

Bundesnaturschutzgesetz: BNatSchG

Kommentar

Bearbeitet von

Herausgegeben von Dr. Stefan Lütkes, Ministerialrat, und Prof. Dr. Wolfgang Ewer, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Bearbeitet von den Herausgebern und Dr. Frank Fellenberg, LL.M., Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Michael Heugel, Referent, Volker Kraft, Staatsanwalt, Prof. Dr. Angelika Leppin, Rechtsanwältin und Fachanwältin für Verwaltungsrecht, Prof. Dr.-Ing. Dr. Andreas Mengel, und Godehard Vagedes, Regierungsdirektor

2. Auflage 2018. Buch. XXXVI, 766 S. In Leinen

ISBN 978 3 406 68848 5

Format (B x L): 12,8 x 19,4 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Umweltrecht > Naturschutz, Tierschutz](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

**beck-shop.de**
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Bereich eines Landes im Landschaftsprogramm oder für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen dargestellt. ²Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen.

(2) ¹Landschaftsprogramme können aufgestellt werden. ²Landschaftsrahmenpläne sind für alle Teile des Landes aufzustellen, soweit nicht ein Landschaftsprogramm seinen Inhalten und seinem Konkretisierungsgrad nach einem Landschaftsrahmenplan entspricht.

(3) Die konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind, soweit sie raumbedeutsam sind, in der Abwägung nach § 7 Absatz 2 des Raumordnungsgesetzes zu berücksichtigen.

(4) Die Zuständigkeit, das Verfahren der Aufstellung und das Verhältnis von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen zu Raumordnungsplänen richten sich nach Landesrecht.

Landesrecht: § 11 NatSchGBW, Art. 4 Abs. 1 BayNatSchG, §§ 8, 10, 11, 15 NatSchG Bln, § 4 BbgNatSchAG, §§ 4–7 BremNatG, §§ 4, 5 HmbBNatSchAG, § 6 Abs. 1 HAG-BNatSchG, § 11 Abs. 1, 3 NatSchAG M-V, § 3 NAGBNatSchG, §§ 6, 8, 9 LNatSchG NRW, § 5 Abs. 1, 2, 5 S. 1, 2 LNatSchG RP, § 15 Abs. 2–4 SNG, §§ 6, 8 Abs. 1, 2, 4 SächsNatSchG, § 5 Abs. 1–3 NatSchG LSA, §§ 5, 6 LNatSchG SH, §§ 3 Abs. 2 Nr. 2, 4 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, 3, Abs. 3 ThürNatG.

A. Allgemeines

Abweichend von § 15 Abs. 1 BNatSchG aF erfolgt nun in § 10 Abs. 2 die 1
Aufstellung eines Landschaftsprogramms fakultativ, die von Landschaftsrahmenplänen obligatorisch. Dabei müssen die Landschaftsrahmenpläne wie zuvor in ihrer Gesamtheit das Gebiet des Landes abdecken (BT-Drs. 16/12274, 55). Im Unterschied zur Vorgängerregelung enthält die Bestimmung zur Berücksichtigungspflicht der Landschaftsplanung in der Raumordnung keinen Hinweis zur Möglichkeit der Aufnahme raumbedeutsamer Erfordernisse und Maßnahmen in die Raumordnungspläne. Die Neuregelung verzichtet auch auf der Basis der geänderten Kompetenzgrundlage auf Bestimmungen zur Zuständigkeit, zum Verfahren der Aufstellung und zum Verhältnis der überörtlichen Landschaftsplanung zur Raumordnung und überlässt dies in § 10 Abs. 4 in Form einer Öffnungsklausel (Berghoff/Steg NuR 2010, 17 (22)) ausdrücklich den Ländern.

B. Aufstellungspflichten, Aufgaben und Inhalte von Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan

I. Landschaftsprogramm

Nach der Neuregelung in § 10 Abs. 1 und 2 besteht die überörtliche Land- 2
schaftsplanung nach wie vor aus den beiden Ebenen Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan. Die **Aufstellung** des Landschaftsprogramms ist allerdings nach Absatz 2 S. 1 fakultativ. Eine Sonderform sieht Satz 2 der Vorschrift vor, nämlich der Ersatz der flächendeckenden Landschaftsrahmenplanung durch ein gewissermaßen qualifiziertes Landschaftsprogramm, das in seinen Inhalten und

seinem Konkretisierungsgrad einem Landschaftsrahmenplan entspricht. Vorstellbar ist es hierbei auch, ergänzend zu landesweiten Darstellungen mit räumlichen Teilbänden zu arbeiten, um bspw. im Hinblick auf die erforderliche Darstellungstiefe bzw. den Kartenmaßstab den Anforderungen zu genügen.

- 3 Nach der Gesetzesbegründung lässt sich das Landschaftsprogramm – zumindest auch – als politische Programmaussage über die landesweit zum Schutz von Natur und Landschaft zu verfolgenden Ziele charakterisieren (BT-Drs. 16/12274, 55). Der **Darstellungsmaßstab** liegt zwischen 1:200.000 und 1:300.000, lediglich in den Stadtstaaten und dem Saarland (1:75.000) finden sich naturgemäß detailliertere Karten und Pläne (Lipp in RLJR Landschaftsplanung, 223 (227), Hoheisel et. al. Planzeichen für die Landschaftsplanung – Fachlich-methodische Grundlängen, 38). Die **Aufgaben** des „klassischen“ (also nicht den Landschaftsrahmenplan ersetzenden) Landschaftsprogramms sind dabei insbesondere (siehe BMW Landschaftsplanung, 333; A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG § 10 Rn. 9, unter Bezugnahme auf Herbert/Wilke NuL 2003, 64 (67)):
- die Entwicklung einer landesweiten **programmatischen Grundlage** des Naturschutzhandelns (zB die Angabe von bedeutsamen Arten, Bodenausprägungen und Landschaftstypen; Kriterien und methodische Maßgaben für quantitative Zielgrößen hinsichtlich einschlägiger Schutzgüter; Konzepte für die Beobachtung von Natur und Landschaft, vgl. § 6)
 - die Erarbeitung einer konzeptionellen Grundlage für die Bearbeitung der nachfolgenden Planungsebenen, insbesondere des **Landschaftsrahmenplans** (zB sachliche und räumliche Prioritäten für schutzwürdige bzw. zu entwickelnde Bereiche der Kulturlandschaft als Konkretisierungsauftrag an die Landschaftsrahmenplanung; Vorgaben für Beiträge zur regionalen Konkretisierung der guten fachlichen Praxis und der Biotopvernetzung)
 - die Darstellung der landesweit in der **Fläche** bedeutsamen Aussagen (zB Ermittlung von Schwerpunkträumen und Achsen des Biotopsverbunds oder von großflächigen hochwertigen Räumen für die freiraumgebundene Erholung), auch im Hinblick auf die naturschutzbezogene Qualifizierung des **Raumordnungsplans auf Landesebene** einschließlich der Beiträge zur Umweltprüfung (siehe § 10 Abs. 2)
 - die mögliche **Abstimmung** von Naturschutzstrategien mit benachbarten Bundesländern (vgl. § 12).

II. Landschaftsrahmenplan

- 4 Für die flächendeckende Landschaftsrahmenplanung statuiert § 10 Abs. 2 S. 2 eine **Aufstellungspflicht**. Dies gilt nur dann nicht, wenn die eigentlich von den Landschaftsrahmenplänen zu erfüllenden Funktionen von einem Landschaftsprogramm übernommen werden (→ Rn. 2). Für die Erfüllung der beiden Aufgabefelder Zielkonkretisierung und Umsetzungsvorbereitung bzw. als planerische Einlösung des Vorsorgegedankens (→ § 8) ist eine flächendeckende überörtliche Landschaftsplanung essenziell.
- 5 Ausweislich der Gesetzesbegründung betont die mit der Regelung des § 10 Abs. 2 verfolgte Konzeption die besondere Bedeutung des Landschaftsrahmenplans für die räumliche Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (BT-Drs. 16/12274, 55). Der zentrale **Darstellungsmaßstab** sollte bei 1:50.000 liegen, je nach Bearbeitungsraum und Karteninhalt kommen

aber auch kleinere (1:100.000 – siehe Lipp in RLJR Landschaftsplanung, 237, (237)) oder größere (1:25.000) Maßstäbe in Frage. In der Tat ist der Landschaftsrahmenplan der zentrale Naturschutzfachplan, der hinsichtlich der Maßstäblichkeit und der inhaltlichen Bearbeitungstiefe so ausgestaltet sein muss, dass er als konzeptionelle Arbeitsgrundlage für das Naturschutzverwaltungs Handeln in der Fläche nutzbar ist und gleichzeitig in verlässlicher Form die Belange des Naturschutzes gegenüber anderen konfligierenden oder teilkongruenten Belangen vertritt. Dies umfasst insbesondere (siehe auch BMW Landschaftsplanung, 333 f.):

- die raumkonkrete Darstellung der **Naturschutzziele** für sämtliche Handlungsgegenstände in Bezug zu allen einschlägigen Zieldimensionen einschließlich sich ergänzender Zielaussagen (zB Biotopverbundflächen für mehrere Arten und Artengruppen; Auenverbundsysteme mit Bedeutung für den Artenschutz, den vorsorgenden Hochwasserschutz und die freiraumgebundene Erholung)
- die konzeptionell-inhaltliche Vorbereitung des Einsatzes der **Instrumente der Naturschutzverwaltung** (zB Herleitung des Schutzgebietsbedarfs, Darstellung von Such- und Schwerpunkträumen für Kompensationsmaßnahmen oder den Einsatz von Fördermitteln)
- die naturschutzbezogene Qualifizierung der **Regionalplanung** einschließlich der Beiträge zur Umweltprüfung (siehe § 10 Abs. 2)
- die Erarbeitung von Planaussagen für weitere Umsetzungs- und Entscheidungsinstrumente, dh Maßstabsfunktion der Landschaftsplanung im Rahmen von **Zulassungsverfahren** (siehe § 9 Abs. 5); Kooperation mit **anderen Fachverwaltungen** (insbesondere Land-, Forst- und Wasserwirtschaft)
- die Absteckung eines naturschutzfachlichen Rahmens für die **kommunale Landschaftsplanung** (siehe § 11 Abs. 1 S. 1)

Hinsichtlich des **Planungsraums** spricht das Gesetz von „Teilen des Landes“. 6 Die Berücksichtigung administrativer Grenzen, hier: insbesondere Zuständigkeitsräume der unteren und/oder der oberen Naturschutzbehörden bzw. des räumlichen Zuschnitts der Regionalplanung fördert die Nutzbarkeit der Landschaftsrahmenplanung. Soweit Landschaftsrahmenpläne räumlich auf Großschutzgebiete oder andere Bereiche (zB Braunkohletagebaue) bezogen werden, muss die Abarbeitung sämtlicher Sachfragen gewährleistet sein (vgl. Kolodziejcok in Kolodziejcok/Recken BNatSchG Kennzahl 1145 Rn. 7). Weiter muss sichergestellt werden, dass das Gebot der Flächendeckung eingehalten wird und, gewissermaßen spiegelbildlich, dass bei sich überschneidenden Planungsräumen widerspruchsfreie Gesamtaussagen kreiert werden (zur Gefahr der dabei möglicherweise auftretenden Zersplitterung der Planungsgebiete Herberg Landschaftsrahmenplanung in Deutschland, 267 (269)).

C. Überörtliche Landschaftsplanung und Raumordnung; Zuständigkeit und Aufstellungsverfahren

I. Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Nach der Bestimmung des § 10 Abs. 1 S. 2 sind bei der Erstellung der Landschaftsprogramme bzw. der Landschaftsrahmenpläne die Ziele der Raumordnung zu beachten und die Grundsätze zu berücksichtigen. Diese Raumordnungsklausel birgt die Problematik in sich, dass die überörtliche Landschaftsplanung keine **substanziell neuen Planungskonzeptionen** entwickeln kann, 7

wenn sie an die zielförmigen Inhalte einer ihr vorausgehenden Raumentwicklungsplanung strikt gebunden ist (so zu Recht Gellermann in Hansmann/Sellner Grundzüge Umweltrecht Kap. 10 Rn. 37; kritisch auch Lange UVP-report, 1+2/2002, 16 (19)). Dies gilt jedenfalls für die Ziele der Raumordnung mit ihrer strikten Beachtungspflicht. Gellermann (in Hansmann/Sellner Grundzüge Umweltrecht Kap. 10 Rn. 37) sieht eine mögliche Lösung darin, die Regelung so zu interpretieren, dass dort nur eine Bindung an die Ziele eines übergeordneten, nicht aber des der Ebene des Landschaftsplans entsprechenden Raumordnungsplans angeordnet ist.

- 8 Im Ergebnis wird man auf den Charakter der Landschaftsplanung als **Fachplanung** abstellen müssen. Im Einzelnen hängt hier zwar vieles auch davon ab, welches Modell der Integration gewählt wurde, welche Zeiträume zwischen der Erstellung der beiden Planwerke liegen und ob sich tatsächlich ein bei entsprechender Auslegung nicht zu überwindender konkreter Widerspruch zwischen dem Ziel der Raumordnung und der Landschaftsplanung ergibt. Grundsätzlich muss diese aber in der Lage sein, die gesetzlich beschriebenen Belange räumlich zu konkretisieren und entsprechend darzustellen. Soweit sie dabei auf gegensätzliche Festlegungen der Raumordnung stößt, ist dies im Planentwurf kenntlich zu machen. Solange die Aussage des Raumordnungsplans nicht geändert wird (eine Änderung könnte durch den Planentwurf der Landschaftsplanung angeregt und von der im Aufstellungsverfahren beteiligten Raumordnung aufgegriffen werden), bleibt die im Raumordnungsrecht fundierte Beachtungspflicht bestehen. Die Träger der Landschaftsplanung werden insoweit die derzeit (noch nicht) durchsetzungsfähige Planaussage außerhalb der Planung dokumentieren und gegebenenfalls im Rahmen der Fortschreibung des entsprechenden Raumordnungsplans erneut ins Verfahren mit der Hoffnung auf Neubewertung einbringen.

II. Berücksichtigung der Landschaftsplanung in der Raumordnung

- 9 Gemäß § 10 Abs. 3 sind die konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen im Landschaftsprogramm und in den Landschaftsrahmenplänen, soweit sie raumbedeutsam sind, in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen. Die Regelung des Absatzes 3 soll sicherstellen, dass die für die überörtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen in die Raumordnung Eingang finden. Sie können als Ziele und Grundsätze der Raumordnung je nach dem Ergebnis der Abwägung Verbindlichkeit erlangen (BT-Drs. 16/12274, 55). Zwar verzichtet die Vorschrift im Unterschied zur Vorgängernorm auf eine explizite Maßgabe zur Aufnahme geeigneter Erfordernisse und Maßnahmen. Eine wesentliche Änderung ist damit aber in der Sache nicht verbunden. Da die Raumordnung auf eine umfassende planerische Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes unter Einbeziehung zahlreicher, auch Natur und Landschaft betreffender Aspekte angelegt ist (siehe §§ 1, 2 ROG), bezieht sich Berücksichtigung sowohl auf die **Auseinandersetzung** mit den durch die Landschaftsplanung vertretenen Belangen bei potenziellen Beeinträchtigungen als auch auf das aktive Aufgreifen der in Zielen und Erfordernissen dargestellten Inhalte, soweit sich diese in der Abwägung durchsetzen konnten. Dies wird durch die Vorschrift des § 7 Abs. 4 ROG unterstrichen, wonach die Raumordnungspläne auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen

Stellen enthalten sollen, die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung landschaftsplanerischer Inhalte in **raumordnungsrechtliche Festlegungen** kommt dabei den Gebietskategorien nach § 7 Abs. 3 ROG (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete) zu (Appel in Frenz/Müggenborg BNatSchG § 10 Rn. 28).

III. Zuständigkeit, Verfahren der Aufstellung, Verhältnis zur Raumordnung

Mit der Bestimmung in Absatz 4 verzichtet der Bund auf eine Regelung und gibt den Ländern ausdrücklich die Möglichkeit, selbst entsprechende Normierungen vorzunehmen. Die Zuordnung der Planungsträgerschaft, das Aufstellungsverfahren oder auch das zu wählende Integrationsmodell soll sich nach **Landesrecht** richten (BT-Drs. 16/12274, 56). Allerdings verweist die Gesetzesbegründung darauf, dass die aus § 9 Abs. 5 resultierenden Pflichten es in der Regel erforderlich machen, zunächst ein als solches auch erkennbares landschaftsplanerisches Konzept zu erarbeiten (BT-Drs. 16/12274, 56). Damit ist die Frage angesprochen, in welchem Verhältnis überörtliche Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung stehen. Gemeinhin wird zwischen **Primär- und Sekundärintegration** unterschieden, wobei sich bei der Primärintegration die Landschaftsplanung als Bestandteil des jeweiligen Raumordnungsplans (landesweiter Raumordnungsplan oder Regionalplan) darstellt, während bei der Sekundärintegration zunächst ein eigenständiges Landschaftsprogramm bzw. ein eigenständiger Landschaftsrahmenplan erarbeitet wird, in dem die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege unabhängig dargestellt und begründet werden. Die Integration seiner raumbedeutsamen Aussagen in die Gesamtplanung erfolgt in einem zweiten Schritt unter Abwägung mit allen anderen Raumansprüchen.

Soweit es um die Abwägung der **Vor- und Nachteile** der beiden Grundmodelle der Integration geht, führen die Befürworter der Sekundärintegration ins Feld, dass ein in sich geschlossenes Planwerk schon deshalb vorliegen müsse, weil anders den Anforderungen des § 14 Abs. 2 BNatSchG aF nicht Rechnung getragen werden könne (Gassner in GBS BNatSchG aF § 14 Rn. 5). Darüber hinaus habe die Primärintegration zum Nachteil, dass bestimmte Darstellungen in den Gesamtplänen nicht möglich sind (Marzik/Wilrich BNatSchG aF § 13 Rn. 14). Als Vorteil der Primärintegration gilt die enge inhaltliche und zeitliche Verknüpfung von der fachlich ausgerichteten Landschaftsplanung und der mit konkreten Steuerungswirkungen ausgestatteten Raumordnungsplanung. Die möglichen Vorzüge der Sekundärintegration relativierend wird aber vor allem darauf hingewiesen, dass de facto auch in den meisten der Länder mit Primärintegration jedenfalls prinzipiell gewährleistet werden könne, dass vor der allseitigen Abwägung im Sinne der zitierten Kriterien optimiert wird, unabhängig davon, wie diese „Grundlagen der Darstellung“ oder „Fachbeiträge“ im Einzelnen bezeichnet werden (Gassner in GBS BNatSchG aF § 15 Rn. 8). Durch den Träger der Gesamtplanung könnten die nicht übernommenen fachlichen Beiträge der Naturschutzverwaltung dokumentiert werden, die der Sache nach einer parallel erstellten Landschaftsplanung gleichkämen (Maaß/Schütte in Koch Umweltrecht § 7 Rn. 67: „Erarbeitung eigenständiger Fachbeiträge aus den Naturschutzbehörden mit der Funktion von Landschaftsrahmenplänen“).

- 12 Im Hinblick auf die **bisherige Rechtslage** wurde in der Literatur die Auffassung vertreten, dass die alte bundesrechtliche Regelung zwar (wohl) vom Modell der Sekundärintegration aussehe, dass aber die Primärintegration den Bundesländern nicht grundsätzlich verwehrt sei (Gellermann in Hansmann/Sellner Grundzüge Umweltrecht Kap. 10 Rn. 38, auch unter Hinweis auf § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG aF; A. Schumacher/J. Schumacher in Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG § 10 Rn. 30). Für die Berücksichtigungspflicht und die Heranziehung für UVP und FFH-VP erscheine allerdings die vorherige Abfassung eines zusammenhängenden, in sich geschlossenen Fachbeitrags mit zusammenhängender Darstellung nahezu zwingend (Lange, UVP-report 172/2002, 16 (19)). Soweit die inhaltlichen Anforderungen des § 14 Abs. 1 S. 2 BNatSchG aF in der Planungspraxis nicht erfüllt werden könnten, sei der Landesgesetzgeber verpflichtet, Strukturen zu schaffen, die solchermaßen gefundene Ergebnisse aufgreifen können. Das könne eine Modifikation der Primärintegration erforderlich machen, die den in der Praxis erstellten Fachbeiträgen zur Primärintegration eine den Landschaftsplänen angenäherte Form verleihen (Marzik/Wilrich BNatSchG aF § 14 Rn. 18; gegen ein „hartes Modell“ der Primärintegration auch Köck et al. Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts, 170 f.). Wenn Regionalpläne über eine Integration von Aussagen der Landschaftsrahmenpläne hinaus zugleich die Funktion von Landschaftsrahmenplänen übernehmen sollten, müsse der Regionalplan Raum für „überschießende“ Inhalte des Landschaftsrahmenplans bieten. Unabhängig von der Rechtsform der Landschaftsrahmenplanung und des Verfahrens der Integration bestehe dabei das Erfordernis einer zusammenhängenden vollständigen Darstellung ihrer Ergebnisse (von Dressler et al. Landschaftsrahmenplanung und ihre Integration in die Regionalplanung, 244).
- 13 Nach der **jetzigen Rechtslage** ist zu berücksichtigen, dass die Vorschrift des § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG aF, wonach Raumordnungspläne zugleich die Funktion der überörtlichen Landschaftsplanung hätten übernehmen können, zwar aufgehoben wurde. Andererseits hat der Bundesgesetzgeber nun in § 10 Abs. 4 ausdrücklich den Ländern die Regelung des Verhältnisses von überörtlicher Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung überantwortet. Die Primärintegration ist somit nach wie vor ein **mögliches Integrationsmodell**. Allerdings gilt unbeschadet dieser grundsätzlichen Wahlfreiheit, dass bei der Ausgestaltung der überörtlichen Landschaftsplanung die inhaltlichen Maßgaben der §§ 8 und 9 beachtet werden müssen. Die Kernaufgaben der Landschaftsplanung, nämlich die Konkretisierung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie die Darstellung der zu ihrer Umsetzung geeigneten Maßnahmen und Erfordernisse sind dabei abweichungsfest geregelt. Aus dieser Aufgabenstellung, aus dem Katalog der Soll-Inhalte in § 9 Abs. 3 S. 1 und aus der Berücksichtigungs- und Begründungspflicht in § 9 Abs. 5 ergibt sich, dass grundsätzlich **in sich geschlossene Fachplanungswerke** zu erstellen sind, wobei gegebenenfalls auch **eigenständige Fachbeiträge** in Frage kommen. Die Bestimmung des § 9 Abs. 5 verlangt ebenso wie die Konstruktion der Regelungen der §§ 10 Abs. 3 und 11 Abs. 3 eine **eigenständige Artikulation** der räumlich konkretisierten Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege (siehe § 10 Abs. 4, § 11 Abs. 1 S. 4, Abs. 5). Die Anforderungen von Naturschutz und Landschaftspflege „können und müssen“ daher auch beim Modell der Primärintegration gesondert aufbereitet werden (Heugel in Schlacke BNatSchG Vorbem. zu §§ 8–12 Rn. 28). Weiter würde eine Landschaftsplanung ohne Darstellung und Begründung in einem geschlossenen Fachplanungswerk bzw. einem eigenständigen

gen Fachbeitrag der Aufgabe der Landschaftsplanung als **konzeptionell-inhaltliche Grundlage** des Verwaltungshandelns der Naturschutzbehörden (einschließlich der potenziellen Unterstützung durch andere öffentliche Stellen) nicht gerecht. Sofern die Landschaftsplanung nach dem Modell der Primärintegration in die Pläne der Raumordnung integriert wird, muss daher sichergestellt sein, dass Darstellungen und Begründungen, die sich nicht für eine Aufnahme in die „Pläne“ der raumbezogenen Gesamtplanung (Karten und Textteile der landesweiten Raumordnungspläne und der Regionalpläne) eignen, gleichwohl geschlossen und vollständig vorliegen. Für diese so genannten „**überschießenden**“ **Inhalte**, also solche, die aufgrund der unterschiedlichen Funktionsbestimmung von Gesamtplanung und Fachplanung für eine Aufnahme ungeeignet erscheinen (insbesondere weil sie die Raumordnungspläne inhaltlich und darstellungstechnisch überfrachten würden), muss im Rahmen des Modells der Primärintegration eine gesonderte Form der Darstellung gewählt werden.

Für den Fall, dass die Landschaftsplanung nicht von der zuständigen Naturschutzbehörde, sondern vom Träger der der Raumordnung durchgeführt wird, ist die Naturschutzbehörde zu **beteiligen**. Dies folgt aus § 3 Abs. 5, ist aber auch in den Landesnaturschutzgesetzen regelmäßig vorgesehen (so auch Gassner/Heugel NaturschutzR Das neue Naturschutzrecht Rn. 201). Weiter ergibt sich eine Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereinigungen aus § 63 Abs. 2 Nr. 2.

D. Landesrecht

In allen Ländern mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen ist die Aufstellung von Landschaftsprogrammen vorgesehen. In den Stadtstaaten sowie im Saarland und in Hessen gibt es auf der **überörtlichen Ebene** keine Zweistufigkeit, d.h. die regionale Ebene der Landschaftsrahmenplanung fehlt. In Nordrhein-Westfalen gibt es ebenfalls keine Zweistufigkeit, hier fehlt die Ebene des Landschaftsprogramms. Dies ist für Berlin, Bremen und Hamburg sowie dem kleinen Flächenland Saarland nachvollziehbar. In einem großen Flächenland wie Hessen hängt die Leistungsfähigkeit der überörtlichen Landschaftsplanung aufgrund der Einstufigkeit in besonderer Weise von der Qualität des Landschaftsprogramms ab (kritisch Heugel in Schlacke BNatSchG § 10 Rn. 11).

Die Landschaftsprogramme werden in den Stadtstaaten von der Bürgerschaft (Bremen, Hamburg) bzw. vom Senat mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses (Berlin) beschlossen. Die Aufstellung der überörtlichen Landschaftsplanung erfolgt überwiegend durch die Naturschutzbehörden (zB Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein), teilweise aber auch durch die Träger der Raumordnung (zB Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne nach dem jeweiligen Landesrecht in der Form der **Sekundärintegration** erstellt. Diese Länder folgen damit dem inhaltlich-funktionalen Ansatz der Landschaftsplanung, wie er sich im Bundesrecht abbildet. Eine sehr eng auf die Integration in die raumbezogene Gesamtplanung angelegte Regelung findet sich dabei allerdings im Landesrecht von Rheinland-Pfalz, wo das Landschaftsprogramm bzw. die Landschaftsrahmenpläne als „naturschutzfachliche Planungsbeiträge“ für das Landesentwicklungsprogramm bzw. für die regionalen Raumordnungspläne erstellt werden (§ 5 Abs. 1, 2 LNatSchG RLP). Die **Primärintegration** findet

sich in Bayern, Hessen und Sachsen, für die Ebene des Landschaftsrahmenplans auch in Nordrhein-Westfalen. In Nordrhein-Westfalen werden allerdings als Grundlage für den Regionalplan als Landschaftsrahmenplan vom Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen „Fachbeiträge des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ erarbeitet (§ 8 LNatSchG NRW). In Sachsen werden nach § 6 Abs. 1 SächsNatSchG „Fachbeiträge“ zum Landschaftsprogramm und zum Landschaftsrahmenplan erstellt. Die nicht in die Raumordnungspläne integrierten Inhalte werden den Raumordnungsplänen als Anlage beigefügt (§ 6 Abs. 2 S. 2 SächsNatSchG). Diese entfalten auch die einschlägigen Berücksichtigungspflichten, bei Abweichungen gilt das Begründungsgebot (siehe § 6 Abs. 3 SächsNatSchG). Damit wird ein Modell verfolgt, das auch im Rahmen der Primärintegration wesentliche Funktionen der überörtlichen Landschaftsplanung erfüllt.

E. Ausblick und Würdigung

- 17 Mit der Ausgestaltung einer grundsätzlich weiterhin zweistufigen überörtlichen Landschaftsplanung unter Hervorhebung des obligatorischen Landschaftsrahmenplans hat der Bundesgesetzgeber eine sachgerechte Struktur geschaffen. Soweit die Länder von der Möglichkeit Gebrauch machen, die Landschaftsrahmenplanung durch ein „qualifiziertes“ Landschaftsprogramm zu ersetzen, sind die Anforderungen des § 10 Abs. 2 S. 2 unbedingt ernst zu nehmen, weil sonst die naturschutzfachlich geprägte überörtliche Landschaftsplanung nicht angemessen vertreten wäre. Dabei setzen die für die örtliche Ebene vorgenommenen Zurücknahmen hinsichtlich der Aufstellungspflicht und der Inhalte gerade eine substanzielle und im Hinblick auf den Detaillierungsgrad hinreichend konkrete überörtliche Landschaftsplanung voraus.
- 18 Um den an sie gestellten Anforderungen gerecht zu werden, müssen Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan eine hohe Aktualität sowie eine hohe inhaltliche und methodische Qualität gewährleisten. Dies gilt zunächst für die Funktion, das Handeln der Naturschutzfachverwaltung im Hinblick auf die Kriterien Stringenz, Effektivität und Effizienz zu stärken wie auch für die Formulierung von Erfordernissen gegenüber anderen Planungs- und Entscheidungsträgern. Auch für die naturschutzbezogene Qualifizierung der Raumordnungsplanung einschließlich Umweltprüfung ist die überörtliche Landschaftsplanung von maßgeblicher Bedeutung.

§ 11 Landschaftspläne und Grünordnungspläne

(1) ¹Die für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden auf der Grundlage der Landschaftsrahmenpläne für die Gebiete der Gemeinden in Landschaftsplänen, für Teile eines Gemeindegebiets in Grünordnungsplänen dargestellt. ²Die Ziele der Raumordnung sind zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen. ³Die Pläne sollen die in § 9 Absatz 3 genannten Angaben enthalten, soweit dies für die Darstellung der für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen erforderlich ist. ⁴Abweichende Vorschriften der Länder zum Inhalt von Landschafts- und