsätzlich ist das Planungsinstrument der Linienbestimmung bereits aktuell für die Zwecke der LRK nutzbar:

Mit der Linienbestimmung werden die ungefähre, gegenüber der Bedarfsplanung jedoch stark konkretisierte Linienführung und damit auch die Lage sowie zudem das ungefähre Ausmaß der durch ein konkretes Straßenbauvorhaben möglichen Flächeninanspruchnahme vorgegeben. Im Rahmen des nachfolgenden Planfeststellungsverfahrens sind – ohne Abwägungsfehlern zu unterliegen – nur in geringem Umfang⁵⁴¹ Abweichungen von der bestimmten Linienführung möglich, ohne dass es einer erneuten Linienbestimmung bedürfte. Die Linienbestimmung setzt daher durch ihre Steuerungswirkung für spätere Planungen einen Rahmen.⁵⁴²

Da die Linienbestimmung damit den Charakter einer die endgültige Planung vorbereitenden Grundentscheidung hat und daher bereits in einem großflächigen Maßstab auf einen Ausgleich

⁵⁴⁰ Stür (2009), Rn. 3295.

⁵⁴¹ Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 7: Abweichungen innerhalb weniger 100 Meter.

⁵⁴² Hünnekens, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19b Rn. 18; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

der verschiedenen Belange unter Einschluss der Umweltbelange ausgerichtet ist,⁵⁴³ kann bei der Linienbestimmung bereits abgeschätzt werden, inwieweit öffentliche und private Belange von dem Vorhaben betroffen werden.

Daher sind bei der Linienbestimmung gemäß § 16 Abs. 2 FStrG die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Es hat eine umfassende Abwägung zu erfolgen, im Rahmen derer auch die Erfordernisse der LRK berücksichtigt werden können.

Aufgrund der sowohl im Rahmen der FFH-VP und der UVP als auch im Rahmen der Abwägung erforderlichen Alternativenprüfung gibt das Linienbestimmungsverfahren den geeigneten rechtlichen Rahmen vor, um alternative Trassen zur Verbindung von Anfangs- und Endpunkten zu vergleichen und planerisch zu bewerten.⁵⁴⁴ So kann der für die Prüfung im Planfeststellungsverfahren zu untersuchende Raum auf grundsätzlich geeignete Planungsvarianten eingeschränkt werden, wobei der Planfeststellungsbehörde für das anschließende Planfeststellungsverfahren jedoch noch ausreichend Gestaltungsspielraum zur Verfügung stehen muss.⁵⁴⁵ Durch die Alternativenprüfung sowie die daran anknüpfende Abwägung kann Einfluss auf das Ausmaß möglicher Beeinträchtigungen der Umweltqualität in den LRK genommen werden, da auch die Unterschiede der zu prüfenden Alternativen im Hinblick auf die jeweiligen Umweltauswirkungen – die auch die Auswirkungen auf die Erfordernisse der LRK und der Biodiversität umfassen können – Eingang in die Alternativenprüfung und damit in die Abwägung finden. Insbesondere ist Folgendes zu berücksichtigen: Ist bereits auf der Ebene der Linienbestimmung klar erkennbar, dass eine der in Betracht kommenden Varianten zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten führt, eine andere Trassenvariante dagegen nicht, muss bereits auf Ebene der Linienbestimmung grundsätzlich die erstgenannte Trassenvariante ausscheiden. Dies gilt allerdings unter dem Vorbehalt, dass die mit dem Vorhaben verfolgten Planungsziele durch beide Varianten (ggf. unter geringfügigen Abstrichen) erreicht würden.

Damit können durch die Linienbestimmung Art und Ausmaß der Beeinträchtigung von LRK beeinflusst werden.

Aufgrund des Erfordernisses einer UVP und durch die beschriebenen Vorgaben für die Beteiligung

- von Behörden mit umfassenden und recht weitgehendem Bezug zum Naturschutz,
- der Öffentlichkeit
- sowie vor allem der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen

⁵⁴³ Ronellenfitsch, in: Marschall (2012), § 16 Rn. 6; Gärditz, in: Landmann/Rohmer (2012), Band I, § 19b UVPG Rn. 15.

⁵⁴⁴ Wagner, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 15 Rn. 33.

⁵⁴⁵ Wagner, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 15 Rn. 33.

ist die Möglichkeit eröffnet, dass die Erfordernisse der Lebensraumvernetzung und das Konzept der LRK als Belange bzw. Informationen in das Linienbestimmungsverfahren eingebracht werden. Darüber hinaus wird durch die Klagerechte der Öffentlichkeit und der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen gewährleistet, dass die von diesen vorgebrachten Belange gerichtlich durchgesetzt werden können. Daher kommen den Einwänden der Öffentlichkeit und der Umwelt- und Naturschutzvereinigungen hierdurch bereits im Linienbestimmungsverfahren ein großes Gewicht und eine bedeutende Möglichkeit der Einflussnahme zugunsten der Lebensraumvernetzung und der LRK zu.

Aufgrund des beschriebenen Prüfprogramms – insbesondere aufgrund der Alternativenprüfung, der UVP und der Öffentlichkeitsbeteiligung – sowie der Wirkungen der Linienbestimmung für die Planfeststellung und der damit bestehenden, erheblichen Bedeutung der Linienbestimmung für die umweltschonende Führung und Ausgestaltung (nach Ausmaß und Umfang) der Fernstraßen⁵⁴⁶ ist die Linienbestimmung von großer Bedeutung für die Möglichkeit des Erhalts und der Verbesserung der Umweltqualität in den LRK.

9.2.2 Potenziale und Defizite

9.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

In der Praxis der Linienbestimmung fehlt es nicht an einer Berücksichtigung der naturschutzfach- und -rechtlichen Belange. Diese ist durch die zu beachtenden rechtlichen Vorgaben sowie das Erfordernis der UVP und die erforderliche Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich gewährleistet. Optimierbar ist vielmehr die Gewichtung des Naturschutzes in der Abwägung. Insoweit ist zwar zu berücksichtigen, dass dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Abwägungsgebot⁵⁴⁷ nicht genügt würde, wenn die Zulassung eines Vorhabens nur noch unter den maßgeblichen Voraussetzungen der umweltrelevanten Belange beurteilt würde, da dies zu einer Unterbewertung der übrigen Belange, insbesondere der fachplanerischen Erfordernisse, (und damit zu Abwägungsfehlern) führen würde.⁵⁴⁸ Insbesondere ist die strassenrechtliche Fachplanung auf die möglichst optimale Erfüllung der spezifischen Aufgaben des eigenen Fachbereichs ausgerichtet – es ist nicht das Ziel der Straßenplanung, die Anforderungen aus „fremden“ Sachgebieten zu verwirklichen.⁵⁴⁹ Jedoch umfasst die „*möglichst optimale Erfüllung der spezifischen Aufgaben des eigenen Fachbereichs*“ auch die ausreichende Berücksichtigung der betroffenen Umweltbelange – zumal sich die Funktion der Verkehrswegeplanung von der Raumerschließung hin zu einem umweltgerechten Engpassmanagement vor allem in Verdichtungsräumen und entlang hochfrequenter Korridore verlagern sollte und dabei die Lösung von Zielkonflikten zwischen Umweltbelangen und wirtschafts- sowie strukturpolitischen Zielen im Vordergrund stehen sollte, da in Deutschland nach Jahrzehnten des Verkehrswegeausbaus mittlerweile ein

⁵⁴⁶ SRU (2005), S. 221.

⁵⁴⁷ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1107 Rn. 9.

⁵⁴⁸ Vgl. Leue, in: Kodal (2010), S. 1119 Rn. 18.1.

⁵⁴⁹ Leue, in: Kodal (2010), S. 1119 Rn. 18.1.

dichtetes Fernstraßennetz besteht.⁵⁵⁰ Dieser veränderten Funktion und der Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse ist auch im Rahmen der Verkehrswegeplanung, insbesondere im Rahmen der Abwägung Rechnung zu tragen. Dies ist Aufgabe der beteiligten Akteure, insbesondere des BMVBS als Linienbestimmendem. Insoweit ist eine Sensibilisierung der Akteure erforderlich.

9.2.2.2 Rechtliche/ Regelungsbezogene Defizite

Hinsichtlich der Erfordernisse der LRK ist die Gewichtung des Naturschutzes in der Abwägung problematisch. Dem kann jedoch nicht durch eine Änderung der Anforderungen an das rechtsstaatlich vorgegebene Abwägungsgebot beigekommen werden. Vielmehr ist zum einen eine Sensibilisierung und Aktivierung der Akteure erforderlich (siehe hierzu vorstehende Ausführungen). Zum anderen sollten die spezifischen Wirkungen der von Verkehrswegen ausgehenden Gefährdungsfaktoren (wie Zerschneidung, Versiegelung, Lärm, Licht und verkehrsbedingte Schadstoffe) im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden. Insoweit ist eine Anpassung der Anforderungen an die UVP sowie eine Nutzung der raumordnerischen Instrumente (d. h. eine Stärkung der von den Gefährdungsfaktoren betroffenen Belange mittels Zielen der Raumordnung)⁵⁵¹ denkbar. Allerdings sollte die Berücksichtigung der spezifischen Wirkungen der von Verkehrswegen ausgehenden Gefährdungsfaktoren in der Praxis bereits erfolgen, da die vorhabenbezogenen Wirkfaktoren im Rahmen der Auswirkungsprognose der UVU beschrieben werden. Soweit dies nicht erfolgt, ist daher eine Sensibilisierung und Aktivierung der Akteure erforderlich.

Hinsichtlich der Frage, in welchem Umfang die Erfordernisse der LRK berücksichtigt werden können, stellt es sich zudem als Defizit dar, dass kein Einvernehmen der Naturschutzbehörden und – anders als vor Inkrafttreten des Planungsvereinheitlichungsgesetzes – kein Einvernehmen der Bundesministerien (z. B. des BMU) mehr erforderlich ist.⁵⁵² Zwar kann durch die bestehenden Vorgaben für die Beteiligung von Behörden (und der Öffentlichkeit) sowie aufgrund des Erfordernisses einer UVP sichergestellt werden, dass die Belange der Lebensraumvernetzung und die Erfordernisse der LRK Eingang in das Linienbestimmungsverfahren finden. Dieser Einfluss begrenzt sich jedoch auf die Weitergabe von Informationen und besteht nicht etwa auch im Hinblick auf das Ergebnis der Prüfung, so dass die Naturschutzbehörden keinen Einfluss darauf haben, in welchem Ausmaß die Umweltbelange berücksichtigt werden. Insofern wäre entweder eine Ausweitung des Einflusses der Naturschutzbehörden oder eine Ausweitung des Einflusses umwelt- und naturschutzrechtlichen Belange erforderlich.

Als eine weitere Schwierigkeit im Rahmen der Linienbestimmung stellt sich schließlich der Umstand dar, dass im Rahmen der FFH-rechtlichen Alternativenprüfung nur die Alternativen in Betracht kommen, durch die die mit dem Vorhaben verfolgten Planungsziele (ggf. unter ge-

⁵⁵⁰ SRU (2005), S. 198.

⁵⁵¹ Siehe hierzu die Ausführungen zu den raumordnerischen Instrumenten unter Ziff. 2 - 4.

⁵⁵² Leue, in: Kodal (2010), S. 1142 Rn. 13.3.

ringfügigen Abstrichen) erreicht würden.⁵⁵³ Die Planungsziele werden jedoch – was den Bau einer bestimmte Trasse betrifft – durch die Bedarfsplanung vorgegeben, so dass beispielsweise eine Nullvariante oder eine Trassenvariante, die in der Linienführung stark von dem im Bedarfsplan vorgegebenen Vorhaben abweicht, in der Regel nicht möglich ist. Dieser Kritikpunkt ist jedoch an die der Linienbestimmung vorgelagerten Instrumente „BVWP“ und „Bedarfspläne“ adressiert.

9.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Wie aufgrund der beschriebenen aktuellen theoretischen Nutzbarkeit des Instruments „Linienbestimmung“ und den insoweit noch bestehenden Defiziten erkennbar wurde, könnte mithilfe der Linienbestimmung den Erfordernissen der LRK im Rahmen der Verkehrswegeplanung in gewissem Umfang Rechnung getragen werden.

Die Linienbestimmung könnte für die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität in LRK effektiver nutzbar sein, wenn den vorstehend aufgezeigten Defiziten Rechnung getragen würde.

Hierdurch würde die bereits aktuell denkbare Nutzbarkeit erhöht, indem sichergestellt würde, dass die durch Fernstraßenvorhaben betroffenen Umweltbelange ausreichend Berücksichtigung finden und hierdurch eine Beeinträchtigung von Umweltbelangen, insbesondere von LRK, auf das tatsächlich notwendige Maß beschränkt würde.

10 Flurbereinigung/-neuordnung

10.1 Analyse

10.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Die Flurbereinigung beziehungsweise Flurneuordnung⁵⁵⁴ ist ein Instrument der Umgestaltung insbesondere land- und forstwirtschaftlicher Flächen.⁵⁵⁵ Es bestehen fünf verschiedene Flurbereinigungsverfahrenstypen:⁵⁵⁶

- die Regelflurbereinigung gemäß §§ 1, 4, 41, 48⁵⁵⁷ FlurbG,
- die Unternehmensflurbereinigung gemäß § 87 FlurbG,

⁵⁵³ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 01.04.2009 – 4 B 61/08, Rz. 27, recherchiert in juris.

⁵⁵⁴ Der Begriff der „Flurneuordnung“ hat keine eigenständige Bedeutung, es handelt sich um Synonyme; vgl. Möckel (2012), S. 247.

⁵⁵⁵ Vgl. Möckel (2012-a), S. 247 m. w. N.

⁵⁵⁶ Vgl. Möckel (2012-a), S. 249.

⁵⁵⁷ Das Verfahren der Regelflurbereinigung ist im Gegensatz zu den anderen Flurbereinigungsverfahrensarten nicht in einer bestimmten Vorschrift oder in einem bestimmten Abschnitt geregelt, sondern im gesamten FlurbG mit Ausnahme der Sondervorschriften für die anderen Verfahren; vgl. Möckel (2012-a), S. 249.

- die vereinfachte Flurbereinigung gemäß § 86 FlurbG,
- das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG und
- der freiwillige Landtausch nach § 103a FlurbG.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich grundsätzlich auf das Regelflurbereinigungsverfahren. Soweit Besonderheiten bestehen, die für die Ziele des Forschungsvorhabens relevant sind, werden auch Ausführungen zur Unternehmensflurbereinigung gemacht. Die Verfahren nach § 86 FlurbG⁵⁵⁸ und § 91 FlurbG werden nicht näher erläutert, da es sich letztlich lediglich um Modifikationen des Regelverfahrens handelt.⁵⁵⁹ Das Verfahren nach § 103a FlurbG bleibt aufgrund der geringen praktischen Bedeutung⁵⁶⁰ und der Armut an spezifisch öffentlich-rechtlichen Regelungen⁵⁶¹ außer Betracht.

Die Ausführungen beziehen sich dabei insgesamt auf die Flurbereinigung nach dem FlurbG des Bundes. Seit dem 01.09.2006 liegt das Recht der Flurbereinigung gemäß Art. 70 Abs. 1 GG in der Gesetzgebungskompetenz der Länder.⁵⁶² Bisher hat jedoch kein Bundesland ein eigenes Flurbereinigungsgesetz erlassen. Das Flurbereinigungsgesetz des Bundes gilt daher gemäß Art. 125a GG fort.

Die Flurbereinigung dient dem übergeordneten, in § 1 FlurbG formulierten Ziel, die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern sowie die allgemeine Landeskultur und die Landentwicklung zu fördern. Vor dem Hintergrund dieses Ziels dient die Regelflurbereinigung insbesondere dazu, infolge von Erbteilungen zersplitterte Flurstücke zusammenzulegen und die Bewirtschaftungsfläche pro Hof entsprechend der gesteigerten landwirtschaftstechnischen Möglichkeiten zu vergrößern, um den Gesamtnutzen der Teilnehmergemeinschaft zu maximieren.⁵⁶³ Demgegenüber dient die Unternehmensflurbereinigung dem Zweck, den Flächenbedarf von Infrastrukturvorhaben zu befriedigen und die damit

⁵⁵⁸ Zu dieser Vorschrift wird gleichwohl vergleichend Stellung bezogen.

⁵⁵⁹ Vgl. zu § 86: Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 86 Rn. 1; Möckel (2012-a), S. 249; BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 – 9 C 1.10, NuR 2011, 723, 725. Zu § 91: Schwantag, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 91 Rn. 1; Möckel (2012-a), S. 249.

⁵⁶⁰ Vgl. Schwantag, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 103a Rn. 3.

⁵⁶¹ Letztlich handelt es sich fast um eine (zivil-)sachenrechtliche Vorschrift, vgl. Schwantag, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 103a Rn. 1.

⁵⁶² Dies ist umstritten. Einzelne Stimmen in der Literatur gehen mit Blick auf die Einordnung der Ausnahme der Flurbereinigung von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 1. Var. GG davon aus, dass dem Bund weiter die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18, 2. Var. GG („Bodenrecht“) zukommt, von der ganz überwiegenden Ansicht wird dies jedoch als Redaktionsversehen angesehen. Vgl. zum Streitstand Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), Einl. Rn. 2 ff.

⁵⁶³ Vgl. Möckel (2012-a), S. 248 m. w. N.

verbundenen Verluste an landwirtschaftlicher Fläche sowie den Landbedarf für etwaige naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Breite zu verteilen.⁵⁶⁴

Bei der Regelflurbereinigung besteht damit ein primär an der Privatnützigkeit ausgerichtetes Regelungskonzept.⁵⁶⁵ Gemäß § 40 FlurbG darf allerdings „*in verhältnismäßig geringem Umfang*“ Land für „*Anlagen, die [...] dem öffentlichen Interesse dienen*“ bereitgestellt werden, und zwar unabhängig von möglicherweise entgegenstehenden subjektiven Interessen der Flurbereinigungsteilnehmergemeinschaft oder einzelner Teilnehmer.⁵⁶⁶ Darunter fallen nach dem Regelbeispielkatalog des Gesetzes explizit auch Anlagen, die dem Naturschutz dienen. Der Umfang dieser Maßnahmen ist jedoch erheblich eingeschränkt: Es besteht von vornherein eine Beschränkung auf die Flurbereinigungsrente des Teilnehmers⁵⁶⁷ – dies bedeutet, dass die Landbereitstellung nach § 40 FlurbG weder im Hinblick auf einzelne Teilnehmer noch auf die Teilnehmergemeinschaft insgesamt mehr entziehen darf, als der einzelne Teilnehmer beziehungsweise die Teilnehmergemeinschaft durch die Flurbereinigung wertmäßig hinzugewinnt. Eine Bereitstellung von Land nach § 40 FlurbG im Umfang von 1,5 % des Wertes beispielsweise ist stets zulässig, da die Flurbereinigungsrente praktisch immer höher ist.⁵⁶⁸ Darüber hinaus ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.⁵⁶⁹ Bei der Ermittlung der Verhältnismäßigkeit ist auf den Wert und nicht auf die Fläche des bereitgestellten Landes abzustellen.⁵⁷⁰ Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird von der Rechtsprechung bei der Bereitstellung von Land für Naturschutzzwecke eng ausgelegt.⁵⁷¹ Öffentliche Zwecke haben nach der Rechtsprechung im Konfliktfall hinter privatnützigen Zwecken der Teilnehmer zurückzutreten.⁵⁷² Dies liegt juristisch darin begründet, dass die Flurbereinigung keine öffentlich-rechtliche Enteignung darstellt,⁵⁷³ sondern als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG verstanden wird.⁵⁷⁴ Dementsprechend dürfen externe öffentliche Zwecke nur in ganz uner-

⁵⁶⁴ Vgl. Möckel (2012-a), S. 248 m. w. N.

⁵⁶⁵ BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 – 9 C 1.10, NuR 2011, 723.

⁵⁶⁶ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 40 Rn. 1.

⁵⁶⁷ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 40 Rn. 8 m. w. N.

⁵⁶⁸ Vgl. BVerwG, Urt. v. 26.11.1969 – IV C 22.66, BVerwGE 34, 199, 203.

⁵⁶⁹ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 40 Rn. 6.

⁵⁷⁰ BVerwG, Urt. v. 26.11.1969 – IV C 22.66, BVerwGE 34, 199, 201.

⁵⁷¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 – 9 C 1.10, NuR 2011, 723. Kritisch dazu Möckel (2012-a), S. 248 m. w. N.

⁵⁷² BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 – 9 C 1.10, NuR 2011, 723, 724.

⁵⁷³ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 1 Rn. 2.

⁵⁷⁴ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 1 Rn. 3. Dies hat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Dulden und Liquidieren“ (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.07.1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300, 324) die Folge, dass eine zu umfangreiche Landbereitstellung für öffentliche Zwecke nach § 40 FlurbG nicht zu einem Ausgleichsanspruch gegen die öffentliche Hand, sondern wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 3 GG zur Rechtswid-

heblichem Umfang eine Rolle spielen, im Wesentlichen handelt es sich um ein (zivil-)sachenrechtliches Gestaltungsinstrument.⁵⁷⁵

Allerdings besteht für die öffentliche Hand stets die Möglichkeit, eigene Flächen ins Flurbereinigungsgebiet einzubringen. Damit können Landflächen von – im Verhältnis zu den von den anderen Teilnehmern eingebrachten Flächen – gleichem Wert vollständig für öffentliche Belange genutzt werden, ein Aufschlag nach § 40 FlurbG bleibt möglich.⁵⁷⁶ Auch im Rahmen einer Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG sind die Möglichkeiten der Landbereitstellung für öffentliche Zwecke, insbesondere auch zum Naturschutz, deutlich weitergehend.⁵⁷⁷ Dies liegt maßgeblich in dem Umstand begründet, dass es sich bei der Unternehmensflurbereinigung um eine Enteignung im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG handelt.⁵⁷⁸

Das Flurbereinigungsverfahren⁵⁷⁹ schließt mit dem Flurbereinigungsplan ab, der als Verwaltungsakt in der Form einer Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG) ergeht⁵⁸⁰ und die Ergebnisse des Flurbereinigungsverfahrens zusammenfasst (§ 58 Abs. 1 S. 1 FlurbG). In dem Flurbereinigungsplan sind gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 FlurbG die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen sowie die alten Grundstücke und Berechtigungen der Beteiligten und ihre Abfindungen nachzuweisen. Insbesondere ist in den Flurbereinigungsplan gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 FlurbG ein Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§ 41 FlurbG) aufzunehmen. Dieser ist für die Ziele des Forschungsvorhabens von hervorgehobener Bedeutung, da in ihm die umweltrelevanten Maßnahmen geregelt werden. Der Wege- und Gewässerplan samt landschaftspflegerischem Begleitplan wird – im Gegensatz zum Flurbereinigungsplan selbst – nach Abschluss eines Planfeststellungsverfahrens zugelassen.⁵⁸¹ Er bildet die Grundlage für die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes.⁵⁸² Zu beachten ist, dass der landschaftspflegerische Begleitplan kein rechtlich selbständiger Plan ist, sondern gemeinsam mit dem Wege- und Ge-

rigkeit der gesamten Flurbereinigungsmaßnahme führt, vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 1 Rn. 4.

⁵⁷⁵ Vgl. etwa Westermann et al. (2011), S. 65, die die Flurbereinigung ausdrücklich als (zivil-)sachenrechtliches Neubengebiet aufführen und nicht etwa im vorhergehenden Kapitel „Sachenrecht und öffentliches Recht“ behandeln. Vgl. auch Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 2 Rn. 1: „Die Flurbereinigung ist kein behördliches, sondern ein behördlich geleitetes Verfahren“.

⁵⁷⁶ Möckel (2012-a), S. 254.

⁵⁷⁷ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 87 Rn. 2.

⁵⁷⁸ So mit guter Begründung Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 87 Rn. 2 m. w. N. auch zur Gegenansicht.

⁵⁷⁹ Siehe hierzu die Ausführungen unter Ziff. 10.1.4.

⁵⁸⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 20.05.1998 – 11 C 7/97, BayVBl. 1998, 760, 761; Möckel (2012-b), S. 413.

⁵⁸¹ Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Plangenehmigungsverfahren ausreichend sein. Vgl. zum Ganzen Möckel (2012-a), S. 250.

⁵⁸² Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 41 Rn. 2.

wässerplan den planfestzustellenden „Plan“ bildet; er ist nicht mit dem „LPB“ im Sinne des Naturschutzrechts gleichzusetzen, da in dem „Plan“, dessen Bestandteil der landschaftspflegerische Begleitplan ist, auch die kraft eigenen Gestaltungsauftrags der Flurbereinigung vorgesehenen neuen landschaftsgestaltenden Maßnahmen aufzunehmen sind – dies gilt unabhängig davon, ob Eingriffe in Natur und Landschaft vorgenommen werden oder nicht.⁵⁸³

- Zu berücksichtigende umweltrechtliche Anforderungen

In umweltrechtlicher Hinsicht sind im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens verschiedene Vorgaben relevant:

- Zunächst unterliegt die Flurbereinigungsbehörde dem Abwägungsgebot,⁵⁸⁴ das in § 37 Abs. 1 Satz 1 FlurbG konkretisiert wird. Gemäß § 37 Abs. 1 FlurbG hat die Flurbereinigungsbehörde die Interessen der Beteiligten gegeneinander (und untereinander) abzuwägen. Zudem ist eine Abwägung der geschützten Interessen der Betroffenen mit den Interessen der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung sowie den Erfordernissen des Wohls der Allgemeinheit erforderlich. Zu letzterem gehören auch die Belange des Naturschutzes. Bei der Abwägung ist zudem gemäß § 37 Abs. 1 FlurbG die jeweilige Landschaftsstruktur zu beachten; dies bedeutet, dass aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die natürlichen Gegebenheiten der Landschaft in ihren Wechselwirkungen zu erhalten sind.⁵⁸⁵
- Zudem hat die Flurbereinigungsbehörde bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes gemäß § 37 Abs. 2 FlurbG verschiedenen öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen, wobei „Rechnung tragen“ im Wesentlichen eine Berücksichtigungspflicht meint.⁵⁸⁶ Zu diesen Erfordernissen gehören ausdrücklich u. a.
 - die Raumordnung und Landesplanung, womit eine Schnittstelle zu den Festlegungen in Landes-Raumordnungsplänen und in Regionalplänen hergestellt ist,⁵⁸⁷
 - der Umweltschutz
 - dessen Erfordernisse ergeben sich neben rechtlichen Vorgaben u. a. des Wasser-, Abfall-, Immissionsschutz- und Bodenschutzrechts auch aus den Umweltprogrammen der Bundesregierung,⁵⁸⁸
 - der Naturschutz und die Landschaftspflege

⁵⁸³ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 41 Rn. 5.

⁵⁸⁴ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 41 Rn. 8.

⁵⁸⁵ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 3.

⁵⁸⁶ Vgl. Krautzberger, in: Ernst et al. (2012), Vor § 187 Rn. 37.

⁵⁸⁷ Vgl. Krautzberger, in: Ernst et al. (2012), Vor § 187 Rn. 37.

⁵⁸⁸ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 39 f.

– die betreffenden Erfordernisse ergeben sich neben dem FlurbG auch aus dem BNatSchG sowie den Naturschutzgesetzen der Länder. Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen.⁵⁸⁹ Zudem hat sich die Flurbereinigungsverwaltung bei der Berücksichtigung der Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege nachhaltig um die Erhaltung des ökologischen Gleichgewichts zu bemühen, wozu auch die Erhaltung und Anlage von Biotopsystemen und deren Vernetzung gehört;⁵⁹⁰

und

- die Wasserwirtschaft einschließlich Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung
 - diesen Erfordernissen trägt die Flurbereinigungsbehörde Rechnung, indem sie ihre auf das Flurbereinigungsgebiet beschränkten Maßnahmen in die übergeordneten Planungen (wie beispielsweise wasserwirtschaftliche Rahmenpläne) einordnet und diese Planungen berücksichtigt⁵⁹¹ –
aber auch u. a.
- die Energieversorgung
 - so können in der Flurbereinigung z. B. zugunsten von Versorgungsträgern Stromleitungen bzw. Mastenstandorte und Überspannungen, aber auch Gas-Pipelines durch Dienstbarkeiten gesichert werden⁵⁹² –
- und
- der öffentliche Verkehr
 - insoweit ist denkbar, dass für Maßnahmen geringeren Ausmaßes (z. B. Kurvenbegradigungen) im Rahmen des Flurbereinigungsverfahrens Land zur Verfügung gestellt wird; bei umfangreicheren Maßnahmen wäre eine Unternehmensflurbereinigung erforderlich.⁵⁹³

Zum Zweck der Flurneuordnung sind gemäß § 37 Abs. 1 Satz 2 FlurbG u. a. bodenschützende sowie -verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen vorzunehmen; damit wird die zunehmende Bedeutung der Landschaftspflege in der Flurbereinigung berücksichtigt.⁵⁹⁴ Bodenschützende Maßnahmen sollen dazu beitragen, die ökologischen und ökonomischen Boden-

⁵⁸⁹ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 41.

⁵⁹⁰ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 47.

⁵⁹¹ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 51.

⁵⁹² Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 57.

⁵⁹³ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 59.

⁵⁹⁴ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 15.

funktionen als Daseinsgrundlage zu erhalten; diesem Ziel dient u. a. die Verminderung von Schadstoffeinträgen, Erosion und Flächenverbrauch durch geeignete Maßnahmen.⁵⁹⁵ Landschaftsgestaltende Maßnahmen sind beispielsweise die Erhaltung von Beständen wie Feld- und Bachgehölzen, Schutzpflanzungen, Alleen- und Solitärbäumen, Mooren, Bruchwäldern, Feuchtgebieten, Halbtrocken- und Trockenrasen, Streuobstanlagen oder Hecken.⁵⁹⁶ Sind solche landschaftsprägenden Anlagen erforderlich, aber nicht vorhanden, sind sie nach Aussagen in der Literatur neu zu schaffen, insbesondere zur Herstellung von Biotopverbundsystemen.⁵⁹⁷ Diese Aufgabe ist der Literatur zufolge eine gegenüber den Naturschutzgesetzen eigenständige Aufgabe und unabhängig von der Frage, woher das für die Maßnahmen erforderliche Land kommt;⁵⁹⁸ insoweit ist allerdings zu beachten, dass die Aufbringung von Land durch die Teilnehmer des Flurbereinigungsverfahrens dort ihre Grenzen findet, wo die Landschaftsgestaltung nicht mehr die Grundlagen der Wirtschaftsbetriebe verbessert, den Arbeitsaufwand vermindert oder die Bewirtschaftung erleichtert, da sie damit nicht mehr im Interesse der Teilnehmer liegt.⁵⁹⁹ Jedoch können über das Interesse der Teilnehmer hinaus gehende Maßnahmen durch Flächenbereitstellung z. B. der jeweiligen Gemeinde verwirklicht werden; zudem gilt: je mehr eine Flurbereinigungsgemeinde vom Fremdenverkehr lebt, desto mehr sind auch landschaftsgestaltende Maßnahmen im privaten Interesse.⁶⁰⁰ Zur Sicherung landschaftsgestaltender Maßnahmen sind das Eigentum und die Unterhaltung z. B. an Naturschutzgebieten und wertvollen landschaftsprägenden Anlagen im Flurbereinigungsplan auf einen geeigneten Träger (beispielsweise Gemeinden, Kreise, Naturschutzverbände) zu übertragen.⁶⁰¹

Zudem sind im landschaftspflegerischen Begleitplan, der gemeinsam mit dem Wege- und Gewässerplan den planfestzustellenden „Plan“ bildet, für alle mit der Flurbereinigung verbundenen Eingriffe im Sinne von §§ 13 ff. BNatSchG nach Maßgabe des Naturschutzrechts Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorzusehen.⁶⁰² Als Eingriffe sind beispielsweise alle festgesetzten Straßen- und Wegebaumaßnahmen, Planierungen und Gewässerveränderungen zu qualifizieren.⁶⁰³

Des Weiteren sind insbesondere die Artenschutzverbote des BNatSchG (§§ 39, 44 BNatSchG) sowie die Schutzvorschriften für Biotope (§ 30 BNatSchG), Schutzgebiete (§§ 21 - 29 BNatSchG) und Natura 2000-Gebiete (§§ 33 ff. BNatSchG) einzuhalten.⁶⁰⁴ Insbesondere kann danach eine

⁵⁹⁵ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 16.

⁵⁹⁶ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 18.

⁵⁹⁷ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 18.

⁵⁹⁸ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 18.

⁵⁹⁹ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 18.

⁶⁰⁰ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 18.

⁶⁰¹ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 19.

⁶⁰² Möckel (2012-a), S. 250.

⁶⁰³ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 44.

⁶⁰⁴ Vgl. Möckel (2012-a), S. 252, 254.

FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich sein. Eine Darstellung der für FFH-Gebiete relevanten Maßnahmen erfolgt in der Praxis auch im Erläuterungsbericht zum Wege- und Gewässerplan.

10.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Die Flurbereinigung hat unmittelbaren Bezug zur Nutzung insbesondere landwirtschaftlicher Flächen. Dementsprechend bestehen Bezüge zu LRK in Trocken- und Feuchtlebensräumen vor allem dergestalt, als die durch Flurbereinigungsverfahren veränderte Nutzungsart des Bodens sich auf vorhandene oder potenzielle LRK – sowohl positiv als auch negativ – auswirken kann. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn durch ein Flurbereinigungsverfahren Maßnahmen ergriffen werden, die eine Intensivierung der Landwirtschaft bezeichnen. Hierbei sind als negativ wirkende Maßnahmen insbesondere zu nennen:⁶⁰⁵

- Die Dränung und Entwässerung von Feldern durch offene Gräben, die zu einer Veränderung der Biotopstruktur führt,
- die Nivellierung der Standortverhältnisse (insbesondere auf Feuchtstandorten) durch Maßnahmen der Bodenmelioration,
- ein Ausbau der Vorfluter, der die Selbstreinigungskraft der Gewässerbiotope verringert und so die Lebensräume für Wasserpflanzen und -tiere verschlechtert,
- die Planierung, Terrassierung und Auffüllung von Land, die zur Beseitigung von Vegetation führen kann, die zu LRK gehört,
- eine nicht naturnahe Gestaltung des Wegenetzes,
- die Beseitigung von Flurgehölzern und Hecken, die neben der Zerstörung von Habitaten auch die Verminderung der landschaftlichen Diversität zur Folge hat und
- schließlich am relevantesten: Die Änderung von landschaftlichen Nutzungsformen, etwa die Umwandlung von Grün- und Brachflächen in Intensivmonokulturen.

Insofern weist die Flurbereinigung Bezug zu den Gefährdungsfaktoren Flächenverlust/ Flächennutzung, Veränderungen des Wasserhaushalts sowie Schadstoff- und Nährstoffeinträge auf.

10.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Im Rahmen der Flurbereinigung – insbesondere im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens zur Feststellung des Wege- und Gewässerplans samt landschaftspflegerischem Begleitplan – sind die in Landes-Raumordnungsplänen und Regionalplänen festgelegten Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Die Implementierung der Gesamtplanung in das Flurbereinigungsverfahren erfolgt in der Praxis durch einen Abgleich mit den entsprechenden Plänen und Programmen.

Die Planfeststellung hat gemäß § 41 Abs. 5 FlurbG grundsätzlich eine umfassende Konzentrationswirkung. Es besteht allerdings die Besonderheit, dass der Wege- und Gewässerplan noch

⁶⁰⁵ Nach Schink (1999), S. 15.

nicht die abschließende Entscheidung über die zu bauenden gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen darstellt;⁶⁰⁶ diese Entscheidung erfolgt vielmehr erst durch den Flurbereinigungsplan,⁶⁰⁷ in den der Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan aufzunehmen ist, und nach dessen Bestandskraft durch die Flurbereinigungsbehörde erst die Ausführung angeordnet wird (§§ 61 ff. FlurbG). Zudem besteht die Besonderheit, dass die Flurbereinigungsplanfeststellung nach § 41 FlurbG im Gegensatz zu den in anderen Fachplanungsgesetzten vorgesehenen Planfeststellungen mangels überörtlicher Bedeutung keine privilegierte Fachplanung nach § 38 BauGB ist, so dass sie keinen Vorrang vor der Bauleitplanung hat.⁶⁰⁸

10.1.4 Verfahren und Akteure

Nach der Einleitung des Flurbereinigungsverfahrens erfolgt eine Wertermittlung aller Grundstücke im Flurbereinigungsgebiet (§ 27 - 33 FlurbG). Daraufhin erfolgt die Neugestaltung des Flurbereinigungsgebiets entsprechend § 37 FlurbG.⁶⁰⁹ Ergebnis dieses Verfahrens ist der Flurbereinigungsplan nach §§ 56 ff. FlurbG.⁶¹⁰ Der Flurbereinigungsplan ergeht als Verwaltungsakt in der Form einer Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG).⁶¹¹ Nach Eintritt der Bestandskraft ordnet die Flurbereinigungsbehörde durch eigenständigen Verwaltungsakt⁶¹² die Ausführung an, §§ 61 ff. FlurbG.

In den Flurbereinigungsplan ist gemäß § 58 Abs. 1 S. 2 FlurbG der Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan aufzunehmen.

Der Wege- und Gewässerplan samt landschaftspflegerischem Begleitplan wird – im Gegensatz zum Flurbereinigungsplan selbst – infolge eines Planfeststellungsverfahrens festgestellt,⁶¹³ für das § 41 FlurbG und nur ergänzend die §§ 72 ff. VwVfG maßgeblich sind:

Die Aufstellung des Wege- und Gewässerplans erfolgt gemäß § 41 Abs. 1 FlurbG im Benehmen mit dem Vorstand der Teilnehmergemeinschaft (vgl. § 21 FlurbG – die Teilnehmergemeinschaft setzt sich gemäß § 16 FlurbG aus den beteiligten Grundeigentümern sowie gemäß § 10 Nr. 1 FlurbG den ihnen gleichgestellten Erbbauberechtigten zusammen). Dies erfordert eine enge Abstimmung, jedoch kein Einvernehmen.⁶¹⁴

⁶⁰⁶ Paßlick, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19 Rn. 16.

⁶⁰⁷ Paßlick, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19 Rn. 16.

⁶⁰⁸ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 41 Rn. 1.

⁶⁰⁹ Nähere Darstellung bei Möckel (2012-a), S. 249.

⁶¹⁰ Vgl. dazu ausführlich Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 2 ff.

⁶¹¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 20.05.1998 – 11 C 7/97, BayVBl. 1998, 760, 761; Möckel (2012-b), S. 413.

⁶¹² Vgl. Schwantag, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 61 Rn. 2.

⁶¹³ Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Plangenehmigungsverfahren ausreichend sein. Vgl. zum Ganzen Möckel (2012-a), S. 250.

⁶¹⁴ Möckel (2012-a), S. 250; Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 41 Rn. 9.

Der aufgestellte Plan ist gemäß § 41 Abs. 2 Satz 1 FlurbG mit den Trägern öffentlicher Belange (siehe hierzu nachstehend) einschließlich der landwirtschaftlichen Berufsvertretung in einem Anhörungstermin zu erörtern. Zudem ist den anerkannten Naturschutzvereinigungen im Sinne von § 63 Abs. 1 BNatSchG bei der Aufstellung des Plans gemäß § 63 Abs. 2 Nr. 6⁶¹⁵ BNatSchG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Dafür ist insbesondere die gesonderte individuelle Unterrichtung der in Betracht kommenden Vereinigungen sowie die auch im Übrigen hervorgehobene Behandlung ihrer Stellungnahme erforderlich („qualifiziertes Anhörungsrecht“).⁶¹⁶ Eine gesonderte Erörterung oder Bescheidung der Stellungnahme der Naturschutzvereinigung ist jedoch nicht erforderlich.⁶¹⁷ Eine Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt lediglich, wenn eine UVP-Pflicht besteht (siehe hierzu nachfolgend).

Einwendungen gegen den Plan müssen – anders als in Planfeststellungsverfahren anderer Fachplanungsbereiche – zur Vermeidung des Ausschlusses in dem Anhörungstermin vorgebracht werden (§ 41 Abs. 2 Satz 2 FlurbG).

In Abhängigkeit vom Einzelfall besteht für den Bau der gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen nach § 3c i. V. m. Nr. 16 der Anlage 1 zum UVPG, die grundsätzlich mit dem flurbereinigungsrechtlichen Planfeststellungsbeschluss über den Wege- und Gewässerplan zugelassen werden,⁶¹⁸ eine UVP-Pflicht, wenn nach Einschätzung der Flurbereinigungsbehörde im Rahmen einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls durch den Bau erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen eintreten können. Für den Fall der UVP-Pflicht sieht § 19 UVPG vor, dass im Planfeststellungsverfahren über einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan nach § 41 des Flurbereinigungsgesetzes die Öffentlichkeit entsprechend den Bestimmungen des § 9 Abs. 3 UVPG – d. h. wie in einem vorgelagerten Verfahren – einzubeziehen ist. Insoweit wird auf die Ausführungen zum Linienbestimmungsverfahren verwiesen. Durch eine UVP-Pflicht wird das Planfeststellungsverfahren zur Feststellung des Wege- und Gewässerplans um eine Öffentlichkeitsbeteiligung erweitert – diese ist bei nicht bestehender UVP-Pflicht nicht vorgesehen.⁶¹⁹ Die nach § 6 UVPG erforderliche Vorlage der Unterlagen des Vorhabenträgers erfolgt der Literatur zufolge dadurch, dass die für die Durchführung des Verfahrens zuständige Flurbereinigungsbehörde als Vorhabenträger die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen der geplanten Flurbereinigungsmaßnahmen zusammestellt, diese in den Erläuterungsbericht aufnimmt und anschließend der Oberen Flurbereinigungsbehörde mit den gesamten Planfeststellungsunterlagen zur Prüfung vorlegt.⁶²⁰

⁶¹⁵ Im Falle eines bloßen Plangenehmigungsverfahrens ist Nr. 7 die einschlägige Norm.

⁶¹⁶ Vgl. Schlacke, in: Schlacke (2012), § 63 Rn. 33 ff. m. w. N.

⁶¹⁷ Schlacke, in: Schlacke (2012), § 63 Rn. 35 m. w. N.

⁶¹⁸ Die UVP-Pflicht nach allgemeiner Vorprüfung des Einzelfalls soll der Literatur zufolge unabhängig davon bestehen, in welchem Zulassungsverfahren die genannten Anlagen zugelassen werden; Paßlick, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19 Rn. 10 ff., 12.

⁶¹⁹ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 41 Rn. 10; Paßlick, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19 Rn. 16.

⁶²⁰ Paßlick, in: Hoppe/Beckmann (2012), § 19 Rn. 27.

Zuständig für die Feststellung des Plans ist gemäß § 41 Abs. 3 FlurbG die Obere Flurbereinigungsbehörde.

Die Hauptakteure des Flurbereinigungsverfahrens sind die beteiligten Grundeigentümer, die Flurbereinigungsbehörde, die Träger öffentlicher Belange und die landwirtschaftliche Berufsvertretung (vgl. § 2 Abs. 1 FlurbG).

- Die beteiligten Grundeigentümer (sowie gemäß § 10 Nr. 1 ihnen gleichgestellt die Erbbauberechtigten) bilden gemäß § 16 FlurbG die Teilnehmergemeinschaft. Die Teilnehmergemeinschaft ist im weiteren Verfahren ein Schlüsselakteur. Das weitere Verfahren richtet sich nicht an die einzelnen Teilnehmer, sondern behandelt die Teilnehmergemeinschaft wie einen einzigen Akteur. Sie (und nicht etwa die Flurbereinigungsbehörde) ist Trägerin des Flurbereinigungsverfahrens,⁶²¹ nicht aber des Planfeststellungsverfahrens zur Zulassung des Wege- und Gewässerplans (dies ist die Flurbereinigungsbehörde). Die Teilnehmergemeinschaft ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Mitgliedschaft in ihr entsteht ipso iure und ist nicht freiwillig.⁶²² Sie erlischt, wenn das Flurbereinigungsverfahren eingestellt, das heißt ohne Ergebnis abgebrochen wird.⁶²³ Ansonsten wird sie gemäß § 153 Abs. 1 FlurbG aufgelöst, sobald ihre Aufgaben erfüllt sind. Die Teilnehmergemeinschaft wählt zu Beginn des Verfahrens nach Maßgabe des § 21 FlurbG einen Vorstand, der fortan die Geschäfte der Teilnehmergemeinschaft führt (§ 25 FlurbG).
- Welche Behörde als Flurbereinigungsbehörde handelt, bestimmt sich nach Landesrecht. In der Regel sind dies die Landratsämter,⁶²⁴ bei denen meist eine eigene Fachabteilung für Flurbereinigung besteht.⁶²⁵ Die Obere Flurbereinigungsbehörde, in der Regel ein Landesamt, ist der Flurbereinigungsbehörde als Fachaufsichtsbehörde übergeordnet.⁶²⁶ Die Flurbereinigungsbehörde leitet das Flurbereinigungsverfahren, sie trifft die nötigen Anordnungen und Maßnahmen und trägt die Verantwortung für eine sachgerechte Durchführung des Verfahrens.⁶²⁷ Ihr kommt insbesondere die allgemeine Aufsicht über das Verfahren zu, § 17 Abs. 1 FlurbG. Des Weiteren kommen ihr zahlreiche besondere Aufsichtsbefugnisse zu.⁶²⁸ Zudem ist sie Vorhabenträgerin des Planfeststellungsverfahrens zur Feststellung des Wege- und Gewässerplans.

⁶²¹ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vor § 16.

⁶²² Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 16 Rn. 1 ff.

⁶²³ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 16 Rn. 5.

⁶²⁴ Vgl. beispielsweise § 1 Abs. 1 Nr. 1 BWAGFlurBG.

⁶²⁵ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 2 Rn. 5.

⁶²⁶ Vgl. beispielsweise § 1 Abs. 2 BWAGFlurBG.

⁶²⁷ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 2 Rn. 1.

⁶²⁸ Vgl. die Aufzählung bei Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 17 Rn. 1.

- Die Träger öffentlicher Belange sind im Verfahren an mehreren Stellen⁶²⁹ zu beteiligen. Träger öffentlicher Belange sind alle Behörden, denen die Wahrnehmung von Aufgaben zugewiesen ist, die zu den Sachgebieten gehören, die im umfangreichen Katalog des § 37 Abs. 2 FlurbG genannt sind.⁶³⁰ Dazu gehören auch die für Umwelt- und Naturschutz zuständigen Fachbehörden. Diese sind auch nach Maßgabe des § 6 BNatSchG am Verfahren zu beteiligen.⁶³¹ Soweit in Flurbereinigungsplänen oder in den dazugehörigen Wege- und Gewässerplänen Eingriffe i. S. v. §§ 13 ff. BNatSchG vorgesehen sind, was – wie dargestellt – regelmäßig der Fall ist, ist zudem über die Vorschriften über die Behördenbeteiligung des FlurbG hinaus gemäß § 17 Abs. 1 BNatSchG das Benehmen der Naturschutzbehörde erforderlich. Zur Herstellung des Benehmens genügt es nach überwiegender Ansicht, dass die Naturschutzbehörden ihre Ansichten und Vorstellungen im Rahmen einer gutachterlichen Anhörung in das Verfahren einbringen können.⁶³² Gemäß § 17 Abs. 11 BNatSchG i. V. m. Landesrecht kann je nach Bundesland aufgrund landesrechtlicher Rechtsverordnungen auch das Einvernehmen erforderlich sein.⁶³³ Die Herstellung des Benehmens oder Einvernehmens der Naturschutzbehörde kann unabhängig davon auch durch das jeweilige Landes-Naturschutzgesetz angeordnet werden.⁶³⁴ Darüber hinaus sind die für die Forstwirtschaft zuständigen Behörden nach § 8 Nr. 2 BWaldG durch die Träger öffentlicher Vorhaben bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können, bereits bei der Vorbereitung der Planungen und Maßnahmen zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht nach dem BWaldG und sonstigen Vorschriften eine andere Form der Beteiligung vorgeschrieben ist.
- Des Weiteren ist aufgrund des engen Bezugs des Flurbereinigungsrechts zur Landwirtschaft⁶³⁵ die landwirtschaftliche Berufsvertretung zu beteiligen. Dies ist in der Regel die Landwirtschaftskammer, § 109 S. 1 FlurbG. Das Beteiligungsrecht ist dabei umfangreicher ausgestaltet als das der Träger öffentlicher Belange, teilweise bestehen sogar Mitentscheidungsbefugnisse der landwirtschaftlichen Berufsvertretung.⁶³⁶

⁶²⁹ Beispiele bei Möckel (2012-a), S. 250.

⁶³⁰ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 2 Rn. 3.

⁶³¹ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 37 Rn. 41.

⁶³² BVerwG, Urt. v. 08.05.2001 – 6 C 4/00, NuR 2002, S. 40. A. A. (mit der Forderung dass mindestens der Versuch einer Einigung unternommen werden muss): Tegethoff (2002), S. 655; Meßerschmidt (2012), § 17 Rn. 13.

⁶³³ Aufzählung der landesrechtlichen Vorschriften bei Prall/ Koch, in: Schlacke (2012), § 17 Fn. 40.

⁶³⁴ In Niedersachsen ist dies beispielsweise nach § 9 Nr. 3 i. V. m. § 15 NNatSchG der Fall.

⁶³⁵ Vgl. Schwantag, in: Schwantag/Wingerter (2008), Vorb. Rn. 1.

⁶³⁶ Vgl. die ausführlichen Darstellungen bei Möckel (2012-a), S. 249. Unzutreffend dagegen Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 109 Rn. 5, der nur von einem Anhörungsrecht spricht.

Darüber hinaus gibt es als weitere Akteure zahlreiche Nebenbeteiligte, die in § 10 Nr. 2 FlurbG aufgezählt sind:

- Gemeinden und Gemeindeverbände, in deren Bezirk Grundstücke vom Flurbereinigungsverfahren betroffen werden;
- andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, die Land für gemeinschaftliche oder öffentliche Anlagen erhalten (§§ 39 und 40) oder deren Grenzen geändert werden (§ 58 Abs. 2);
- Wasser- und Bodenverbände, deren Gebiet mit dem Flurbereinigungsgebiet räumlich zusammenhängt und dieses beeinflusst oder von ihm beeinflusst wird;
- Inhaber von Rechten an den zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücken oder von Rechten an solchen Rechten oder von persönlichen Rechten, die zum Besitz oder zur Nutzung solcher Grundstücke berechtigen oder die Benutzung solcher Grundstücke beschränken;
- Empfänger neuer Grundstücke nach den §§ 54 und 55 bis zum Eintritt des neuen Rechtszustandes (§ 61 Satz 2);
- Eigentümer von nicht zum Flurbereinigungsgebiet gehörenden Grundstücken, denen ein Beitrag zu den Unterhaltungs- oder Ausführungskosten auferlegt wird (§ 42 Abs. 3 und § 106) oder die zur Errichtung fester Grenzzeichen an der Grenze des Flurbereinigungsgebietes mitzuwirken haben (§ 56).
- Zudem sind die nach § 63 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG zu beteiligenden anerkannten Naturschutzvereinigungen als Akteure zu benennen. Ihnen kommt neben der Funktion, Informationen zum Umwelt- und Naturschutz in das Verfahren einzubringen, auch aufgrund ihrer Möglichkeiten zur gerichtlichen Durchsetzung der von ihnen geltend gemachten Belange eine besondere Bedeutung zu. Gemäß § 64 Abs. 1 BNatSchG kommt den anerkannten Naturschutzvereinigungen ein naturschutzrechtliches Verbandsklagerecht gegen den Wege- und Gewässerplan zu.⁶³⁷

10.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

Nachfolgend wird untersucht, ob die Flurbereinigung aktuell für den Erhalt und die Verbesserung der Umweltqualität auf den Flächen der LRK nutzbar ist, oder ob insoweit Defizite bestehen.

10.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Die bisher bestehende Nutzbarkeit des Instruments der Flurbereinigung für die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität in LRK ist differenziert zu beurteilen. Nach einer Ansicht in der Literatur wird das Instrument der Flurbereinigung „*zukünftig weniger der Produktionsoptimierung als der Gestaltung einer dauerhaft [...] umweltgerechten Landschaft dienen, die dauerhaft Ökosystemfunktionen und -leistungen sicher und ausreichend robust gegenüber klimati-*

⁶³⁷ Möckel (2012-a), S. 250.

schen Veränderungen gestaltet“.⁶³⁸ Allerdings fehlt es insoweit in der entsprechenden Literatur noch an Hinweisen dahingehend, dass eine derart optimistische Einschätzung einem Abgleich mit dem Status Quo standhält. Im Folgenden sollen daher diejenigen fördernden Faktoren, die identifiziert werden konnten, näher beleuchtet werden.

Als fördernder Faktor ist zunächst die Möglichkeit der Bereitstellung von Land für Anlagen im öffentlichen Interesse im Rahmen der Flurbereinigung gemäß § 40 FlurbG anzusehen. Hierzu wird in der Literatur explizit hervorgehoben, dass dabei auch die Herstellung von Biotopverbünden möglich ist.⁶³⁹ Allerdings besteht diese Möglichkeit nur in einem deutlich eingeschränkten Umfang.⁶⁴⁰

Weiterhin ist die Möglichkeit positiv hervorzuheben, dass die öffentliche Hand selbst Land in ein Flurbereinigungsverfahren einbringen kann, um andere Flurstücke gleichen Werts, die für Zwecke des Umweltschutzes besser nutzbar zu machen sind, zu erhalten.

Zudem ist hinsichtlich der Nutzbarkeit des Flurbereinigungsverfahrens für Zwecke der LRK hervorzuheben und als fördernder Faktor zu bewerten, dass eine gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Interessen gegeneinander und untereinander stattfinden muss. Aufgrund dieses Abwägungsgebots ist zum einen gesichert, dass überhaupt Belange des Naturschutzes und damit Belange, die die LRK betreffen, bei der Entscheidung über die Flurbereinigung eingestellt werden müssen. Zum anderen sind diese Belange anderen Belangen grundsätzlich gleichgestellt und müssen mit dem gleichen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Ihre Zurückstellung darf nur aus sachgerechten Gründen erfolgen. Abgesehen vom ge wichtigen, die Nutzbarkeit beeinflussenden Erfordernis der primären Privatnützlichkeit besteht somit grundsätzlich kein genereller Vorrang anderer Belange gegenüber den Belangen der LRK (so haben beispielsweise Belange der Energieversorgung oder des öffentlichen Verkehrs keinen Vorrang vor Belangen des Umwelt- und Naturschutzes).

Hinzu kommt, dass im Rahmen von Flurbereinigungsverfahren der Biotopschutz, das Arten schutzrecht und die Verträglichkeit mit Natura 2000-Gebieten zwingend beachtet werden müssen. Der über das Artenschutzrecht und §§ 30, 34 BNatSchG vermittelte Schutz der LRK stellt eine Schranke für die Flurbereinigung dar. Insoweit ist die Ausgestaltung Flurbereinigung an den naturschutzrechtlichen Vorgaben auszurichten.

Darüber hinaus wird in der Literatur angeführt, dass es auch möglich sei, Naturschutz zum Anlass für eine Flurbereinigung zu machen.⁶⁴¹ Insoweit ist jedoch zu differenzieren: Zwar können Naturschutzzwecke „Anlass“ oder „Auslöser“ eines Flurbereinigungsverfahrens sein. Die Tatsache allein, dass Naturschutz als Impuls für ein Flurbereinigungsverfahren fungieren kann, hat jedoch noch nicht die Auswirkung, dass Naturschutzinteressen im Flurbereinigungsverfah-

⁶³⁸ Vgl. Möckel (2012-a), S. 252.

⁶³⁹ Vgl. Möckel (2012-a), S. 250; a. a. O., S. 254.

⁶⁴⁰ Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 10.1.1.

⁶⁴¹ Vgl. Möckel (2012-a), S. 253 mit Verweis auf die gesetzliche Normierung in den §§ 1, 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3, 91, 103a Abs. 2 FlurbG.

ren durchschlagende Wirkung hätten. Vielmehr bleibt das Erfordernis der primären Privatnützigkeit erhalten – im Konfliktfall haben öffentliche Zwecke hinter privatnützigen Zwecken zurückzutreten.⁶⁴² So hat das BVerwG eine Flurbereinigung, die in erster Linie für Zwecke der Landbeschaffung für das so genannte „Grüne Band“ erfolgen sollte, als nicht zulässig erachtet, da dies nicht in erster Linie privatnützigen Zwecken, sondern im öffentlichen Interesse liegenden Zwecken diene.⁶⁴³ Dementsprechend kann Naturschutz außerhalb des eng begrenzten Rahmens des § 40 FlurbG nur dann erfolgen, wenn die öffentliche Hand selbst Land einbringt. Dies ist jedoch mit hohem Kostenaufwand verbunden. Vermeintlich entgegenstehende Angaben in der Literatur⁶⁴⁴ ergaben bei einer Überprüfung kein anderes Ergebnis. Auch bei der Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG, die in der Literatur häufig an dieser Stelle aufgeführt wird,⁶⁴⁵ ist das Verfolgen von Naturschutzzwecken nur auf den ersten Blick der Anknüpfungspunkt. Zwar ist es zutreffend, dass bei einer Unternehmensflurbereinigung aufgrund ihres enteignenden Charakters eine Bereitstellung von Land für Zwecke des Naturschutzes in deutlich größerem Umfang möglich ist, als dies bei den anderen Flurbereinigungsarten der Fall ist. Dafür ist als Anlass für die Durchführung einer Unternehmensflurbereinigung aber auch stets ein Enteignungsverfahren erforderlich, § 81 Abs. 1 S. 1 FlurbG. Enteignungsverfahren wiederum sind fast ausschließlich für Vorhaben und Planungen vorgesehen, die ganz erhebliche Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen. Beispielhaft genannt seien der Bau von Fernstraßen, Flughäfen, Stuhäfen, Abfallverbrennungsanlagen und dergleichen mehr. Insofern dient § 87 FlurbG nur der Ermöglichung der Kompensation von Eingriffen, die als Impuls zum Flurbereinigungsverfahren denklogisch notwendig sind. Einen eigenständigen, dem Naturschutz dienenden Anwendungsbereich hat die Vorschrift in Ermangelung von Enteignungsverfahrensregeln zum Umwelt- und Naturschutz durch die bundesdeutsche Gesetzeskonzeption nicht. Lediglich auf Landesebene sind bisher vereinzelt Gesetze, die ein Enteignungsverfahren für Naturschutzzwecke ermöglichen, vorhanden. So wurde beispielsweise in Brandenburg auf der Grundlage von § 70 BbgNatSchG a. F.⁶⁴⁶ eine Unternehmensflurbereinigung zur Schaffung des Nationalparks Unteres Odertal durchgeführt, was vom damaligen Oberverwaltungsgericht für das

⁶⁴² Dies gilt sowohl bei der Regelflurbereinigung als auch bei der vereinfachten Flurbereinigung; siehe hierzu BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 – 9 C 1.10, NuR 2011, 723 f. Vgl. zudem die Ausführungen unter Ziff. 10.1.1.

⁶⁴³ BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 – 9 C 1.10, NuR 2011, 723, 724 – das BVerwG hat diese Bewertung sowohl auf die vereinfachte Flurbereinigung als auch auf die Regelflurbereinigung bezogen.

⁶⁴⁴ Vgl. die Nachweise bei Möckel (2012-a), S. 248 Fn. 13.

⁶⁴⁵ Vgl. Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 87 Rn. 2.

⁶⁴⁶ Danach konnten u. a. Grundstücke enteignet werden, die in Nationalparks liegen, wenn die Enteignung aus Gründen des Naturschutzes, der Landschaftspflege oder der Erholungsvorsorge erforderlich ist, die zweckentsprechende Nutzung durch den Eigentümer nicht gewährleistet und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann, insbesondere ein freihändiger Erwerb zu angemessenen, dem Verkehrswert entsprechenden Bedingungen nicht möglich ist; OVG Brandenburg, Urt. v. 17.09.2003 – 8 D 35/01.G, NuR 2004, 183, 186. Das Gesetz ist mit Wirkung zum 21.01.2013 außer Kraft getreten.

Land Brandenburg⁶⁴⁷ für rechtmäßig erachtet wurde.⁶⁴⁸ Zusammenfassend bleibt jedoch festzu stellen, dass derartige Fälle eine Ausnahme darstellen. Flurbereinigungsverfahren werden in der Regel nicht in erster Linie zur Schaffung von Land für Naturschutzzwecke durchgeführt.

10.2.2 Defizite

Nachfolgend wird untersucht, ob nach aktueller Rechtslage akteursspezifische Potenziale und/ oder regelungsbezogene bzw. rechtliche Defizite im Hinblick auf das Erreichen der Ziele des Forschungsvorhabens bestehen.

Abgesehen von der – nur in einem deutlich eingeschränkten Umfang bestehenden – Nutzbarkeit kann das Instrument der Flurbereinigung auch umfangreiche Probleme für die flächenbezogene Umweltqualität in LRK mit sich bringen. Denn das Flurbereinigungsverfahren soll einer effizienteren Gestaltung der Privatgrundstücke von Landwirten und höchstens in zweiter Linie öffentlichen Umwelt- und Naturschutzinteressen dienen. Diese Ausrichtung läuft der Erhöhung der Umweltqualität in den LRK deutlich entgegen.

Darüber hinaus ist es nach bisheriger Rechtslage trotz entgegenstehender (bloßer) Programmsätze im Gesetz⁶⁴⁹ aufgrund des Erfordernisses der primären Privatnützigkeit nur sehr eingeschränkt möglich, Flurbereinigungsverfahren mit dem Ziel der Verbesserung des Naturschutzes durchzuführen⁶⁵⁰ – Naturschutz und auch der Schutz der LRK können lediglich als Nebenzweck eines Flurbereinigungsverfahrens, das in erster Linie privatnützigen Zwecken dient, verwirklicht werden.⁶⁵¹

Weiterhin wird in der Literatur kritisiert, dass es an einer Erfolgskontrolle im Sinne eines Monitoring in Bezug auf Umweltschutzzvorgaben fehlt.⁶⁵² Dies stellt sich insbesondere bei der Regelflurbereinigung als Defizit dar, weil bei der Unternehmensflurbereinigung ein Monitoring im Zusammenhang mit dem Eingriffsvorhaben erfolgt (z.B. im Rahmen der straßenrechtlichen Planfeststellung). Dieses Defizit wird noch dadurch verstärkt, dass etwaige naturschutzrechtlich vorgegebene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht von der insoweit gesetzesgebunden handelnden Behörde, sondern von der Teilnehmergemeinschaft durchgeführt werden, §§ 18, 42 FlurbG. Unterbleibt die Durchführung, ist zudem nicht einmal die Verhängung eines Bußgelds möglich (vgl. hierzu § 154 FlurbG).⁶⁵³ Bisher ist nur die finanzielle Förderung (z. B. als Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen von ELER) ein wichtiges Mittel zur Umsetzung natur-

⁶⁴⁷ Heute OVG Berlin-Brandenburg.

⁶⁴⁸ OVG Brandenburg, Urt. v. 17.09.2003 – 8 D 35/01.G, NuR 2004, 183.

⁶⁴⁹ Vgl. Möckel (2012-a), S. 253.

⁶⁵⁰ Vgl. die Ausführungen unter Ziff. 10.1.1. Kritisch dazu auch Schink (1999), S. 15.

⁶⁵¹ Wingerter, in: Schwantag/Wingerter (2008), § 86 Rn. 2; vgl. zudem BVerwG, Urt. v. 13.04.2011 – 9 C 1.10, NuR 2011, 723 f..

⁶⁵² Möckel (2012-b), S. 413; Möckel (2012-a), S. 254.

⁶⁵³ Möckel (2012-b), S. 413.

schutzfachlicher Festsetzungen des Flurbereinigungsplans; dies läuft allerdings dem Verursacherprinzip zuwider.⁶⁵⁴

10.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Es bestehen erhebliche Potenziale zur Steigerung der Wirksamkeit des Instruments der Flurbereinigung im Sinne der Ziele des Forschungsvorhabens. Zum einen können durch eine Änderung des rechtlichen Rahmens viele Defizite bereits innerhalb des klassischen Modells der privatnützigen Flurbereinigung beseitigt werden, etwa durch eine zweigleisige Ausrichtung des Flurbereinigungsverfahrens auf eine Verbesserung der Produktionsbedingungen unter Wahrung der Belange des Umwelt- und Naturschutzes, durch eine Bußgeldbewehrung für Verstöße gegen Naturschutzauflagen sowie durch die Implementierung eines Monitorings. Darüber hinaus ließe sich die Flurbereinigung auch originär zur Schaffung von Biotop(verbunds-)flächen nutzbar machen.

11 Forstliche Rahmenplanung

11.1 Analyse

11.1.1 Erläuterung des Instruments, dessen Aufgabenstellung und umweltrechtliche Anforderungen

Die forstliche Rahmenplanung kann zur nachhaltigen Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes sowie zur Ordnung und Verbesserung der Forststruktur durchgeführt werden. Hierfür können forstliche Rahmenpläne aufgestellt werden.

Nach einer Änderung des BWaldG ist die forstliche Rahmenplanung allerdings bundesrechtlich nicht mehr verbindlich vorgegeben. Nur in einigen Bundesländern besteht die Verpflichtung oder die Option, forstliche Rahmenpläne aufzustellen:

- So sollen gemäß § 6 NWaldG „[z]ur Ordnung und Verbesserung der Forststruktur sowie zur Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes [...] forstliche Rahmenpläne aufgestellt werden. In den forstlichen Rahmenplänen sind die zur Erreichung der Ziele nach Satz 1 erforderlichen Maßnahmen im Plangebiet darzustellen.“
- Auch sieht § 5 LWaldG BW vor, dass „[z]ur Ordnung und Verbesserung der Waldstruktur [...] eine forstliche Rahmenplanung durchgeführt werden“, deren Ziel es ist, die für die Entwicklung der Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse notwendigen Funktionen des Waldes zu sichern.

In forstlichen Rahmenplänen sind – mit Abweichungen je nach konkreter landesrechtlicher Ausgestaltung –

- die Funktionen, Strukturen und Erfordernisse des Waldes und der Forstwirtschaft sowie hierauf bezogene Maßnahmen,

⁶⁵⁴ Möckel (2012-a), S. 254.

- die zur Erreichung der Ziele „Ordnung und Verbesserung der Forststruktur“ sowie „Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes“ erforderlichen Maßnahmen im Plangebiet,
- der Wald im Plangebiet nach Fläche, Aufbau, Erschließung durch Wege und Besitzverteilung, der bestehenden forstlichen Zusammenschlüsse und des jeweils angestrebten Zustandes,
- die Bedeutung des Waldes im Plangebiet für die Holzerzeugung, für die Umwelt, den Naturschutz und die Erholung der Bevölkerung nach dem bestehenden und dem ange strebten Zustand (Waldfunktionenkarte) und/ oder
- die Flächen des Plangebietes, deren Aufforstung angestrebt wird (Aufforstungsgebiete), dargestellt.

Die konkreten Anforderungen an die forstliche Rahmenplanung richten sich nach Landesrecht. Da im Rahmen des Forschungsvorhabens grundsätzlich nur Instrumente mit bundesrechtlicher Grundlage betrachtet werden, wird hierauf vorliegend nicht näher eingegangen. Allgemein lässt sich jedoch anführen, dass der Planungsträger das Leitbild der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes, naturschutzrechtliche Vorgaben sowie die (landesrechtlich beschriebenen) Grundsätze der forstlichen Rahmenplanung beachten muss.⁶⁵⁵ Zu letzterer kann beispielsweise der Grundsatz zählen, dass Wald nach seiner Fläche und räumlichen Verteilung so zu erhalten oder zu gestalten ist, dass er die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts möglichst günstig beeinflusst.⁶⁵⁶

11.1.2 Bezug zu LRK und Gefährdungsfaktoren; betrachtete Lebensraumtypen

Das Instrument der forstlichen Rahmenplanung weist einen Bezug zu den Gefährdungsfaktoren unangepasste Nutzung und Störungen auf. Zudem besteht ein Bezug zu den LRK der Waldlebensräume.

11.1.3 Verhältnis zu anderen Planungsinstrumenten

Der Planungsträger muss die durch Raumordnungs- und Regionalpläne vorgegebenen Ziele der Raumordnung beachten.

Die Träger der Raumordnung müssen teilweise (je nach landesrechtlicher Ausgestaltung der Vorgaben) den raumbedeutsamen Inhalt forstlicher Rahmenpläne unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in die Landes-Raumordnungspläne und in die Regionalpläne aufnehmen. Insofern besteht eine verwaltungsinterne Verbindlichkeit der forstlichen Rahmenplanung.

⁶⁵⁵ Franz (2011), S. 130.

⁶⁵⁶ Siehe hierzu § 6 Nr. 1 LWaldG BW.

Die forstliche Rahmenplanung bindet die Waldbesitzer nicht unmittelbar, ist aber zumindest bei anderen öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die mit einer Inanspruchnahme von Wald verbunden sind, oder sich auf Waldflächen auswirken, zu berücksichtigen.⁶⁵⁷

Gemäß § 8 BWaldG haben die Träger öffentlicher Vorhaben jedoch „*bei Planungen und Maßnahmen, die eine Inanspruchnahme von Waldflächen vorsehen oder die in ihren Auswirkungen Waldflächen betreffen können,*“

- *die Funktionen des Waldes nach § 1 Nr. 1 angemessen zu berücksichtigen [und]*
- *die für die Forstwirtschaft zuständigen Behörden bereits bei der Vorbereitung der Planungen und Maßnahmen zu unterrichten und anzuhören, soweit nicht nach diesem Gesetz und sonstigen Vorschriften eine andere Form der Beteiligung vorgeschrieben ist“.*

11.1.4 Verfahren und Akteure

Das Verfahren der Aufstellung forstlicher Rahmenpläne richtet sich ausschließlich nach Landesrecht. Daher wird hierauf vorliegend nicht näher eingegangen.

11.2 Nutzbarkeit und Defizite des Planungsinstruments

11.2.1 Aktuelle Nutzbarkeit

Die Nutzbarkeit des Instruments der forstlichen Rahmenplanung für die Zwecke der LRK ist von der landesrechtlichen Ausgestaltung abhängig. Zum Teil ist dieses Instrument gar nicht vorgesehen (so z. B. in Hessen). Zum Teil ist es zwar aktuell grundsätzlich nutzbar, soweit die Funktionen, Strukturen und Erfordernisse des Waldes und der Forstwirtschaft sowie hierauf bezogene Maßnahmen und die zur Erreichung der Ziele „Ordnung und Verbesserung der Forststruktur“ sowie „Sicherung der Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion des Waldes“ erforderlichen Maßnahmen im Plangebiet beschrieben und vorgegeben werden; die Nutzbarkeit ist aufgrund der nur verwaltungsinternen Verbindlichkeit und der unterschiedlichen Vorgaben in den verschiedenen Bundesländern aktuell jedoch nur gering.

11.2.2 Potenziale und Defizite

11.2.2.1 Akteursspezifische Potenziale

Die regionalen forstlichen Rahmenpläne gelten als Fachgutachten für die Waldbehörden und sind bei öffentlichen Planungen und Stellungnahmen der Waldbehörden zu beachten. Für Private oder auch die Forstämter haben die forstlichen Rahmenpläne keine unmittelbaren Auswirkungen.⁶⁵⁸ Der Einfluss des Instruments, so wie es im Moment besteht, auf die Bewirtschaftung des Forstes (dies gilt für alle Waldeigentumsarten) ist daher äußerst gering.

Bei der forstlichen Rahmenplanung in Niedersachsen sind Träger öffentlicher Belange (TöB) und Öffentlichkeit zu beteiligen. Die Forsteinrichtung und die Waldentwicklungsplanung als

⁶⁵⁷ Franz (2011), S. 129.

⁶⁵⁸ Telefonat mit Mitarbeitern des Nds. ML, am 31.10.2012.

weitere forstliche Instrumente bieten z. B. Umweltverbänden in Niedersachsen nicht die Möglichkeit, auf die forstliche Planung Einfluss zu nehmen. Eine solche Zusammenarbeit bräuchte eine freiwillige Initiative der zuständigen Akteure des Forstes. Durch die gesetzliche Vorgabe, TöB und Öffentlichkeit bei der forstlichen Rahmenplanung in Niedersachsen zu beteiligen, könnte Wissen zu der Lebensraumvernetzung und dem Konzept der LRK und Aufmerksamkeit zu deren Bedeutung eingebracht werden.

Gerade bei der Vielzahl der Akteure, die an der Bewirtschaftung des Waldes in Niedersachsen beteiligt sind, ist ein Instrument, das die Anforderungen und Funktionen aller Waldeigentumsarten bündelt, von hoher Bedeutung.

11.2.2.2 Rechtliche/ Regelungsbezogene Defizite

Die forstliche Rahmenplanung wäre grundsätzlich als Instrument, das die Anforderungen und Funktionen aller Waldeigentumsarten bündelt, von hoher Bedeutung für die LRK der Waldlebensräume. Hierfür wäre eine bundesrechtliche Grundlage, die die Aufstellung einer forstlichen Rahmenplanung verbindlich vorgibt und die im Rahmen der forstlichen Rahmenplanung zu berücksichtigenden Grundsätze benennt, hilfreich.

11.2.3 Potenzielle Nutzbarkeit

Die forstliche Rahmenplanung könnte für die Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität in LRK ggf. effektiver nutzbar sein, wenn den vorstehend aufgezeigten Defiziten Rechnung getragen würde.

12 Quellenverzeichnis

Albrecht/Leibnath (2008): Albrecht, Juliane/Leibnath, Markus, Biotopverbund im Planungsrecht, ZUR 2008, 518

Albrecht/Stratmann/Walz (2010): Albrecht, Juliane/Stratmann, Lars/Walz, Ulrich, Landschaftszerschneidung und Wiedervernetzung: Instrumente und Konzepte zum Schutz der Biodiversität vor zerschneidungsbedingten Beeinträchtigungen durch Bundesverkehrswege, NuR 2010, 825

Battis et al. (2009): Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter, Baugesetzbuch – BauGB –, Kommentar, 11. Auflage, München 2009

zitiert: Bearbeiter, in: Battis et. al. (2009)

Berendes et al. (2011): Berendes, Konrad/Frenz, Walter/Müggendorf, Hans-Jürgen (Hrsg.), Wasserhaushaltsgesetz, Kommentar, Berlin 2011

zitiert: Bearbeiter, in: Berendes et al. (2011)

BMELV (2007): Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Agrobiodiversität erhalten, Potenziale der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft erschließen und nachhaltig nutzen. Eine Strategie des BMELV für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt für die Ernährung, Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, Bonn, Dezember 2007

BMU (2007): Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt, Berlin/ Paderborn, Oktober 2007

_____(2012): Bundesprogramm Wiedervernetzung – Grundlagen, Aktionsfelder, Zusammenarbeit, Berlin 2012

BMU (2012): Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Naturbewusstsein 2011 Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt, Hannover Juli 2012

BMU (2010), Bundesministerium für Umwelt, A22, Westerstede (A28) bis Drochtersen (A20, Elbquerung) Linienbestimmung nach §16 (1) Bundesfernstraßengesetz, Bonn 21.05.2010

BMVBS (2012-1): Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, Berlin 2012, abrufbar unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/65799/handbuehrgerbeteiligung.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013)

_____(2012-2): Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015, Berlin 2012, abrufbar unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/86974/publicationFile/59923/bvwp-konzept-oefentlichkeitsbeteiligung.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013)

_____(2012-3): Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015 – bedarfsgerecht – transparent – herausfordernd, Entwurf, Berlin 2012, abrufbar unter <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/102626/publicationFile/69973/bvwp-2015-grundkonzeption-entwurf.pdf> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013)

BMVBW (2003): Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Bundesverkehrswegeplan 2003 – Grundlagen für die Zukunft der Mobilität in Deutschland, Berlin 2003, Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juli 2003, zugänglich unter

<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2003.html?nn=35978> (zuletzt abgerufen am 21.03.2013)

BNetzA (2012-a): Bundesnetzagentur, Umweltbericht zum Bundesbedarfsplan-Entwurf, Bonn 2012

Bödeker (2011): Bödeker, Sebastian, Die soziale Frage der Demokratie – Einkommen und Bildung beeinflussen die Chancen politischer Teilhabe, WZB Mitteilungen 2011, Heft 134, S. 26

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch die Bundesraumordnung, Endbericht, Forschungsprojekt im Rahmen der Allgemeinen Ressortforschung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, abrufbar unter

http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_1273078/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsaez/03_Endbericht.html (zuletzt abgerufen am 06.03.2013), zitiert: Spannowsky, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010)

Bundesregierung (2002), Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, zugänglich unter

http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltigkeitsstrategie/_node.html

_____(2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012, Berlin 2012

_____(2013), Entwurf eines Zweiten Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbau Elektrizitätsnetze, Begründung, BT-Drs. 17/12638 vom 06.03.2013

Dietrich (2004): Dietrich, Björn, Der Biotopverbund – mögliche Instrumente der Ausweisung und Sicherung, UPR 2004, S. 168

_____(2007): Dietrich, Björn, Anfang und Ende von Eisenbahninfrastruktur, DVBl. 2007, 657

Durner (2009-a): Durner, Wolfgang, Das neue Raumordnungsgesetz, NuR 2009, 373

_____(2009-b): Durner, Wolfgang, Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms, NuR 2009, S. 77 → „-b“ in Fn. Ergänzen

Durner et al. (2011): Durner, W./Greiving, S./Reitzig, F., Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Raumplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011.

Eisenbahn-Bundesamt, Außenstelle Karlsruhe/Stuttgart (2011): Planfeststellungsbeschluss gemäß § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) für die Aus- und Neubaustrecke Stuttgart – Augsburg Bereich Wendlingen – Ulm Planfeststellungsabschnitt 2.2, Albaufstieg km 39,270 – km 53,834 in Aichelberg, Wiesensteig, Gruibingen, Mühlhausen im Täle, Deggingen, Drackenstein, Bad Ditzenbach, Weilheim und Hohenstadt. Stuttgart, 20.September 2011

Eisenbahn-Bundesamt, Außenstelle Stuttgart (1999): Planfeststellungsbeschluss nach § 18 Abs. 1 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) für die Aus- und Neubaustrecke Stuttgart – Augsburg Bereich Wendlingen – Ulm Planfeststellungsabschnitt 2.1.c Kirchheim – Weilheim – Aichelberg, Bahn-km 34,252 bis Bahn-km 39,270, Stuttgart, 13.08.1999

Europäische Kommission (2011): Europäische Kommission, Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 03.05.2011, KOM(2011) 244 endgültig

Europäische Kommission (2000): Europäische Kommission, Natura 2000 – Gebietsmanagement – Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Luxemburg 2000, abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_de.pdf (zuletzt abgerufen am 22.03.2013)

Feldhaus (2012): Feldhaus, Gerhard, Bundesimmissionsschutzrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, 171. Aktualisierung, Heidelberg Dezember 2012

zitiert: Bearbeiter, in: Feldhaus (2012)

Giesberts/Reinhardt (2012): Giesberts, Ludger/Reinhardt, Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Umweltrecht, 25. Edition, München Oktober 2012

zitiert: Bearbeiter, in: Giesberts/Reinhardt (2012)

Hermes/Sellner (2006): Hermes, Georg/Sellner, Dieter (Hrsg.), Beck'scher AEG-Kommentar, München 2006, zitiert: Bearbeiter, in: Hermes/Sellner (2006)

Hoppe/Beckmann (2012): Hoppe, Werner/ Beckmann, Martin, UVPG – Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 4. Aufl., Köln 2012

zitiert: Bearbeiter, in: Hoppe/Beckmann (2012)

Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008), Janssen, Gerold/Albrecht, Juliane, Umweltschutz im Planungsrecht – Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht, Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes, Forschungsbericht 363 01 176, Dessau-Roßlau 2008

Jarass (2004): Jarass, Hans D., Die Planrechtfertigung bei Planfeststellungen, NuR 2004, 69

_____(2012): Jarass, Hans D., Bundes-Immissionsschutzgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München 2012

Kodal (2010): Kodal, Kurt, Straßenrecht, Handbuch, 7. Aufl., München 2010,

zitiert: Bearbeiter, in: Kodal (2010)

Köck/Salzborn (2012): Köck, Wolfgang/Salzborn, Nadja, Handlungsfelder zur Fortentwicklung des Umweltschutzes im raumbezogenen Fachplanungsrecht – eine Skizze, ZUR 2012, 203

Kümper (2012): Kümper, Boas, Flächennutzungsplan, Raumordnungsplan und Fachplan – Vertikale Anpassungs- und horizontale Koordinierungserfordernisse, ZfBR 2012, 631

Land Berlin (2008): Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Berlin, Lärmminderungsplanung für Berlin – Aktionsplan, Berlin, November 2008, zugänglich unter www.berlin.de/sen/umwelt/laerm/laerminderungsplanung/de/laermaktionsplan/index.shtml

Landmann/Rohmer (2012): Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav, Umweltrecht, Kommentar, herausgegeben von Beckmann, Martin/Durner, Wolfgang/Mann, Thomas/Röckinghausen, Marc, Loseblattsammlung, 65. Ergänzungslieferung, München 2012

zitiert: Bearbeiter, in: Landmann/Rohmer (2012)

LK Argus GmbH (2011): Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG. Dessau-Roßlau (Texte, 78/2011). Online verfügbar unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-1/4203.pdf>, zuletzt geprüft am 19.03.2013.

Marschall (2012): Marschall, Ernst A. (Hrsg.), FStrG – Bundesfernstraßengesetz, Kommentar, 6. Aufl., Köln 2012

zitiert: Bearbeiter, in: Marschall (2012)

Marschall/Lipp/Schumacher (2008): Marschall, Ilke/Lipp, Torsten/Schumacher, Jochen, Die Biodiversitätskonvention und die Landschaft. Strategien und Instrumente zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention "in situ". Natur und Recht 30: 327

MELVL Nds. (2012): Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung – Referat 302 – Raumordnung und Landesentwicklung, Raumordnung und Landesplanung, Oktober 2012

Meßerschmidt (2012): Meßerschmidt, Klaus, Bundesnaturschutzrecht, Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Vorschriften und Entscheidungen, Loseblattsammlung, 108. Aktualisierung, Heidelberg, Mai 2012

Möckel (2007): Möckel, Stefan, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie bei FFH- und Vogelschutzgebieten, NuR 2007, S. 602

_____(2012-a): Möckel, Stefan, Flurbereinigung als Instrument der Konfliktlösung und der dauerhaft umweltgerechten Landschaftsgestaltung, UPR 2012, S. 247

_____(2012-b): Möckel, Stefan, Klimaschutz und Anpassung bei landwirtschaftlichen Böden – rechtliche Berücksichtigung und Instrumente, DVBl. 2012, S. 408

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999): Waldprogramm Niedersachsen. Schriftenreihe Waldentwicklung in Niedersachsen, Heft 3, Wolfenbüttel, 1999

Otto (2011): Otto, Christian-W., Die artenschutzrechtliche Ertüchtigung der Bebauungsplanung, DVBl. 2011, S. 936

Regierungskommission Klimaschutz (2012): Regierungskommission Klimaschutz, Empfehlung für eine niedersächsische Strategie zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels, zugänglich unter <http://www.umwelt.niedersachsen.de/klimaschutz/aktuelles/107128.html&af=1> (zuletzt abgerufen am 16.03.2013)

Reinhardt (1999): Reinhardt, Michael, Bewirtschaftungsplanung im Wasserrecht, ZfW 1999, S. 300

Reinhardt (2001): Reinhardt, Michael, Wasserrechtliche Richtlinientransformation zwischen Gewässerschutzrichtlinie und Wasserrahmenrichtlinie, DVBl. 2001, S. 145

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010): Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad, ROG – Raumordnungsgesetz, Kommentar, München 2010, zitiert: Bearbeiter, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (2010)

Scheidler (2005): Scheidler, Alfred, Neue Aufgaben für die Gemeinden durch die Neuregelungen im BImSchG zur Lärminderungsplanung, DVBl. 2005, S. 1344

Scheidler (2006-a): Scheidler, Alfred, Das immissionsschutzrechtliche Instrumentarium zur gebietsbezogenen Luftreinhalteplanung, UPR 2006, S. 216–222

Scheidler (2006-b): Scheidler, Alfred, Strategische Umweltprüfung für Luftreinhaltepläne, ZUR 2006, S. 239

Schink (1999): Schink, Alexander, Beeinträchtigung der Umwelt in Deutschland durch landwirtschaftliche Produktion, UPR 1999, S. 8

Schlacke (2012): Schlacke, Sabine (Hrsg.), GK-BNatSchG, Bundesnaturschutzgesetz, Köln 2012
zitiert: Bearbeiter, in: Schlacke (2012)

Schumacher/Fischer-Hüftle (2011): Schumacher, Jochen/Fischer-Hüftle, Peter (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, Stuttgart 2011

zitiert: Bearbeiter, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (2011)

Schumacher/Werk/Albrecht (2012): Schumacher, Jochen/Werk, Klaus/Albrecht, Juliane (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, Kommentar, Wiesbaden 2012, zitiert: Bearbeiter, in: Schumacher/Werk/Albrecht (2012)

Schwantag/Wingerter (2008): Schwantag, Friedrich/Wingerter, Klaus, Flurbereinigungsgesetz, Standardkommentar, 8. Aufl., Butjadingen-Stollhamm 2008

zitiert: Bearbeiter, in: Schwantag/Wingerter (2008)

Söfker (2009): Söfker, Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes, UPR 2009, 161, recherchiert in juris

Spannowsky (2013): Spannowsky, Willy, Aufgabe und Kompetenz des Bundes zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Grundsätze der Raumordnung durch einen Raumordnungsplan nach § 17 Abs. 1 ROG, UPR 2013, 54

SRU (2000): Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend, Berlin 2000, BT-Drs. 14/3363 vom 14.03.2000

_____(2002): Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten, Berlin 2002, BT-Drs. 14/9852 vom 05.08.2002

_____(2004): Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2004, Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Bundestagsdrucksache 15/3600

_____(2005): Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umwelt und Straßenverkehr – Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten, Berlin 2005

_____(2011): Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Wege zur 100%igen erneuerbaren Stromversorgung, Sondergutachten, Berlin 2011

Storost (2004): Storost, Ulrich, Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen – Materielle Schutzstandards (Immissions- und Naturschutz), NVwZ 2004, 257

Stüer (2002): Stüer, Bernhard, Habitatschutz auch in der Bundesverkehrswegeplanung?, NVwZ 2002, 1164

_____(2007): Stüer, Bernhard, Luftverkehrsrecht – Die Flughäfen Schönefeld, Leipzig/Halle und Kassel-Calden, DVBl. 2007, 610

_____(2009): Stüer, Bernhard, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Aufl., München 2009

Stüer und Stüer (2011): Verlauf der A20, Rechtliche Bewertung der Varianten West 2 und West 3, Zusammenfassung des Rechtsgutachtens, Münster 2003

Tegethoff (2002): Tegethoff, Carsten, Die Vollzugsverantwortung für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, NuR 2002, S. 654

Umweltbundesamt (2006): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Zusammenfassung der Ergebnisse und Empfehlungen, Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes, Autoren: Köck, Wolfgang/Bovet, Jana/Gawron, Thomas/Hofmann, Ekkehard/Möckel, Stefan, FKZ 203 16 123/01, Leipzig 2006

zitiert: Köck et. al., in: Umweltbundesamt (2006)

_____(2008), Umweltschutz im Planungsrecht – Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht, Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes, Autoren: Janssen, Gerold/ Albrecht, Juliane, Forschungsbericht 363 01 176, Dessau-Roßlau 2008

zitiert: Janssen/Albrecht, in: Umweltbundesamt (2008)

_____(2011): Umweltbundesamt, Leistungsbeschreibung vom 30.6.2011 zum UFOPLAN-Projekt „Aktivierung nichtnaturschutzrechtlicher Fachplanungsinstrumente und der räumlichen Gesamtplanung zur Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie – Vorschläge des Umweltschutzes zur Erhöhung der flächenbezogenen Umweltqualität als Beitrag zur qualitativen Aufwertung der Lebensraumkorridore in Deutschland“, FKZ 3711 16 125

Westermann et al. (2011): Westermann, Harm Peter/Gursky, Karl-Heinz/Eickmann, Dieter, Sachenrecht, 8. Aufl., Heidelberg 2011