

Ulrike Weiland  
Sandra Wohleber-Feller

# Einführung in die Raum- und Umweltplanung



Schöningh

**UTB**



UTB 8363

### **Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage**

Beltz Verlag Weinheim · Basel  
Böhlau Verlag Köln · Weimar · Wien  
Verlag Barbara Budrich Opladen · Farmington Hills  
facultas.wuv Wien  
Wilhelm Fink München  
A. Francke Verlag Tübingen und Basel  
Haupt Verlag Bern · Stuttgart · Wien  
Julius Klinkhardt Verlagsbuchhandlung Bad Heilbrunn  
Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft Stuttgart  
Mohr Siebeck Tübingen  
C. F. Müller Verlag Heidelberg  
Orell Füssli Verlag Zürich  
Verlag Recht und Wirtschaft Frankfurt am Main  
Ernst Reinhardt Verlag München · Basel  
Ferdinand Schöningh Paderborn · München · Wien · Zürich  
Eugen Ulmer Verlag Stuttgart  
UVK Verlagsgesellschaft Konstanz  
Vandenhoeck & Ruprecht Göttingen  
vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Ulrike Weiland / Sandra Wohlleber-Feller

# Einführung in die Raum- und Umweltplanung

Mit Beiträgen von Thomas Gawron und Henning Nuissl

Ferdinand Schöningh

Die Autorinnen:

Prof. Dr.-Ing. Ulrike Weiland ist Hochschullehrerin an der Universität Leipzig im Institut für Geographie und Leiterin des Departments Stadtökologie, Umweltplanung und Verkehr am Helmholtzzentrum für Umweltforschung UFZ. Sie war als Wissenschaftlerin an der TU Hamburg und der TU Berlin in der Stadt- und Regionalplanung und in der Landschaftsplanung tätig und hat einige Jahre praktisch in Landschaftsplanungsbüros gearbeitet. Ihre derzeitigen Arbeitsgebiete sind Raum- und Umweltplanung, umweltbezogene Stadtentwicklung und Landnutzungssteuerung in Megacities.

Dipl.-Ing. Sandra Feller, geb. Wohlleber, hat nach ihrem Studienabschluss als Raumplanerin an der Universität Dortmund als Wissenschaftlerin ein EU-Forschungsprojekt zur Analyse und Bewertung städtischer Grünflächen am Helmholtzzentrum für Umweltforschung UFZ koordiniert, zuletzt im Department Stadtökologie, Umweltplanung und Verkehr. Darüber hinaus war sie in die Lehre zur Raum- und Umweltplanung am Institut für Geographie der Universität Leipzig eingebunden. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Raum- und Umweltplanung sowie Stadtökologie.

Thomas Gawron ist Jurist und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Helmholtzzentrum für Umweltforschung UFZ im Department Umwelt- und Planungsrecht. Seine derzeitigen Arbeitsschwerpunkte sind Stadtbau und Flächenhaushaltspolitik sowie die Verbesserung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine lokale und regionale Flächenkreislaufwirtschaft.

PD Dr. Henning Nuissl hat Städtebau/Stadtplanung, Soziologie, Geographie, Geschichte und Politische Wissenschaft in Hamburg und Heidelberg studiert. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner/Berlin sowie an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) und ist nun Privatdozent an der TU Berlin und Wissenschaftler am Helmholtzzentrum für Umweltforschung UFZ im Department Stadt- und Umweltsoziologie. Seine derzeitigen Arbeitsschwerpunkte sind Suburbanisierung und ‚Flächenverbrauch‘, Urban Governance, Planungskultur und Megacities.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2007 Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co KG  
(Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co. KG, Jühenplatz 1, D-33098 Paderborn)  
ISBN 978-3-506-76366-2

Internet: [www.schoeningh.de](http://www.schoeningh.de)

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Dies betrifft auch die Vervielfältigung und Übertragung einzelner Textabschnitte, Zeichnungen oder Bilder durch alle Verfahren wie Speicherung und Übertragung auf Papier, Transparente, Filme, Bänder, Platten und andere Medien, soweit es nicht §§ 53 und 54 URG ausdrücklich gestatten.

Printed in Germany.  
Einbandgestaltung: Reichert  
Satz: Ruhrstadt Medien AG  
Herstellung: Ferdinand Schöningh Paderborn

UTB-Bestellnummer: ISBN 978-3-8252-8363-6

# Inhalt

1	EINFÜHRUNG .....	19
1.1	Zielstellung, Zielgruppe und Aufbau des vorliegenden Buches .....	19
1.2	Wozu Planung – Was ist Planung?.....	19
	<b>GRUNDLAGEN.....</b>	<b>23</b>
2	EUROPÄISCHE EINFLÜSSE AUF DIE DEUTSCHE RAUM- UND UMWELTPOLITIK UND -PLANUNG .....	25
2.1	Entwicklung der Europäischen Umweltpolitik und ihre Wirkung auf Deutschland.....	25
2.2	Zur Raumentwicklungskompetenz der EU .....	28
2.3	Aktualisierung der Raumentwicklungspolitik durch die Territoriale Agenda .....	30
3	CHARAKTERISTIKA DER RAUM- UND UMWELTPLANUNG IN DEUTSCHLAND .....	33
3.1	Struktur des Verwaltungs- und Planungssystems.....	33
3.2	Raumordnung und Raumplanung .....	34
3.3	Umweltplanung.....	35
3.3.1	Landschaftsplanung .....	36
3.3.2	Umweltprüfverfahren .....	38
3.4	Entwicklung der raumbezogenen Planung in Deutschland (Henning Nuissl) .....	39
4	BUNDESEBENE – RAUMORDNUNG.....	48
4.1	Raumordnungsgesetz .....	48
4.2	Raumplanerische Konzeptionen – Inhalte der Raumordnungspläne (Thomas Gawron) .....	52
4.2.1	Mindestinhalte von Raumordnungsplänen .....	53
4.2.2	Weitere Inhalte der Raumordnungspläne.....	60
4.3	Bundesraumordnungsprogramm.....	60
4.4	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen und Raumordnungs- politischer Handlungsrahmen .....	61
4.5	Neue Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.....	64
4.6	Informale Planungstypen und Modellvorhaben.....	70
4.6.1	Regionale Entwicklungskonzepte .....	70
4.6.2	Städtenetze .....	73
4.6.3	Modellvorhaben der Raumordnung.....	76
4.7	Raumordnungsberichte.....	77
	<b>RAUM- UND UMWELTPLANUNG AUF DEN VERSCHIEDENEN EBENEN.....</b>	<b>81</b>
5	LANDESEBENE .....	83
5.1	Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne .....	83
5.1.1	Landschaftsplanung auf Landesebene – Landschaftsprogramme .....	85

5.2	Raumordnungsverfahren .....	87
5.3	Landesplanung des Freistaates Sachsen .....	88
5.3.1	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen .....	89
5.3.2	Landesentwicklungsbericht Sachsen 2002 .....	91
5.3.3	Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 .....	92
5.4	Landschaftsplanung im Rahmen der sächsischen Landesplanung .....	94
5.4.1	Sächsisches Naturschutzgesetz – SächsNatSchG (Auszüge) .....	95
5.4.2	Inhalte des Landschaftsprogramms und deren Übernahme in den LEP .....	96
6	REGIONALE EBENE .....	99
6.1	Regionalplanung .....	99
6.1.1	Aufgaben und Ziele der Regionalplanung .....	100
6.1.2	Regionalpläne .....	101
6.2	Landschaftsrahmenplanung .....	102
6.3	Regionalplanung und nachhaltige Entwicklung .....	105
6.4	Regionalplanung und Landschaftsrahmenplanung in Sachsen .....	109
6.4.1	Regionalpläne nach dem Sächsischen Landesplanungsgesetz .....	110
6.5	Regionalplanung und Landschaftsrahmenplanung in Westsachsen .....	112
6.5.1	Der Regionale Planungsverband Westsachsen .....	112
6.5.2	Der Regionalplan Westsachsen 2001 .....	112
6.5.3	Der Landschaftsrahmenplan als Teil des Regionalplans Westsachsen .....	116
6.6	Anwendung informaler Planungstypen in Sachsen .....	118
6.6.1	Südraum Leipzig .....	120
6.6.2	Der grüne Ring Leipzig .....	121
7	KOMMUNALE EBENE (GESAMTES GEMEINDEGEBIET) .....	123
7.1	Das System der städtebaulichen Planung .....	123
7.2	Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Bauleitplanung .....	124
7.2.1	Bodenschutzklausel .....	124
7.2.2	Umweltprüfverfahren .....	125
7.3	Flächennutzungsplanung – die vorbereitende Bauleitplanung .....	128
7.3.1	Aufgaben der Flächennutzungsplanung .....	129
7.3.2	Flächennutzungsplanung als Instrument einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung .....	130
7.3.3	Zu berücksichtigende Belange .....	134
7.3.4	Inhalte des Flächennutzungsplans .....	135
7.3.5	Rechtliche und Verfahrensaspekte der Flächennutzungsplanung .....	143
7.3.6	Das Aufstellungsverfahren des Flächennutzungsplans .....	147
7.4	Stadtentwicklungsplanung .....	152
7.4.1	Entstehung der Stadtentwicklungsplanung .....	153
7.4.2	Aktuelle Tendenzen der Stadtentwicklungsplanung .....	155
7.4.3	Zum Verhältnis von Stadtentwicklungsplanung und Flächennutzungsplanung .....	158
7.5	Die Örtliche Landschaftsplanung .....	160

7.5.1	Aufgaben und Ziele der örtlichen Landschaftsplanung . . . . .	160
7.5.2	Form der örtlichen Landschaftsplanung in den verschiedenen Bundesländern . . . . .	162
7.5.3	Planinhalt . . . . .	163
7.5.4	Das Verfahren der Landschaftsplanung . . . . .	169
7.6	Verhältnis von Flächennutzungsplanung und örtlicher Landschaftsplanung . . . . .	176
8	KOMMUNALE EBENE (TEILRÄUME) . . . . .	182
8.1	Der Bebauungsplan – die verbindliche Bauleitplanung . . . . .	182
8.1.1	Aufgabe des Bebauungsplans . . . . .	183
8.1.2	Inhalte: Festsetzungsmöglichkeiten und Kennzeichnungen im Bebauungsplan . . . . .	185
8.1.3	Umweltbelange im Bebauungsplan . . . . .	188
8.1.4	Verfahrensaspekte bei der Aufstellung eines Bebauungsplans . . . . .	198
8.2	Der vorhabenbezogene Bebauungsplan . . . . .	203
8.3	Grünordnungspläne . . . . .	205
8.3.1	Die Funktion des Grünordnungsplans . . . . .	206
8.3.2	Das Leistungsbild des Grünordnungsplans nach der HOAI . . . . .	207
8.3.3	Darstellungen im Grünordnungsplan . . . . .	210
8.3.4	Der Grünordnungsplan als Satzung in Brandenburg . . . . .	210
8.3.5	Zukünftige Anforderungen . . . . .	212
	UMWELTPRÜFVERFAHREN . . . . .	213
9	DIE UMWELTPRÜFUNG VON PLÄNEN UND PROGRAMMEN . . . . .	215
9.1	Hintergründe zur strategischen Umweltprüfung . . . . .	215
9.1.1	Die europäische Richtlinie 2001/42/EG . . . . .	215
9.1.2	Geschichte der SUP Richtlinie . . . . .	216
9.1.3	Zielstellung der Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung . . . . .	218
9.1.4	Anwendungsbereich der strategischen Umweltprüfung . . . . .	218
9.1.5	Zeitpunkt der Durchführung einer SUP . . . . .	219
9.1.6	Überprüfung und Weiterentwicklung der SUP-Richtlinie . . . . .	219
9.2	Arbeitsschritte in der strategischen Umweltprüfung . . . . .	220
9.2.1	Screening . . . . .	220
9.2.2	Scoping . . . . .	220
9.2.3	Erstellung des Umweltberichts und Alternativenprüfung . . . . .	220
9.2.4	Beteiligung von Behörden, der Öffentlichkeit / Konsultationen: . . . . .	222
9.2.5	Entscheidungsfindung . . . . .	222
9.2.6	Bekanntgabe der Entscheidung . . . . .	222
9.2.7	Überwachung der Umweltauswirkungen / Monitoring . . . . .	223
9.3	Die Umsetzung der SUP-Richtlinie in Deutschland . . . . .	224
9.3.1	Vorgaben zur Integration der Umweltprüfung in Raumordnungspläne . . . . .	224
9.3.2	Das novellierte UVPG 2005 . . . . .	226
9.3.3	Umsetzung der SUP-Richtlinie im Baurecht . . . . .	228
9.3.4	Die Umsetzung der SUP-Richtlinie im deutschen Umweltrecht . . . . .	234

10	DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG .....	237
10.1	Geschichte der Umweltverträglichkeitsprüfung .....	238
10.1.1	Die Europäische UVP-Richtlinie von 1985 und ihre Umsetzung in deutsches Recht .....	238
10.1.2	Die UVP-Änderungsrichtlinie und deren Umsetzung in deutsches Recht .....	240
10.1.3	Die Novellierung des UVPG durch Berücksichtigung der Richtlinie 2001/42/EG .....	241
10.2	Vorgaben des UVPG zu Umweltprüfungen von Projekten .....	241
10.3	Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des UVPG (UVPVwV) .....	243
10.4	Untersuchungs- und Prüfungsgegenstand in der UVP .....	243
10.4.1	Der Begriff ‚Vorhaben‘ im UVPG .....	243
10.4.2	Der Untersuchungsgegenstand in der UVP .....	244
10.4.3	Umweltauswirkungen und Schutzgüter im Rahmen der UVP .....	244
10.5	Verfahrensschritte der UVP .....	248
10.5.1	Screening .....	249
10.5.2	Scoping .....	249
10.5.3	Ermittlung, Beschreibung und zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen .....	249
10.5.4	Bewertung der Umweltauswirkungen .....	250
10.5.5	Beteiligung von Behörden, der Öffentlichkeit und anderen Staaten .....	251
10.6	Einsatz von Methoden in der UVP .....	253
11	DIE EINGRIFFSREGELUNG .....	255
11.1	Die Geschichte der Eingriffsregelung .....	255
11.2	Die Eingriffsregelung nach BNatSchG .....	257
11.2.1	Die Eingriffsregelung nach §§ 18-21 BNatSchG .....	257
11.2.2	Definition des Eingriffstatbestandes .....	259
11.2.3	Entscheidungsverlauf im Rahmen der Eingriffsregelung .....	259
11.2.4	Aufträge an die Gesetzgebungen der Bundesländer .....	261
11.3	Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung .....	261
11.3.1	Aktuelle Rechtsgrundlagen der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung .....	262
11.3.2	Die Anwendung der Eingriffsregelung in der Flächennutzungsplanung .....	264
11.3.3	Die Anwendung der Eingriffsregelung in der Bebauungsplanung .....	264
11.3.4	Berücksichtigung der Eingriffsregelung in der bauleitplanerischen Abwägung .....	265
11.4	Die Umsetzung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung .....	266
11.4.1	Prüfung des Anwendungsbedarfs der Eingriffsregelung .....	268
11.4.2	Abgrenzung des Untersuchungsraumes .....	270
11.4.3	Erfassung der Wirkungen der städtebaulichen Planung auf Natur und Landschaft .....	273

11.4.4	Prognose und Bewertung der Auswirkungen der städtebaulichen Planung .....	275
11.4.5	Ermittlung der vermeidbaren und verminderbaren Beeinträchtigungen .....	277
11.4.6	Maßnahmen zur Kompensation unvermeidbarer erheblicher Beeinträchtigungen .....	278
11.4.7	Erstellung der Eingriffs-Ausgleichs-Bilanz .....	279
11.4.8	Integration der Ergebnisse in den Bauleitplan .....	281
11.5	Organisatorische Möglichkeiten der Kompensation .....	283
11.5.1	Der Flächenpool .....	284
11.5.2	Das Ökokonto .....	285
12	ZUR WEITERENTWICKLUNG DER RAUM- UND UMWELTPLANUNG .....	291
	QUELLENVERZEICHNIS .....	301
	REGISTER .....	319

# Abbildungen

Abbildung 1: Systematik der raumbedeutsamen Planungen . . . . .	33
Abbildung 2: Das System der deutschen Raumplanung. . . . .	35
Abbildung 3: Umweltorientierte Planungsinstrumente . . . . .	36
Abbildung 4: Zielstellung der Landschaftsplanung . . . . .	37
Abbildung 5: Leitbild Wachstum und Innovation . . . . .	66
Abbildung 6: Leitbild Daseinsvorsorge sichern . . . . .	68
Abbildung 7: Leitbild Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten . . . .	69
Abbildung 8: Durchschnittliche Nachhaltigkeitsdefizite – Bsp. Ökonomische Wettbewerbsfähigkeit. . . . .	79
Abbildung 9: Durchschnittliche Nachhaltigkeitsdefizite – Bsp. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen . . . . .	80
Abbildung 10: Gestuftes Verwaltungs- und Planungssystem in Sachsen . . . . .	88
Abbildung 11: Aufgaben der Regionalplanung . . . . .	100
Abbildung 12: Regionale Planungsverbände in Sachsen . . . . .	110
Abbildung 13: Arbeitsschritte bei der Aufstellung von Regionalplänen im Freistaat Sachsen . . . . .	113
Abbildung 14: Regionalplan Westsachsen 2001 – Karte 1: Raumstruktur. . . . .	115
Abbildung 15: Regionalplan Westsachsen – Karte 3: Landschaftstypen . . . . .	117
Abbildung 16: Aktionsräume für Maßnahmen der Regionalentwicklung in Sachsen . . . . .	119
Abbildung 17: Die beteiligten Kommunen des Grünen Rings Leipzig. . . . .	121
Abbildung 18: Das System der städtebaulichen Planung . . . . .	123
Abbildung 19: Der Nachhaltigkeitsgrundsatz in den Zielen und Planungsleitlinien der Bauleitplanung. . . . .	133
Abbildung 20: Darstellung von Bauflächen und Baugebieten nach der Planzeichenverordnung (PlanzV). . . . .	137
Abbildung 21: Darstellung von Verkehrsflächen nach der Planzeichenverordnung. . . . .	138
Abbildung 22: Darstellung von Flächen für Land- und Forstwirtschaft nach der Planzeichenverordnung . . . . .	141
Abbildung 23: Aufstellungsverfahren eines Flächennutzungsplans nach BauGB . . . . .	148
Abbildung 24: Stadtentwicklung in der kommunalen Verwaltungsstruktur. . . . .	154
Abbildung 25: Ableitung der Aufgaben der Landschaftsplanung aus dem BNatSchG . . . . .	161
Abbildung 26: Formen der Integration des örtlichen Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan . . . . .	163
Abbildung 27: Integration der Landschaftsplanung in die räumliche Gesamtplanung in den Bundesländern. . . . .	164
Abbildung 28: Informationsgewinnung und Interpretation in der Landschaftsanalyse. . . . .	173
Abbildung 29: Zusammenarbeit zwischen Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung . . . . .	177

Abbildung 30: Abwägung landschaftsplanerischer Inhalte in der Flächen-nutzungsplanung . . . . .	181
Abbildung 31: Gestaltung von Verkehrsflächen und Flächen des ruhenden Verkehrs . . . . .	192
Abbildung 32: Versickerungsmulden im Bebauungsplan . . . . .	193
Abbildung 33: Festsetzungen zum Lärmschutz im Bebauungsplan . . . . .	194
Abbildung 34: Festsetzungen zu Art und Umfang der Wärme- und Energieversorgung im Bebauungsplan . . . . .	195
Abbildung 35: Festsetzungen Grünordnung, Naturschutz und Landschafts-pflege im Bebauungsplan . . . . .	197
Abbildung 36: Aufstellungsverfahren eines Bebauungsplans nach BauGB. . . . .	199
Abbildung 37: Verfahren zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans . . . . .	204
Abbildung 38: Arbeitsschritte und Inhalte des Umweltberichts . . . . .	221
Abbildung 39: Das UVPG und die geltenden Umweltgesetze. . . . .	242
Abbildung 40: Zu berücksichtigende Schutzgüter in einem UVP-Verfahren . . . . .	245
Abbildung 41: Verfahrensbeteiligte in der UVP. . . . .	252
Abbildung 42: Entscheidungskaskade der Eingriffsregelung nach dem BNatSchG 2002 . . . . .	260
Abbildung 43: Ausgleich nach BauGB und Kompensation nach BNatSchG . . . . .	263
Abbildung 44: Bestandteile des Untersuchungsraumes in der Eingriffs- regelung . . . . .	270
Abbildung 45: Aufbau der Wirkungsprognose . . . . .	276
Abbildung 46: Instrumentelle Möglichkeiten der Flächenbereitstellung. . . . .	283
Abbildung 47: Das Prinzip der Instrumente Flächenpool und Ökokonto . . . . .	285
Abbildung 48: Arbeitsschritte zur Einrichtung und Führung eines Ökokontos . . . . .	286

# Tabellen

Tabelle 1: Zielkonflikte der europäischen Raumordnungspolitik . . . . .	31
Tabelle 2: Die drei vorherrschenden Paradigmen der raumbezogenen Planung der letzten Jahrzehnte. . . . .	44
Tabelle 3: Meilensteine der rechtlichen Verankerung und programmatischen Ausrichtung der raumbezogenen Planung in Deutschland. . . . .	46
Tabelle 4: Landesweite Konzepte zur Landesplanung in den Flächenländern. . .	84
Tabelle 5: Bauflächen und Baugebiete . . . . .	136
Tabelle 6: Flächennutzungsplan und Stadtentwicklungsplan im Vergleich . . . .	158
Tabelle 7: Arbeitsschritte und Fragestellungen zur Erarbeitung eines Landschaftsplans . . . . .	171
Tabelle 8: Informationsverdichtung innerhalb des Landschaftsplanungsprozesses . . . . .	174
Tabelle 9: Unterschiede zwischen (gemeindlichem) Landschaftsplan und Flächennutzungsplan . . . . .	178
Tabelle 10: Möglichkeiten der Berücksichtigung der Landschaftsplanung in der FNP . . . . .	179
Tabelle 11: Flächennutzungsplan und Bebauungsplan im Vergleich . . . . .	182
Tabelle 12: Umweltschutzbezogene Festsetzungen im Bebauungsplan. . . . .	189
Tabelle 13: Wesentliche Stationen der Entstehungsgeschichte der Richtlinie 2001/42/EG . . . . .	216
Tabelle 14: Vergleich zwischen SUP und UVP. . . . .	217
Tabelle 15: UVPG Anlage 3: Liste „SUP-pflichtiger Pläne und Programme“ . . .	227
Tabelle 16: Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB. . . . .	229
Tabelle 17: Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern im Plangebiet. . . . .	231
Tabelle 18: Zu erwartende Umweltauswirkungen auf die Schutzgüter und ihre Bewertung. . . . .	232
Tabelle 19: Arbeitsschritte der Eingriffsreglung in einem Bauleitplanverfahren. .	267
Tabelle 20: Erfassungs- und Bewertungskriterien für die Schutzgüter Boden und Wasser . . . . .	272
Tabelle 21: Mögliche Wirkfaktoren auf der Ebene des Flächennutzungsplans. . .	274
Tabelle 22: Eingriffe und mögliche Kompensationsmaßnahmen . . . . .	280
Tabelle 23: Herstellungs- und Versiegelungskostenansatz im Ökokonto-Modell Rottenburg am Neckar . . . . .	288

# Abkürzungen

Abb.	Abbildung
Abs.	Absatz
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art	Artikel
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung von Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren
BauGB	Baugesetzbuch
BauGBMaßnahmenG	Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauROG	Bau- und Raumordnungsgesetz
BBauG	Bundesbaugesetz
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BdgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BFLR	Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BImSchG	Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnlichen Vorgängen (Bundes-Immissionsschutzgesetz)
BImSchV	Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Bundes-Immissionsschutzverordnung)
BLP	Bauleitplanung
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz)
B-Plan	Bebauungsplan
BR-Drs	Deutscher Bundesrat, Drucksache
BROP	Bundesraumordnungsprogramm
BT-Drs.	Deutscher Bundestag, Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BWaldG	Bundeswaldgesetz
bzw.	beziehungsweise
DDR	Deutsche Demokratische Republik
d. h.	das heißt
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund

EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAG Bau	Europaanpassungsgesetz Bau
EAGFL	Europäische Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EC	European Commission
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEA	European Environment Agency
EFRE	Europäische Fonds für Regionale Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EK	Europäische Kommission
ESF	Europäische Sozialfonds
et al.	et alii (lat.), und andere
etc.	et cetera (lat.), und so weiter
EU	Europäische Union
EU-25	Europäische Union mit 25 Mitgliedsstaaten
EUREK	Europäisches Raumentwicklungskonzept
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
f.	folgende(r, s)
ff.	folgende
FFH-Gebiet	Fauna-Flora-Habitat-Gebiet
FIAF	Europäisches Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FNP	Flächennutzungsplan
FTE	Forschung, Technologie und Entwicklung
GAP	Gemeinschaftliche Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GFZ	Geschossflächenzahl
GG	Grundgesetz
GIS	Geografisches Informationssystem
GmbE	Gebiete mit besonderen Entwicklungsaufgaben
GOP	Grünordnungsplan
GRZ	Grundflächenzahl
G. v.	Gesetz vom
HOAI	Honorarordnung für Architekten und Ingenieure
IBA	Internationale Bauausstellung
i. d. R.	in der Regel
IÖR	Leibnitz-Institut für Ökologische Raumentwicklung e. V.
i. S. d.	im Sinne des
ISL	Institut für Städtebau und Landesplanung
i. V. m.	in Verbindung mit
KOM	Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission
LANA	Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung

LBP	Landschaftspflegerischer Begleitplan
LEP	Landesentwicklungsplan
LfU	Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg
LfUG	Sächsische Landesamt für Umwelt und Geologie
LImSchG Bln	Landes -Immissionsschutzgesetz Berlin
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MSWKS	Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen
NABU	Naturschutzbund
NEPA	National Environmental Policy Act
Nr.	Nummer
o. ä.	oder ähnliche(s,r)
o. g.	oben genannt
o. J.	ohne Jahresangabe
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
Plan-UP	Umweltprüfung für Pläne und Programme
PlanzV	Planzeichenverordnung
RdNr	Randnummer
REK	Regionales Entwicklungskonzept
RL	Richtlinie
ROG	Raumordnungsgesetz
RPV	Regionaler Planungsverband
RuR	Raumforschung und Raumordnung
S.	Seite
SächsLplG	Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Sächsisches Landesplanungsgesetz)
SächsNatSchG	Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
SMI	Sächsisches Staatsministerium des Innern
SMUL	Sächsisches Staatministerium für Umwelt und Landwirtschaft
SPNV	Schienengebundener Personennahverkehr
STEP	Stadtentwicklungsplan(ung)
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SUP	Strategische Umweltprüfung
SVR	Siedlungsverband Ruhr
Tab.	Tabelle
TEN	Transeuropäische Netze
TÖB	Träger öffentlicher Belange
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliche (s)
UBA	Umweltbundesamt
UP	Umweltprüfung
USA	United States of America / Vereinigte Staaten von Amerika

u. U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPV <sub>w</sub> V	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
UVU	Umweltverträglichkeitsuntersuchung
VEP	Vorhaben- und Erschließungsplan
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz)
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z. B.	zum Beispiel
ZIM	Zukunftsinitiative Montanregionen
ZIN	Zukunftsinitiative der Regionen Nordrhein-Westfalens
ZJI	europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres

# Vorwort

Raum- und Umweltplanung stehen derzeit nicht im Zentrum gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Interesses. Es sind „sperrige“ Themen, und die meisten Leute wissen mit den Ergebnissen solcher Planungen, den Raum- und Umweltplänen, wenig anzufangen. Die Frage, was sie dem Einzelnen nutzen oder wozu sie gemacht werden, bedarf zumeist ausführlicher Erklärungen, die oft wenig anschaulich sind. Andererseits sind die Erwartungen an das, was Raum- und Umweltplanung leisten sollen, bei den Akteuren solcher Planungen, den Beteiligten und den Betroffenen, aber auch bei Journalisten oder der interessierten Öffentlichkeit hoch im Verhältnis zu dem, was diese Planungen nach längerer Zeit tatsächlich verändern oder bewegen. Drei Gründe hierfür sind zu nennen: (1) es geht um sehr langfristige Planungen (oft sind Wirkungen solcher Pläne erst 10 Jahre oder später zu erkennen), (2) die Planungslandschaft in Deutschland ist vielfältig und unübersichtlich (es gibt 16 Bundesländer mit eigener Planungskompetenz, an die 80 Regionen und sehr viele eigenständige Gemeinden bzw. Städte) und (3) die Planungsgegenstände werden sehr unterschiedlich definiert und abgegrenzt: von der (Welt-)Raumforschung zur (Wohn-)Raumplanung sind fast alle Varianten unter den Begriffen Raum- oder Umweltplanung denkbar und gängig.

Dennoch wäre es nicht verantwortbar, angesichts der fortwährenden Entbürokratisierungs- und Privatisierungsdebatte auf solche Planungen generell verzichten zu wollen in der Annahme, dass dadurch Entscheidungsverfahren beschleunigt oder verbilligt werden könnten, oder dass sie größere Akzeptanz bei Betroffenen finden würden. Unbestritten ist, dass die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu fast allen etwa gleichgroßen Nachbarländern eine der günstigsten Raum- und Siedlungsstrukturen besitzt, und dass es auch in den letzten Jahrzehnten gelungen ist, die Umweltsituation z.B. in der Wasserreinhaltung oder im Naturschutz im Unterschied zu den globalen Umweltzerstörungen wie Klimaerwärmung, Artensterben u. a. zu stabilisieren, partiell gar wieder zu verbessern. Diese günstige Struktur ist ein Standort- und Wettbewerbsvorteil im weltweiten Vergleich, und sie prägt auch die kulturelle Dimension des Landes nach außen. Die Frage indes, ob und inwieweit Raum- und Umweltplanung hierfür ursächlich sind, ist nicht präzise zu beantworten. Dessen ungeachtet gehen alle für die Sache Verantwortlichen derzeit von der Annahme aus, dass Raum- und Umweltplanung in Deutschland auch zukünftig notwendig sind, und dass es sie weiterhin geben wird. Allein deshalb werden Wissen und Können darüber benötigt!

Den Aufgabenfeldern Raum- und Umweltplanung stehen beinahe säkulare Veränderungen bevor: die bisher an Wachstumsmaximen ausgerichtete Planung soll nun auch Schrumpfung von Siedlungsstrukturen planen und organisieren, der weltweite Wettbewerb um Kapital und Standorte sowie um Ideen, Wissen und Können erfordert neue Vorgehensweisen, Verfahren und Instrumente der Planung, und die zunehmende Internationalisierung erfordert schließlich eine Angleichung der teuren, langsamen und unübersichtlichen deutschen Raum- und Umweltplanung an internationale Standards und Anforderungen (z. B. auch im Rahmen der EU). Will man an dieser Fortentwicklung mitwirken und sie mit gestalten, bedarf es der Kenntnis des Bestandes dessen, was Raum- und Umweltplanung in Deutschland heute ist und was mit ihr erreicht werden kann.

Das Buch der Autorinnen U. Weiland und S. Wohlleber gibt dazu einen aktuellen und vorzüglichen Überblick dieses sehr ausdifferenzierten und vielgestaltigen Aufgaben- und Forschungsfeldes, das wegen seiner originellen Darstellungsform – abweichend vom Gliederungsschema anderer einschlägiger Werke – einen besonderen Zugang zur Sache erlaubt: Raum- und Umweltplanung werden sozusagen gleichberechtigt dargestellt und behandelt und nicht das eine System jeweils als untergeordnetes Anhängsel des anderen beschrieben. Diese andere Art des Zuganges zur Sache ermöglicht Einsichten und Erkenntnisse, die dem Leser/der Leserin Gewinn bringen mögen.

Berlin im Februar 2007

Karl-Hermann Hübler

---

# 1 Einführung

## 1.1 Zielstellung, Zielgruppe und Aufbau des vorliegenden Buches

Mit dem vorliegenden Buch soll ein Überblick über die Raum- und Umweltplanung in Deutschland gegeben werden. Der Band ist vor allem für GeographInnen, NaturwissenschaftlerInnen und IngenieurInnen und solche, die es werden wollen, konzipiert, sowie generell für Interessierte, die sich über Raum- und Umweltplanung in Deutschland informieren wollen. Zielgruppe dieses Buches sind vornehmlich Personen, die Raum- und Umweltpläne anwenden bzw. auswerten. Folglich wird in diesem Buch ein Schwerpunkt auf die Planwerke der Raum- und Umweltplanung und auf Umweltprüfverfahren der verschiedenen Ebenen gelegt.

Im Unterschied zu anderen Planungslehrbüchern werden Raum- und Umweltplanungen in diesem Buch gemeinsam auf den jeweiligen Ebenen – der Landesebene, der regionalen Ebene, der lokalen Ebene – behandelt. Diese Art der Darstellung erlaubt, die Verbindungen zwischen Raum- und Umweltplanung, insbesondere die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Raumplanung, ausführlich und nachvollziehbar darzustellen. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt auf *formalen* (rechtlich vorgegebenen) Planungen; dargestellt werden ihre Rechtsgrundlagen, Aufgaben, Instrumente und Aufstellungsverfahren. *Informale* (freiwillige) Planungen mit Raum- und Umweltbezug werden anhand von Beispielen v.a. auf der regionalen Ebene behandelt. Planungsprozesse werden behandelt, soweit dies für das Verständnis der Planung erforderlich ist.

Um das Raum- und Umweltplanungssystem verstehen und einordnen zu können, wird in den Kapiteln 2 – 4 eine Darstellung europäischer Einflüsse, der Charakteristika des deutschen Verwaltungs- und Planungssystems, der Raumordnung als Rahmen setzender Ebene und Ausführungen zur Entwicklung der raumbezogenen Planung in Deutschland vorgeschaltet. In den Kapiteln 5 – 8 werden die wichtigsten Raum- und Umweltplanungen in Deutschland auf den oben genannten Planungsebenen behandelt, wobei auf der kommunalen Ebene nochmals zwischen Planungen für das gesamte Gemeindegebiet und Planungen für Teilräume unterschieden wird. In den Kapiteln 9 – 11 werden Umweltprüfverfahren dargestellt, die in engem Zusammenhang mit den Raumplanungen stehen. Ein identischer Kapitelaufbau wird angestrebt, lässt sich aber aufgrund der Unterschiede der behandelten Themen nicht durchgehend einhalten. Überlegungen zur zukünftigen Weiterentwicklung der Raum- und Umweltplanungen – die angesichts der fortschreitenden europäischen Integration sowie dem sozio-ökonomischen, dem demographischen und dem Klimawandel, aber auch in Folge der deutschen Verwaltungsreform mit deutlichen Veränderungen verbunden sein können – werden in Kapitel 12 am Ende des Buches angesprochen.

## 1.2 Wozu Planung – Was ist Planung?

Jede Gesellschaft strebt danach, ihren Lebensraum mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln so gut und so weitgehend wie möglich zu nutzen und dadurch ihre Lebensbedin-

gungen zu optimieren. Die Nutzungsarten und –intensitäten unterscheiden sich hierbei erheblich. Die weitaus meisten Gesellschaften stellen Ansprüche an ihren Lebensraum, die sich ergänzen, teilweise überlagern und miteinander konkurrieren, und die Belastungen der natürlichen Lebensgrundlagen zur Folge haben. „Um in dem komplexen Konfliktfeld von gesellschaftlichen Bedürfnissen und Werthaltungen, von politischen Zielvorstellungen und Normensetzungen einerseits sowie des begrenzten Leistungsvermögens der natürlichen Lebensgrundlagen andererseits über Existenz sichernde Perspektiven verfügen zu können, hat sich eine systematische und vorausschauende, d.h. planvolle Bewirtschaftung des gesamten Lebensraumes auf der Grundlage gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Leitlinien als unumgänglich erwiesen“ (Turowski 2005, S. 894).

### Planung

Planung ist ganz allgemein „die gedankliche Vorwegnahme zukünftigen Handelns“ (Schönwandt/Jung 2005, S. 789), eine Abfolge von schlüssig aufeinander folgenden Handlungsschritten zur Erreichung eines bestimmten Zieles. Für den vorliegenden Band ist ein wissenschaftliches Planungsverständnis relevant: „Planung ist eine Sammelbezeichnung für vielfältige Erscheinungsformen des öffentlichen und privaten Handelns. Gegenstand der Planung ist arbeitsmethodisch die gedankliche Vorwegnahme der Zukunft und die vorausschauende Anwendung von Instrumenten und Maßnahmen zur Umsetzung von gesetzten Zielen in einem formalisierten Verfahren“ (Barsch et al. 2003, S. 21).

Das Ergebnis eines Planungsvorgangs ist in vielen Fällen, aber nicht immer, ein Planwerk. Der Planungsträger muss prognostizieren, wie sich die tatsächlichen Gegebenheiten entwickeln werden, und wie unter Beachtung dieser Gegebenheiten ein bestimmtes Ziel erreicht werden kann. Ein Plan ist daher stets zukunftsgerichtet. Wegen der Ungewissheit, die jedem zukunftsgerichteten Verhalten zukommt, obliegt dem Planenden ein Einschätzungsspielraum, welche Ziele er mit welchen Mitteln erreichen möchte (Rinsdorf 2004).

Planung kann systematisiert werden anhand

- den Planungsebenen (z. B. national, regional, lokal);
- des Planungsgegenstandes (z.B. fach- oder querschnittsorientierte Planung, Raum- oder Umweltplanung);
- des Planungsträgers (z. B. Fachbehörde, Behörde mit Querschnittsaufgaben, Selbstverwaltungskörperschaft);
- der zeitlichen Perspektive (lang-, mittel-, kurzfristige Planung) (Brunotte et al. 2002, S. 56).

**Raumplanung** ist die öffentlich-rechtliche Planung des Raumes, d.h. die rechtlich bestimmte Verteilung von Nutzungen und Funktionen im Raum (bzw. in der Fläche). Gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag hat die Raumplanung neben wirtschaftlichen und sozialen Belangen auch ökologische Belange (oder Umweltbelange) zu berücksichtigen; sie wirkt steuernd und koordinierend und muss die o. g. Belange sachgerecht gegeneinander und untereinander abwägen. Raumplanung ist „ein System rechtlich, organisatorisch und inhaltlich klar voneinander abgegrenzter Planungsebenen bzw. Planungsträger, die durch das Gegenstromprinzip<sup>1</sup> sowie durch vielschichtige Informations-, Beteili-

<sup>1</sup> Das Gegenstromprinzip ist ein Grundprinzip der Raumplanung, das durch die wechselseitige Beeinflussung von höherer und niedrigerer Planungsstufe gekennzeichnet ist. Der Einfluss der höheren

gungs- Abstimmungs- und Verbindlichkeitsnormen miteinander vernetzt sind“ (Turowski 2005, S. 895).

**Umweltplanung** dient der Vermeidung bzw. Bewältigung von Umweltproblemen, die mit der Inanspruchnahme von Raum und Umwelt verbunden sind, und der Verbesserung der Umweltsituation mit den Mitteln der Planung. Zu den Umweltplanungen zählen umweltspezifische Fachplanungen (Umweltplanung im engeren Sinne) und andere umweltrelevante Fachplanungen (Umweltplanung im weiteren Sinne).

- **Umweltplanungen im engeren Sinne** verfolgen vorrangig Umweltschutzziele; dazu zählen z.B. Landschaftsplanung, Luftreinhalteplanung und Lärminderungsplanung. Die Landschaftsplanung ist sowohl querschnittsorientiert (und wird in dieser Form auch als „ökologisch orientierte Planung“ bezeichnet<sup>2</sup>) als auch sektorale Fachplanung für Umwelt- und Naturschutz und Erholung.
- **Umweltplanungen im weiteren Sinne** dienen der planerischen Konkretisierung eines Wirtschaftsinteresses und verfolgen neben anderen Zielen auch Umweltschutzziele; dazu zählen z.B. agrar- und forstwirtschaftliche Planungen. Von einigen Autoren werden auch andere raumwirksame Fachplanungen wie die Verkehrswegeplanung zu den Umweltplanungen im weiteren Sinne gezählt; diese verfolgen zwar keine Umweltschutzziele, werden aber durch Abwägungsklauseln und Umweltverträglichkeitsvorbehalte dazu verpflichtet, Umweltbelange zu berücksichtigen (Meßerschmidt 2005, S.1189).

Der planungsrechtliche Planungsbegriff wie auch die Planungen selbst haben sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Während lange Zeit unter Planung vorrangig die Erstellung eines Planwerkes verstanden wurde, ist Planung heute umfassender und dafür in Teilbereichen weniger formalisiert. Zu der rechtlich vorgegebenen formalen Planung sind informale Planungen hinzugetreten. Planung wird heute – zusätzlich zum „Plänemachen“ – als Kommunikations-, Moderations- und Koordinationsprozess einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure verstanden. Governancefragen, d.h. Fragen nach Steuerungs-, Koordinations- und Kooperationsformen und Akteursmodellen, deren Zuständigkeiten und Handlungspotenzialen, sind aktuelle Forschungsthemen.

---

Planungsträger auf die untergeordneten Planungsträger wird als „Top down-Planung“ bezeichnet, der Gegenstrom dazu als „Bottom up“-Planung. Die Ordnung der Einzelräume soll sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen und im Gegenzug soll die Ordnung des Gesamtraumes die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen.

<sup>2</sup> Ökologisch orientierte Planung – insbesondere die querschnittsorientierte Landschaftsplanung – strebt auf der Basis einer Analyse ökologischer Strukturen und Funktionen, die über mediale Ansätze hinausgeht eine integrierende räumliche Betrachtung von Schutzgütern, Ressourcen oder Nutzungen in ihren Wirkungszusammenhängen an. Sie entwirft bzw. stellt raumbezogene Zielvorstellungen, Handlungsempfehlungen und Maßnahmen dar (Jessel/Tobias 2002, S. 21).



# Grundlagen

Als Grundlagen und Hintergrundinformationen für die Darstellung von Raum- und Umweltplanungen werden zunächst in den Kapiteln 2, 3 und 4 die Einflüsse der Europäischen Union, Charakteristika der Raum- und Umweltplanung in Deutschland sowie Vorgaben für die Planung durch die Raumordnung auf Bundesebene erläutert.



---

## 2 Europäische Einflüsse auf die deutsche Raum- und Umweltpolitik und -planung

Raum- und Umweltpolitik in Deutschland – und damit auch die Raum- und Umweltpolitik – sind in die gesamteuropäische Entwicklung eingebettet und werden durch Richtlinien und Programme der Europäischen Union (EU), durch Strategien des Europäischen Rates sowie durch informelle Vereinbarungen z.B. von für die Raumentwicklung zuständigen Ministern europäischer Staaten beeinflusst. Im Folgenden werden ausgewählte Aspekte der europäischen Politik, die für die deutsche Raum- und Umweltpolitik und -planung relevant sind, dargestellt. Da der Einfluss der europäischen Umweltpolitik auf Deutschland deutlich vor den Einflüssen auf die Raumentwicklungspolitik einsetzte, wird zuerst auf die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik eingegangen.

### 2.1 Entwicklung der Europäischen Umweltpolitik und ihre Wirkung auf Deutschland

Der wichtigste Grund für die Einführung einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik war die Befürchtung, dass es aufgrund unterschiedlicher Umweltstandards in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt kommen könnte<sup>1</sup>. Die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik kann daher auch als wettbewerbspolitisch motiviert betrachtet werden. National variierende Standards für bestimmte Produkte stellten wichtige Hindernisse für den freien innergemeinschaftlichen Handel dieser Produkte dar.

Darüber hinaus war die Etablierung der europäischen Umweltpolitik jedoch auch ökologisch motiviert. Umweltkatastrophen führten seit Mitte der 1960er Jahre nicht nur zu einer verstärkten internationalen Politisierung von Umweltproblemen, sondern verdeutlichten die grenzüberschreitende Natur bestimmter Umweltbelastungen. Im Mittelpunkt stand das Problem der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung. Es hatte sich gezeigt, dass Anstrengungen einzelner Staaten alleine nicht ausreichen, um bestimmte Umweltprobleme wirksam zu lösen. Ein weiterer Faktor begünstigte die Entwicklung der europäischen Umweltpolitik: das Ziel der Angleichung der Lebensbedingungen in den Europäischen Staaten. Eine stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen und die Hebung des Lebensstandards im Sinne einer nicht nur quantitativen, sondern auch qualitativen Steigerung impliziert, dass auch die Verbesserung des Umweltzustandes zu den Zielen der Gemeinschaft gehören muss (Knill 2003, S. 19 f.).

Die Einheitliche Europäische Akte sowie die Verträge von Maastricht und Amsterdam sind Meilensteine auf dem Weg der Entwicklung der europäischen Umweltpolitik.

#### **Einheitliche Europäische Akte (EEA)**

Zum 1. Juli 1987 wurde der Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) um eine Reihe von Artikeln erweitert, die in der Einheitlichen Europäischen

---

<sup>1</sup> Ähnliche Befürchtungen werden heute, nach der EU-Osterweiterung, wieder laut, weshalb die Gemeinschaft auf die veränderte Situation reagieren muss (vgl. auch ARL 2004).

Akte (EEA) zusammengefasst wurden. Mit der EEA wurde die Umweltpolitik ausdrücklich zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt (Knill 2003, S. 27). Erstmals wurden Ziele und Prinzipien einer europäischen Umweltpolitik in den vertraglichen Grundlagen definiert. Der Art. 174 Abs. 1 EGV<sup>2</sup> definiert relativ ausführlich und klar die Ziele der europäischen Umweltpolitik:

- die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern,
- zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen,
- eine umsichtige und rationale Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.

In Art. 174 Abs. 2 EGV sind die Grundsätze, auf deren Basis die umweltpolitischen Zielvorgaben erreicht werden sollen, aufgeführt:

- das Vorsorgeprinzip,
- das Ursprungsprinzip,
- das Verursacherprinzip,
- das Prinzip der Integration (Umweltschutz soll bei der Formulierung und Durchführung von Maßnahmen in anderen Politikbereichen der Gemeinschaft berücksichtigt werden).

In den Absätzen 3 und 4 EGV wird die gemeinschaftliche Umweltpolitik gewissen Abwägungskriterien und Einschränkungen sowie dem umweltpolitischen Subsidiaritätsprinzip<sup>3</sup> unterworfen. Im Rahmen des Art. 176 EGV werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, strengere als die gemeinschaftlichen Umweltschutzregelungen beizubehalten oder einzuführen. Allerdings sind diese dann ausgeschlossen, wenn sie dem Ziel der Vollendung des europäischen Binnenmarktes entgegenstehen („Binnenmarktrelevanz“) (Knill 2003, S. 29 f.).

### Vertrag von Maastricht

Der Vertrag von Maastricht über die Europäische Union, seit 1993 in Kraft, setzte die mit der EEA eingeleiteten Entwicklungen fort. Kernstück des Vertrages ist die Gründung der Europäischen Union (EU). Der Vertrag sieht neue und erweiterbare Befugnisse in einzelnen Politikfeldern vor, u.a. im Umweltschutz. Die gestiegene Bedeutung der Umweltpolitik manifestiert sich dabei vor allem in den Änderungen des Entscheidungsverfahrens im Ministerrat; er beschließt umweltpolitische Maßnahmen nach Art. 175 EGV grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit. Gegenüber der EEA wurde die Beteiligung des Europäischen Parlaments an Entscheidungsverfahren gestärkt. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden zwar keine konkreten Umweltschutzziele eingefügt, das Wachstumsziel wurde aber gegenüber dem EWG-Vertrag modifiziert. Aufgabe der Gemeinschaft war nun, ein umweltverträgliches Wachstum zu fördern.

### Vertrag von Amsterdam

In dem 1999 ratifizierten Vertrag von Amsterdam wurde das Ziel des umweltverträglichen Wachstums nochmals modifiziert im Sinne der Erzielung einer ausgewogenen und nachhal-

<sup>2</sup> EGV Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

<sup>3</sup> Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen staatliche Aufgaben von der jeweils untersten, angemessenen Ebene wahrgenommen werden; die höhere Ebene, z.B. der Staat, soll nur dann eingreifen, wenn Probleme auf der unteren Ebene, z.B. in Gemeinde oder Region, nicht bewältigt werden können. Die EU darf nur dann tätig werden, wenn die Mitgliedsstaaten nicht zur Problemlösung fähig sind und die EU hierzu eigens ermächtigt, wie z.B. zum Schutz der Fischbestände in der Nordsee.

tigen Entwicklung. Eine nachhaltige Entwicklung gilt seither als Leitlinie der Politikgestaltung in sämtlichen Politikbereichen der EU (Knill 2003, S. 36)<sup>4</sup>. Darüber hinaus wurde die stärkere Integration umweltpolitischer Ziele in andere Politikbereiche als Prinzip gemeinschaftlicher Umweltpolitik bekräftigt. Dies geschieht, indem der Querschnittscharakter des Umweltschutzes nicht mehr in den Umweltartikeln versteckt ist, sondern in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beschreibung des Aufgabenspektrums der Gemeinschaft an den Anfang des Vertrages gestellt wird. Daraus resultiert eine generelle Stärkung umweltpolitischer Belange gegenüber anderen Politikbereichen der Gemeinschaft.

### **Einflüsse der EU auf die deutsche Umweltpolitik und -planung**

Nach der schnellen Entwicklung der deutschen Umweltpolitik in den 1970er und Anfang der 1980er Jahre wurde in den folgenden Jahren der Widerstand gegen Umweltschutzaufgaben wieder stärker. Eine Reihe von EU-Richtlinien hat zu einer entscheidenden Weiterentwicklung der deutschen Umweltpolitik und -planung beigetragen, z. B.:

- die Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Richtlinie 1979/409/EG – Vogelschutzrichtlinie),
- die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten von 1985 (Richtlinie 1985/337/EG – UVP-Richtlinie, geändert durch Richtlinie 97/11/EG),
- die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie wildlebender Tiere und Pflanzen (Richtlinie 1992/43/EG – Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie),
- die Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Richtlinie 2000/60/EG – Wasserrahmenrichtlinie WRRL),
- die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Richtlinie 2001/42/EG – SUP-Richtlinie),
- die Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – EU-Umgebungslärmrichtlinie, Richtlinie 2002/49/EG oder
- die Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (2003/4/EG Umwelteinformationsrichtlinie).

Umweltschutzanforderungen müssen heute in die Durchführung von Gemeinschaftspolitiken und –aktivitäten, besonders unter Berücksichtigung der Förderung der nachhaltigen Entwicklung, integriert sein. Die Aufgaben der gemeinschaftlichen Umweltpolitik beinhalten Bestimmungen, die eine Verknüpfung mit der Raumentwicklung und insbesondere der Flächennutzung ausdrücklich betonen. Beispiele hierfür sind das Netz „Natura 2000“ (europäisches Biotopverbundsystem), die EG-„Nitratregelung“ sowie eine Reihe anderer Aktivitäten, die sich indirekt auf die Flächennutzung bzw. Raumentwicklung auswirken. Im Laufe der Jahre hat die Umweltpolitik der EU die Entwicklung städtischer Gebiete über die Gesetzgebung zur Abfall- und Abwasserbehandlung, Lärmbelastung und Luftverschmutzung zunehmend beeinflusst. Beispielsweise werden Belastungsgrenzen beim Lärm oft in nationale Gesetze und in Methoden zur Planung der Flächennutzungen aufgenommen und beeinflussen damit neue Entwicklungen der Infra-

<sup>4</sup> Auf eine ausführliche Diskussion der verschiedenen Bedeutungen von ‚Nachhaltigkeit‘ bzw. ‚nachhaltiger Entwicklung‘ wird an dieser Stelle verzichtet und auf die umfangreiche Literatur hierzu verwiesen; die Begriffe werden jeweils in den Kontexten erläutert, in denen sie verwendet werden.

struktur. In ähnlicher Weise können Grenzwerte für die Luft verschmutzende Stoffe direkte Auswirkungen auf die Entwicklung städtischer und industrieller Gebiete haben. Die FFH- und Wasserrahmenrichtlinie enthalten – in unterschiedlicher Detaillierung – Vorgaben für die Aufstellung von Bewirtschaftungs- oder Managementplänen. Diese mussten, da vorher nicht vorhanden, in Deutschland neu eingeführt werden. In der UVP-Richtlinie wie auch in der SUP-Richtlinie werden nicht nur die Analyse, Beschreibung und Bewertung der Schutzgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere, Pflanzen, Menschen sowie Kultur- und Sachgüter gefordert, sondern auch die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den Schutzgütern. Letzteres ist bis heute der schwierigste Teil der Umweltprüfungen.

Auch in Bezug auf die Beteiligung der Öffentlichkeit setzt die EU Maßstäbe für die Umweltplanung in Deutschland: sowohl die UVP-Richtlinie als auch die SUP-Richtlinie fordern die Beteiligung der Öffentlichkeit in einer Art und Intensität, die zuvor in Deutschland in den Umweltplanungen nicht üblich war. Darüber hinaus erfordert die Richtlinie der EU über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Richtlinie 2003/4/EG) eine Modifikation des deutschen Umweltinformationsgesetzes; auch hierbei geht es um eine Aufweitung der Informations- und damit Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit.

## 2.2 Zur Raumentwicklungskompetenz der EU

Rechtlich ist die Raumentwicklungskompetenz der EU nur sehr schwach verankert: Art. 175 EGV schreibt das Mehrheitsprinzip für Maßnahmen auf dem Gebiet der Umweltpolitik fest und enthält in Abs. 2 die Befugnis, Maßnahmen im Bereich der Raumordnung zu erlassen. Diese Regelung verleiht der EU jedoch keine originäre Raumordnungskompetenz, sondern wird als reine Verfahrensnorm verstanden, die keine materielle Ermächtigung der Kommission für Maßnahmen der Raumordnung enthält. Dieser Sachverhalt wird jedoch konträr diskutiert. So wird z.B. darauf hingewiesen, dass diese Vorschrift Bestandteil der Umweltpolitik sei, so dass raumordnerische Maßnahmen in diese Sektionalpolitik eingebunden seien und hierdurch legitimiert würden (BBR 2000a).

Die EU verfügt jedoch auch ohne materiell-rechtliche Raumentwicklungskompetenz über eine Reihe von raumbedeutsamen Politiken. Hierzu zählen u. a. die Fachpolitiken Landwirtschaft, Verkehr, transeuropäische Netze sowie die Umweltpolitik. Die Weiterentwicklung der europäischen Verträge (Einheitliche Europäische Akte, Maastricht, Amsterdam) führte dazu, dass die raumwirksamen Fachpolitiken der EU immer stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung nationaler und regionaler Raumentwicklungspolitiken und damit auf die räumliche Entwicklung in der EU ausüben. Raumwirksam heißt hier, dass durch gemeinschaftliche Maßnahmen räumliche Strukturen und Potentiale in Wirtschaft und Gesellschaft und Raum- bzw. Flächennutzungen verändert werden. Außerdem kann hierdurch die Wettbewerbssituation bzw. räumliche Bedeutung einer Stadt oder Region im europäischen Wirtschafts- und Siedlungsgefüge beeinflusst werden.

### EU-Strategien

Zu den die Raumentwicklung in den Mitgliedsstaaten beeinflussenden Instrumenten europäischer Politik zählen EU-Strategien. Die im Jahr 2000 vom Europäischen Rat in

Lissabon vorgelegte so genannte „Lissabon-Strategie“ strebt die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und Gebiete Europas an. Mit ihrer Hilfe soll die EU zu einem dynamischen und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsraum entwickelt werden; sie betont die wirtschaftliche Erneuerung der EU, umfasst aber auch flankierend Maßnahmen zur sozialen und ökologischen Erneuerung. Die Lissabon-Strategie wurde im Jahr 2001 auf der Tagung des Europäischen Rates durch die so genannte „Göteborg-Strategie“ oder „Nachhaltigkeitsstrategie“ ergänzt. Die EU-Nachhaltigkeitsstrategie benennt Ziele und prioritäre Maßnahmen für zentrale Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung, z.B. zum Klimawandel und zur Energiepolitik, zur Verkehrsentwicklung sowie zu Schutz und Management natürlicher Ressourcen. Beide Strategien sollen sich gegenseitig ergänzen; die EU-Nachhaltigkeitsstrategie soll jedoch den Gesamtrahmen für die europäische Entwicklung bilden. Die EU-Strategien werden durch verschiedene Instrumente der Regionalpolitik und insbesondere durch die Kohäsions- und Strukturpolitik und entsprechende Fonds umgesetzt.

### Das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Das EUREK stellt einen politischen Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen den Fachpolitiken der EU mit hoher Raumwirksamkeit untereinander sowie für die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, ihren Regionen und Städten dar. Das Dokument ist für die Mitgliedsstaaten rechtlich nicht bindend; es wird das Subsidiaritätsprinzip respektiert. Das EUREK wird von jedem Land soweit berücksichtigt, wie dieses den europäischen Raumentwicklungsaspekten in seiner nationalen Politik Rechnung tragen möchte. Der Erfolg oder Misserfolg des EUREK hängt jedoch nicht von seiner Rechtsqualität ab. Wäre das EUREK als rechtverbindliches Instrument europäischer Raumentwicklungspolitik konzipiert worden, so wäre es wahrscheinlich gar nicht, sicherlich aber nicht mit dem erreichten Qualitätsstandard zustande gekommen (Battis 2000, S. 103).

Mit dem EUREK liegt erstmals ein Dokument vor, in dem sich die Mitgliedsstaaten der EU zusammen mit der Kommission auf Leitbilder und Perspektiven für die räumliche Entwicklung innerhalb der Union verständigt haben (EK 1999).

Dabei sind **drei Ziele** gleichzeitig zu verfolgen und ihre Wechselwirkungen zu berücksichtigen:

- der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt,
- die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes und
- die ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.

**Drei Handlungsfelder** werden als wesentlich für die Erfüllung der Ziele angesehen:

- polyzentrische Raumentwicklung und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land,
- gleichwertiger Zugang zu Infrastruktur und Wissen,
- umsichtiger Umgang mit der Natur und dem kulturellen Erbe.

Das EUREK vereint zwei eng miteinander verflochtene Dimensionen. Die Beschreibung der Ausgangssituation und der aktuellen Trends der europäischen Raumentwicklung gilt als Voraussetzung für eine europäische Politik der Raumentwicklung. Die Verständigung auf Ziele, Handlungsbedarfe und politische Handlungsoptionen der europäischen Raumentwicklung ist als wesentlicher Schritt europäischer Integration anzusehen und wiederum Voraussetzung für ihre Anwendung und Umsetzung in den Mitgliedsstaaten (Schön 2000, S. II).

Aus den möglichen Kombinationen der politischen Optionen des EUREK resultiert eine Reihe von Schwerpunktaufgaben für eine ausgewogene und nachhaltige Raumentwicklungspolitik, u. a.:

- **Förderung der Vernetzung von Stadtregionen** durch strategische Partnerschaften und Kooperationen zwischen den Stadtregionen; hierzu werden regionale, grenzübergreifende und transnationale Städtennetze für erforderlich gehalten;
- **Bessere Erreichbarkeit als Grundvoraussetzung einer polyzentrischen Entwicklung:** Unter Berücksichtigung des Nachhaltigkeitsgedankens sind Verbesserungen, besonders in den peripheren Regionen und in den hoch verdichteten, stark verkehrlich belasteten Räumen von grundlegender Bedeutung;
- Die **Entwicklung von Euro-Korridoren** kann Verbindungen zwischen Fachpolitiken, wie Verkehr, Infrastruktur, wirtschaftliche Entwicklung, Städtebau und Umwelt, herstellen. Die Euro-Korridore sollten vorgeben, welche Gebiete weiterhin durch Wachstum verdichtet werden dürfen und welche als Freiräume erhalten werden müssen;
- **Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt in den EU-Regionen:** Die erfolgreiche Entwicklung eines europäischen Naturraumnetzes hängt vom räumlich abgestimmten Vorgehen verschiedener Gemeinschaftspolitiken untereinander und von den entsprechenden nationalen Maßnahmen ab. Hierzu trägt vor allem der Aufbau des Netzes NATURA 2000 bei.

Die EU hat mit dem EUREK auf Gemeinschaftsebene Leitvorstellungen entwickelt, die nicht nur durch die Politik der Europäischen Kommission, sondern auch durch die nationalen Politikbereiche verfolgt und angewendet werden können und sollen. Das EUREK beeinflusst nationale und regionale Konzepte oder Rahmenvorgaben, die die Grundlage für gesetzlich bindende Pläne wie auch für operationelle Programme und lokale Initiativen bilden können. Daher kann es als politische Unterstützung und Leitlinie für ein koordiniertes politisches Handeln auf jeder Verwaltungsebene der EU dienen, ohne dass eine Raumplanungskompetenz bei der EU-Kommission eingerichtet werden müsste (Sinz 2000, S. 114).

Das EUREK wirkt als informales Planungsinstrument indirekt auf die nationale, regionale und kommunale Raumentwicklung, „vor allem mittels der mit Geld verbundenen Umsetzung europäischer Programme, insbesondere der INTERREG-Programme“ (Battis 2000, S. 104).

### 2.3 Aktualisierung der Raumentwicklungspolitik durch die Territoriale Agenda

Von großer Bedeutung wird in den nächsten Jahren die Aktualisierung der Raumentwicklungspolitik auf europäischer und nationaler Ebene aufgrund der EU-Osterweiterung sein. Gewichtige Gründe, insbesondere die Nichtbindung der neuen EU-Mitgliedsstaaten an das EUREK, die neue europäische Raum- und Wirtschaftsstruktur sowie die veränderte Umweltsituation des erweiterten Europa sprechen für eine Aktualisierung der Raumentwicklungspolitik. Außerdem sind Zielkonflikte zwischen den Hauptzielen globale