

Steuerung der Landnutzung durch Raumplanung: Instrumente und Kooperationsprobleme zwischen Landwirtschaft und Naturschutz

KATHRIN EXLER

Managing the Use of Land by Means of Regional Planning:
Instruments and Collaboration Problems
between the Farming Community and Nature Conservation

After describing a series of plans with implications for land use, this study aims to examine the collaboration problems which exist between the main groups involved and elaborate on potential legal solutions. Main results are the following:

1. German law requires that the interests of the farming community and nature conservation are taken into account in the overall consideration of planning decisions. Any specialist plans already available – bearing in mind the different procedures existing between the various federal states – must also be integrated into the planning process.
2. If farming interests or the interests of nature conservation and countryside protection cannot be asserted in the overall planning process as laid down by the law, the decisions are in many cases political and, as such, cannot be dealt with by legal means. In legal terms, the interests are already recognised as having equal status.
3. The rivalry frequently encountered between the farming community and nature conservation over the use of land mostly occurs when the land is intended to be used for other purposes (i.e. for housing development, infrastructure etc.). The necessity for conservation-related compensation creates a relationship of tension which in many cases is not directly attributable to nature conservation and farming. An example is the low amount of conservation-related compensation when viewed in comparison with a housing development project.
4. The law only partially regulates the coordination of nature-preservation and agrarian specialist planning. However, both sides – the farming community (consideration of high-yielding land) and conservation (upgrading the chances of realising landscape planning) have an equal interest in seeing coordinated measures implemented at an early stage. In practice, an adequate procedure has already been developed. In legal terms, however, it is difficult to register and cope with the possibilities and problems associated with the informal methods of coordination.
5. Ultimately, the success of the coordination and collaboration depends largely on the commitment shown by the parties involved. However, the coordination of regional planning instruments at an early stage does not solve the problems of acceptance between the farming community and nature conservation as long as the realisation of legal conservationist measures are financially unattractive for farmers or could even jeopardise their existence.

Key words: coordination; balancing procedure; planning law; development planning in rural areas; planning concerning the landscape; regional planning; zoning; principle of countervailing influence; requirement to develop; landscape protection

Zusammenfassung

Ziel des Beitrags ist es, nach einer Darstellung verschiedener Pläne mit Auswirkung auf die Landnutzung Kooperationsprobleme zwischen den handelnden Akteuren zu untersuchen und rechtliche Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Folgende Hauptergebnisse lassen sich festhalten:

1. Für alle gesamtplanerischen Abwägungsentscheidungen ist rechtlich eine Berücksichtigung von Belangen der Landwirtschaft und des Naturschutzes vorgeschrieben. In diese Abwägungsentscheidungen werden auch vorhandene Fachpläne – in den verschiedenen Bundesländern nach unterschiedlichen Verfahren – integriert.
2. Setzen sich Belange der Landwirtschaft oder des Natur- und Landschaftsschutzes in dem rechtlich vorgeschriebenen Prozess der Gesamtplanung nicht durch, handelt es sich vielfach um juristisch nicht angreifbare politische Entscheidungen. Rechtlich ist eine gleiche Gewichtung der Belange bereits anerkannt. Die Abwägungsfehlerlehre gibt Aufschluss darüber, nach welchen Kriterien Abwägungsentscheidungen kontrolliert werden können.
3. Das häufig beklagte räumliche Konkurrenzverhältnis zwischen Landwirtschaft und Naturschutz entsteht meistens erst beim Hinzutreten anderer Raumnutzungsansprüche (Siedlungsentwicklung, Infrastruktur u.a.). Die Notwendigkeit naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen überträgt insoweit ein Spannungsverhältnis, das in vielen Fällen nicht zwischen Naturschutz und Landwirtschaft entstanden ist. Besonders belastend werden naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen z.B. im Vergleich zur Siedlungsentwicklung insbesondere aufgrund der geringeren finanziellen Kompensation empfunden.
4. Die Koordination von naturschutzrechtlichen und agrarischen Fachplanungen ist nur teilweise rechtlich reglementiert. Es besteht jedoch von Seiten der Landwirtschaft (Berücksichtigung besonders ertragreicher Flächen) und des Naturschutzes (Erhöhung der Umsetzungschancen für landschaftsplanerische Darstellungen) gleichermaßen ein Interesse an einer frühzeitigen Koordination. In der Praxis hat sich ein entsprechendes Verfahren bereits herausgebildet. Die Möglichkeiten und Probleme informeller Koordinationsmethoden lassen sich aber schwer juristisch fassen und bewältigen.
5. Letztlich hängt der Erfolg der Koordination und Kooperation wesentlich von dem Engagement der handelnden Akteure ab. Akzeptanzprobleme zwischen Landwirtschaft und Naturschutz werden sich auch mit einer frühzeitigen Koordination von Raumplanungsinstrumenten nur begrenzt lösen lassen, solange die Durchführung naturschutzrechtlicher Maßnahmen für landwirtschaftliche Betriebe finanziell unattraktiv oder sogar existenzbedrohend ist.

Schlüsselwörter: Koordination; Abwägung; Planungsrecht; Agrarstrukturplanung; Landschaftsplanung; Raumordnung; Bauleitplanung; Gegenstromprinzip; Entwicklungsgebot; Landschaftspflege

1 Einleitung

Planerische Raumnutzungsentscheidungen stehen vielfach in einem Spannungsverhältnis der unterschiedlichen Fach- und Gesamtplanungen. Einflüsse besitzen Akteure unterschiedlicher Ebenen (insbesondere Gemeinde/ Region/ Land) und Vertreter unterschiedlicher Fachinteressen (z.B. Landwirtschaftsverwaltung/ verkehrspolitische Entscheidungsträger/ Naturschutzbehörden). Zwangsläufig ergeben sich divergierende Nutzungsansprüche, nicht immer werden diese frühzeitig koordiniert. Dies verschärft die Nutzungs-

konflikte und kann dazu führen, dass eine interessenge-rechte Landnutzung durch Ressortegoismen der einzelnen Fachplanungen erschwert wird. So forderte auch der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen bereits in seinem Sondergutachten 1996, dass Raumplanungen besser koordiniert werden müssten (vgl. SRU, 1996, S. 35 Nr. 45).

Insbesondere zwischen Landwirtschaft und Naturschutz erscheint eine Verbesserung der Koordination erstrebenswert, zumal sie vielfach gleichgerichtete Interessen verfolgen. Dies gilt beispielsweise im Bereich des Freiflächenschutzes. Bei einer rechtzeitigen Koordination können sie sich gegenseitig verstärken und so zu einem Bedeutungsgewinn im Vergleich zu anderen Belangen und Vorhaben (die beispielsweise zu einer weiteren Bodenversiegelung beitragen) führen.

Da es eine Aufgabe der Raumordnung ist, alle räumlichen Ansprüche und Belange zu koordinieren, stellt sich die Frage, ob und inwieweit bereits bei der Raumordnung oder allgemeiner bei der Gesamtplanung Zielkonflikte behandelt und eventuell gelöst werden können oder müssen.

Auch der integrierenden Landschaftsplanung wird eine Koordinationsfunktion beigemessen, die bereits im Vorfeld der Gesamtplanung ansetzt.

Schließlich könnten auch landwirtschaftliche Planungsinstrumente, zu deren Zielsetzungen auch die Sicherung des Beitrages der Landwirtschaft zur Erhaltung der Kulturlandschaft gerechnet wird, besser mit naturschutzrechtlichen Fachplanungen koordiniert werden.

Bevor Koordinationsmöglichkeiten dargestellt werden, muss zunächst eine Bestandsaufnahme über die verschiedenen Pläne und die Kompetenzen der jeweiligen Akteure erfolgen.

2 Übersicht über Planungsinstrumente und Kompetenzen

Unter Raumplanung versteht man die räumliche Planung der öffentlichen Hand auf allen Ebenen und Sachgebieten. Grob lassen sich die Gesamt- und die Fachplanung trennen.

2.1 Gesamtplanung

Die Gesamtplanung koordiniert alle räumlichen Ansprüche und Belange. Ihr kommt daher eine besondere Integrationsfunktion zu (KLOEPFER, 1998, § 10 Rn. 4).

Zum Gesamtplanungsrecht gehören die Raumordnung in Bund und Ländern auf überörtlicher und die gemeindliche Bauleitplanung auf örtlicher Ebene (KLOEPFER, 1998, § 10 Rn. 3).

2.1.1 Raumordnung

Die gesetzlichen Regelungen zur Raumordnung in Bund und Ländern sind rahmenrechtlich im Raumordnungsgesetz (ROG)¹⁾ normiert, wobei die Vorschriften des ersten Abschnitts (§§ 1-6 ROG) unmittelbar gelten.

Funktion der Raumordnung

Ziel der Raumordnung ist laut ihrer Aufgabenbeschreibung in § 1 Abs. 1 ROG die Sicherung und Entwicklung der räumlichen Strukturen und die Abstimmung der unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche.

§ 1 Abs. 1 Satz 1 ROG nennt ausdrücklich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume.

Die Entwicklungsfunktion verdeutlicht das dynamische Element der Raumordnung. In Erfüllung dieser Aufgabe gibt die Raumordnung der gemeindlichen Bauleitplanung räumliche Entwicklungslinien vor, so dass die Änderung der Bestandsnutzung in der vorgegebenen Weise ermöglicht und gesichert wird (RUNKEL, in: BIELENBERG et al., K § 1 Rn. 23). Aufgegeben ist der Raumordnung damit auch, die Entwicklungsabsichten der unterschiedlichen Raumnutzer derart aufeinander abzustimmen, dass eine ausgewogene Gesamtnutzung des Raumes stattfindet. Insoweit ist die Entwicklungsaufgabe mit der Ordnungsfunktion verknüpft. Zu letzterer gehört weiter, Nutzungen mit großräumigen Auswirkungen getrennt zu halten, wenn sie miteinander nicht verträglich sind (RUNKEL, in: BIELENBERG et al., K § 1 Rn. 24). Außerdem soll sie bestimmte Nutzungen bündeln und den übrigen Raum von entsprechenden Nutzungen freihalten.

Mit Sicherung ist insbesondere die Sicherung besonderer Raumnutzungen und Raumfunktionen gemeint. Dies verdeutlicht auch § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG, wonach Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen ist. In einem besonderen Bereich besonders ausgeprägte Raumfunktionen, wie z.B. auch ökologische Landschaftsfunktionen, sollen vor ökonomisch attraktiven Raumnutzungswünschen gesichert werden (RUNKEL, in: BIELENBERG et al., K § 1 Rn. 25).

Leitvorstellung

Als Leitvorstellung nennt § 1 Abs. 2 Satz 1 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 führt.“ Kennzeichnend für dieses 1998 aufgenommene allgemeine Gebot nachhaltiger Entwicklung sind der übergreifende, nämlich ökologisch-ökonomisch-sozial integrierende Ansatz, das Fehlen eines generellen Vorrangs einzelner Belange und die Zukunftsgerichtetheit des Entwicklungsauftrags (ERBGUTH, 1999a, S. 1082, 1084).

Das Gesetz konkretisiert diese Leitvorstellung durch 8 Einzelaspekte. Es sind u.a. die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 ROG), die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten (Nr. 4) und die prägende Vielfalt der Teilräume zu stärken (Nr. 5). In Nr. 1 wird betont, dass die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu gewährleisten ist. Damit weisen die Leitvorstellungen u.a. eine umweltschützende Orientierung auf.

Leitvorstellungen sind Handlungsmaximen bei der Erfüllung der Aufgaben nach § 1 Abs. 1 ROG und Auslegungsmaximen für die Grundsätze nach § 2 Abs. 1 ROG (RUNKEL, in: BIELENBERG et al., K § 1 Rn. 7).

1) Vom 18.08.1997 (BGBl. I S. 2081), geänd. durch Art. 3 G über die Errichtung eines Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sowie zur Änd. besoldungsrechtlicher Vorschriften v. 15.12.1997 (BGBl. I S. 2902).

Grundsätze

Grundsätze der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Ein Grundsatzkatalog findet sich in § 2 Abs. 2 ROG. Dieser kann nach § 2 Abs. 3 ROG durch landesrechtliche Regelungen erweitert werden, was in Hessen durch § 3 des Hessischen Landesplanungsgesetzes (HLPG)²⁾ geschehen ist. Hier bezieht sich § 3 Abs. 3 HLPG auf die Entwicklung des ländlichen Raums, der seine Eigenart beibehalten soll (S. 1) und dessen naturräumliche Besonderheiten nicht zerstört werden sollen (S. 3). Weitere Grundsätze sind den einzelnen Raumordnungsplänen, die für das Landesgebiet und seine Teilräume aufgestellt werden, selbst zu entnehmen.

Die Bindungswirkung der Grundsätze ist in § 4 Abs. 2 ROG geregelt. Öffentliche Stellen haben sie bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 4 Abs. 1 ROG in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen. Es handelt sich bei den verschiedenen Grundsätzen damit um prinzipiell gleichwertige Abwägungsdirektiven (VON DER HEIDE, in: CHOLEWA et al., 2001, § 2 Rn. 19).

Agrarrelevant und gleichzeitig bedeutend für den Naturschutz ist § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG, wonach die großräumige und übergreifende Freiraumstruktur zu erhalten und zu entwickeln ist. (VON DER HEIDE, in: CHOLEWA et al., 2001, § 2 Rn. 76). Nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 1 ROG sind Natur und Landschaft einschließlich Gewässer und Wald zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Den Erfordernissen des Biotopverbundes soll nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 S. 2 ROG Rechnung getragen werden, indem einzelne Schutzgebiete vernetzt werden, damit ein Kontakt zwischen den Populationen hergestellt werden kann. Dies ist erforderlich, da die Flächengröße der naturnahen Flächen in ihrer Isolierung nicht für die Erhaltung stabiler Populationen der die Kulturlandschaft meidenden Arten ausreicht (VON DER HEIDE, in: CHOLEWA et al., 2001, Grundsatz Nr. 8 § 2 Rn. 43).

Für die Landwirtschaft bedeutend ist § 2 Abs. 2 Nr. 10 ROG, der u.a. die landwirtschaftliche Bodennutzung sichern soll. Danach soll die Landwirtschaft als bäuerlich strukturierter, leistungsfähiger Wirtschaftszweig sich dem Wettbewerb entsprechend entwickeln können und dazu beitragen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten. Hierfür sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen. Die historisch gewachsene Form der bäuerlichen, d.h. durch Familienbetriebe geprägten Landwirtschaft, soll dadurch bevorzugt geschützt werden (VON DER HEIDE, in: CHOLEWA et al., 2001, Grundsatz Nr. 10, § 2 Rn. 38).

Aus dem hessischen Landesrecht können die in § 3 Abs. 2 Satz 2, Abs. 4 Satz 1 und Abs. 7 HLPG genannten Grundsätze Wirkungen für Naturschutz und Landwirtschaft entfalten. Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 HLPG sollen sich ländliche Räume unter Beibehaltung ihrer Eigenart entwickeln.

2) Vom 29. November 1994 (GVBl. I S. 707), geändert durch Art. 11 G zur Stärkung der Komm. Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main v. 19.12.2000 (GVBl. I S. 542). Z.Z. befindet sich ein Gesetz zur Neufassung des HLPG im Gesetzgebungsverfahren. Hinsichtlich der Ausgestaltung des Bundesrechts durch die Länder wird exemplarisch das hessische Landesrecht zugrundegelegt.

Ziele der Raumordnung

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung oder Sicherung des Raums.

Sie sind gem. § 4 Abs. 1 ROG von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Ziele können zwar innerhalb der Zielumsetzung gewisse Konkretisierungsspielräume belassen, als strikt bindende Planungsleitsätze können sie jedoch – anders als die Grundsätze – nicht in der Abwägung überwunden werden (BVerwGE 68, 311, 313 f.). Besondere Bedeutung besitzt § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG, wonach dies auch bei Planfeststellungen und Genehmigungen mit entsprechender Rechtswirkung von Personen des Privatrechts gilt. Hiervon werden auch „privatnützige“ Vorhaben erfasst (RUNKEL, in: BIELENBERG et al., J 630 3.4.). Nehmen Personen des Privatrechts öffentliche Aufgaben wahr, so müssen auch sie die Ziele unter den in § 4 Abs. 3 ROG genannten Voraussetzungen beachten. Im Übrigen entfalten Ziele der Raumordnung bei Planungen Privater keine besondere Beachtungspflicht, es sei denn, dies ergibt sich gem. § 4 Abs. 5 ROG aus fachgesetzlichen Regelungen. Hier ist insbesondere § 35 Abs. 3 Satz 2 des Baugesetzbuchs (BauGB)³⁾ für das Bauen im Außenbereich zu nennen⁴⁾.

Raumordnungsziele können unterschiedliche umweltrelevante Regelungen enthalten. Sie können im Vorgriff auf Fachplanungen Großvorhaben oder Trassen für Verkehr und Versorgungsleitungen vorsehen. Möglich sind daneben Aussagen über besondere Flächenfunktionen, die Ausweisung von Grünzügen, Flächen für die Landwirtschaft, Landschaftsschutz oder ökologische Vorranggebiete. Hier sind die rahmenrechtlichen Vorgaben des § 7 Abs. 4 ROG zu beachten, wonach auch Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete ausgewiesen werden können.

Soll es sich um echte Ziele handeln, so müssen die Gebietsausweisungen jedoch hinreichend sachlich und räumlich konkret sein und bei der Festlegung alle von ihr berührten Belange abgewogen worden sein (VGH Kassel, NVwZ-RR 2001, S. 300–304; HOPPE, 2001, 81 f.; RUNKEL, in: BIELENBERG et al., J 630 3.6.).

Eine Zielfestsetzung setzt daher auch eine hinreichende Ermittlung der Tatsachengrundlage voraus. Werden allgemein und ohne besondere Eingrenzung Flächen für die Landwirtschaft dargestellt, dann kommt ihnen keine qualifizierte Standortbindung zu, wenn nicht erkennbar ist, dass sie keiner anderen Bodennutzung zugänglich sein sollen. Es kann sich dann unabhängig von ihrer Kennzeichnung nicht um Ziele der Raumordnung und Landesplanung handeln. (Vgl. zur Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen sowie von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten gem. § 7 Abs. 4 ROG: VGH Kassel, NVwZ-RR 2001, S. 300–304).

3) In der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997, zuletzt geändert durch Art. 11 G zur Reform des Wohnungsbaurechts v. 13.09.2001 (BGBl. I S. 2376).

4) Vgl. bereits zum BauGB 1987 die Entscheidung des VGH Mannheim, NuR 2001, S. 688; Aufschluss über die Anforderungen an die besondere inhaltliche Qualität und Bestimmtheit der Zielaussagen für eine strikte Rechtsbindung Privater in Bezug auf § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB 1987 gibt BVerwG, DVBl. 2001, S. 1855-1861.

Die in Raumordnungsplänen getroffenen Festlegungen müssen in den Kompetenzbereich der Raumordnung fallen und dürfen keinem anderen Kompetenzträger zugeordnet sein. Insbesondere dürfen sie keine Energie- oder Verkehrspolitik betreiben, sondern nur der Raumordnung dienen (SCHULTE, 1999, S. 934; HOPPE, 2001, S. 81, 84).

Instrumente und Kompetenzen der Raumordnung auf den verschiedenen Ebenen (Europa, Bund, Land, Region)

Raumordnungskompetenzen finden sich auf den Ebenen der EU, des Bundes, der Länder und der Regionen.

Im EG-Vertrag (EGV) finden sich Vorschriften, die sich unmittelbar auf Maßnahmen im Bereich der Raumordnung beziehen (Art. 175 Abs. 2 EGV) und solche, die mittelbare Auswirkungen haben (Art. 155 EGV). Einer Planung auf Gemeinschaftsebene steht jedoch das Subsidiaritätsprinzip entgegen. Dies ergibt sich auch aus Art. 5 Abs. 3 EGV, wonach der Gemeinschaftsgesetzgeber im Zweifel die für die Mitgliedstaaten mildere Maßnahmenform benutzen muss⁵⁾.

Auf Ebene des Bundes gewährleisten die §§ 18 ff. ROG einen gewissen Einfluss auf die Landesplanungen⁶⁾. Raumordnungspläne im eigentlichen Sinne existieren jedoch lediglich auf Landes- und Regionalebene.

Die Landesplanung ist in den meisten Bundesländern zwei- oder dreistufig organisiert. (Vgl. Übersicht bei BIELENBERG et al., M 205). In Hessen ist ein zweistufiger Aufbau zu finden.

Auf Landesebene enthält der *Landesentwicklungsplan* nach § 4 HPLPG Vorgaben für eine großräumige Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Regionen. Er wird gem. § 5 Abs. 1 HPLPG von der obersten Landesplanungsbehörde erarbeitet und gem. § 5 Abs. 4 HPLPG von der Landesregierung durch Rechtsverordnung festgestellt.

5) Eine eingehende Darstellung der europäischen Einflüsse auf die Raumplanung findet sich bei JARASS, (1999) S. 661 ff; (2001) S. 15 ff. Der Verfasser befasst sich auch mit Vereinbarungen zur Koordinierung der Raumordnungspolitik außerhalb des EGV wie den Dokumenten „Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft zur übergreifenden Koordinierung der Raumordnungspolitik“ von 1991 und „Europa 2000 + - Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung“ von 1994 und dem darauf aufbauenden europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK), welche sich an die für Raumordnung zuständigen Behörden richten, aber nicht rechtsverbindlich sind. Daneben werden Strukturfonds und andere Finanzierungsinstrumente wie der Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) nach Art. 34 Abs. 3, 159 Abs. 1 Satz 3 EGV und der europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) nach Art. 160 EGV behandelt und spezielle Förderinstrumente angesprochen (z.B. der Aktionsbereich einer Gemeinschaftsinitiative INTERREG II C, mit dem eine nachhaltige und ausgewogene Raumentwicklung gefördert werden soll, sowie Maßnahmen nach Art. 10 EFRE-V zur Mitfinanzierung bestimmter Studien und Modellvorhaben).

6) Der für die Raumordnung zuständige Bundesminister besitzt eine sog. Hinwirkungskompetenz nach § 18 Abs. 1 ROG. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) berät über grundsätzliche Fragen [Verwaltungsabkommen zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsamen Beratungen v. 29.06.1967 (BAnz. Nr. 122)]. Bei dem für Raumordnung zuständigen Bundesministerium wird ein beratender Beirat gebildet, § 20 Abs. 1 ROG [GO des Beirates für Raumordnung v. 29.03.1967 (BAnz. Nr. 68)]. Außerdem erstattet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung gegenüber dem zuständigen Bundesministerium regelmäßig Raumordnungsberichte nach § 21 ROG. Die auf der Grundlage von § 17 Abs. 2 ROG erlassene Raumordnungsverordnung [Raumordnungsverordnung vom 13.12.1990 (BGBl. I 2766); zuletzt geändert am 18.08.1997 (BGBl. I. 2081, 2110)] bestimmt Planungen und Maßnahmen, für die ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und eine überörtliche Bedeutung haben.

Das Land Hessen ist in drei Planungsregionen eingeteilt, in welchen *Regionalversammlungen* gebildet und Regionalpläne aufgestellt werden.

Der *Regionalplan* legt gem. § 6 Abs. 1 Satz 1 HPLPG die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung der Planungsregion unter Beachtung der Vorgaben des Landesentwicklungsplans fest. Nach § 6 Abs. 3 HPLPG enthält der Regionalplan neben den verbindlichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans auch Festlegungen über Gebiete, in denen die Belange von Natur- und Landschaftsschutz Vorrang haben (Nr. 7), Gebiete, in denen die landwirtschaftliche Bodennutzung Vorrang hat (Nr. 9) sowie regionale Grünzüge und freizuhaltende Flächen (Nr. 10) einschließlich besonderer Gebiete für den Klimaschutz, den Bodenschutz und den Hochwasserschutz. Neben diesen Darstellungen enthalten die Regionalpläne nach § 2 Nr. 2 der Verordnung über Anforderungen an die Form und den Mindestinhalt von Regionalplänen⁷⁾ außerdem die raumbedeutsamen Aussagen der regionalen Entwicklungskonzepte.

Nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 HPLPG beschließen die Regionalversammlungen selbst über die Aufstellung, Änderung, Anhörung, Offenlegung und über die Vorlage des Regionalplans an die oberste Landesplanungsbehörde⁸⁾. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2, § 16 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 HPLPG unterstehen sie nur der Rechtsaufsicht der obersten Landesplanungsbehörde.

2.1.2 Bauleitplanung

Besonderen Einfluss auf die Landnutzung hat die örtliche Bauleitplanung der Gemeinden.

Instrumente der Bauleitplanung sind der vorbereitende Flächennutzungsplan und der daraus zu entwickelnde verbindliche Bebauungsplan, § 1 Abs. 2 BauGB.

Flächennutzungsplan

Der *Flächennutzungsplan* dient als gesamträumliches Entwicklungskonzept der Lenkung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung im gesamten Gemeindegebiet. Seine Darstellungen sind grundsätzlich nicht rechtsverbindlich. Rechtliche Bedeutung entfaltet der Flächennutzungsplan nur soweit dies ausdrücklich angeordnet ist.

Die wesentlichen Darstellungsinhalte sind in § 5 Abs. 2 Nr. 1 bis 10 BauGB aufgeführt. Besondere Bedeutung für die landwirtschaftliche Nutzung besitzt insbesondere die Nr. 9a (Flächen für Landwirtschaft). Gegenüber Wald sind die Flächen nach § 2 BWaldG abzugrenzen, gegenüber Grünflächen nach der hauptsächlich zugewiesenen Nutzung. Für naturschutzrechtliche Belange relevant ist die Darstellungsmöglichkeit in § 5 Abs. 2 Nr. 10 (Flächen zum Schutz und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft), die insbesondere für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen von Bedeutung ist. § 5 Abs. 2 a BauGB ermöglicht es, Ausgleichsflächen nach § 1 a Abs. 3 BauGB schon im Flächennutzungsplan den Flächen zuzuordnen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten

7) Planzeichenverordnung Regionalpläne vom 10.11.1997, GVBl. I S. 479, die auf § 6 Abs. 1 Satz 4 HPLPG gestützt wird.

8) Die Rechtsstellung der Regionalversammlung gegenüber der Landesplanung hat sich mit der Neufassung des HPLPG am 29.11.1994 erheblich verbessert (Hessischer Landtag, Drucksache 13/6212, S. 19, 26).

sind. Ob oder wann Landwirtschaftsflächen zum Ausgleich von Eingriffen herangezogen werden können, ist aufgrund der Umwidmungssperre des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB problematisch. Ausgeschlossen ist die Entwicklung von Ausgleichsflächen aus landwirtschaftlich genutzten Flächen allein bei einer qualifizierten Standortzuweisung⁹).

Bebauungsplan

Gem. § 8 Abs. 1 Satz 1 BauGB enthält der *Bebauungsplan* anders als der Flächennutzungsplan rechtsverbindliche Festlegungen für die städtebauliche Ordnung und bildet die Grundlage für Maßnahmen zum Vollzug der Bauleitplanung. Er wird gem. § 10 Abs. 1 BauGB als gemeindliche Satzung beschlossen. Das Aufstellungsverfahren ist in den §§ 2–4 b BauGB geregelt. Hinsichtlich der Beachtlichkeit von Fehlern und Rügefristen sind die §§ 214, 215 BauGB sowie Vorschriften aus den Gemeindeordnungen zu beachten.

Die Festsetzungsmöglichkeiten für Bebauungspläne sind in § 9 Abs. 1 BauGB abschließend geregelt. Agrarrelevant sind hier wiederum die Flächen für die Landwirtschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 a BauGB. Außerdem können Flächen für den landwirtschaftlichen Verkehr in Bebauungsplänen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB festgesetzt werden. Zum Schutz vor landwirtschaftlichen Immissionen kommen u.a. Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 23 und 24 BauGB in Betracht, zur Förderung der Landwirtschaft sind als Sondergebiete gem. § 11 BauNVO Flächen für die Intensivtierhaltung oder den Erwerbsgartenbau festsetzbar¹⁰).

Aus Sicht des Naturschutzes bedeutend sind Flächen (und Maßnahmen) zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB). Die Beschränkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung wird durch § 5 Abs. 1 BNatSchG nicht ausgeschlossen, wonach bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen ist. Grundsätzlich zulässig sind hier sogar Aussagen zu bestimmten Formen der Pflege oder Bewirtschaftung. Bedeutsam ist dies insbesondere für Ausgleichsflächen oder -maßnahmen i.S.v. § 1 a Abs. 3 Satz 1 BauGB. Bepflanzungssicherungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB sind auf Flächen für die Landwirtschaft festsetzbar, wenn diese von anderen Festsetzungen überlagert werden, d.h. neben die Förderung der Landwirtschaft weitere städtebauliche Zielsetzungen (z.B. i.S.v. § 1 a Abs. 3 BauGB) treten.

Naturschutz und Landwirtschaft in der bauplanerischen Willensbildung

Voraussetzung für die materielle Rechtmäßigkeit von Bauleitplänen sind die Erforderlichkeit der Planung nach § 1 Abs. 3 BauGB und die fehlerfreie Ausübung des Planungsermessens. Innerhalb der gesetzlichen Grenzen der §§ 8 und 9 BauGB erfolgt die planerische Willensbildung der Gemeinde bei der Aufstellung der Bauleitpläne nach § 1 Abs. 6 BauGB durch gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange. Die Gemeinden stellen die Bauleitpläne gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB in eigener Verantwortung auf und unterstehen hierbei nur der Rechtsaufsicht.

2.2 Fachplanungen von Landwirtschaft und Naturschutz

Exemplarisch sollen hier nur Fachplanungen des Naturschutzrechts und agrarstrukturelle Planungen herausgegriffen werden.

2.2.1 Landschaftsplanung

Funktion der Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung wird zwar vielfach als Fachplanung des Naturschutzrechts bezeichnet, doch handelt es sich bei ihr (ähnlich der Gesamtplanung) um ein zentrales Planwerk, das den gesamten Siedlungsraum und die freie Landschaft erfassen soll. Weil sie nicht projektbezogen ist, kommt ihr eine besondere Koordinierungsfunktion zu. Daher bietet sie weitreichende Möglichkeiten zur Berücksichtigung aller Naturgüter und ihrer gegenseitigen Wechselwirkungen. Sie ist von der Naturschutzplanung im engeren Sinn zu unterscheiden, die nur besonders schützenswerte Teile der Landschaft umfasst.

Gesetzlich ist die Landschaftsplanung als Planungsinstrument zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen seit 1976 im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)¹¹) verankert. Gem. § 13 Abs. 1 BNatSchG hat die Landschaftsplanung die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen und zu begründen. Die Rahmenregelungen der §§ 13 – 17 BNatSchG bedürfen gem. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) der Ausgestaltung durch die Länder, die auch das anzuwendende Verfahren bestimmen.

Methodisch gliedert sich die Landschaftsplanung in Bestandsaufnahme, Zielkonkretisierung und Handlungsvorschläge, wobei letztere Erfordernisse und Maßnahmen beinhalten (GASSNER, in: GASSNER et al., 1996, Vor § 5

9) Dies ergibt sich nach REIDT, in: GELZER et al., 2001, Rn. 167 aus einem Vergleich mit der Zulassung von privilegierten Außenbereichsvorhaben, welchen Darstellungen von Landwirtschaftsflächen ohne zusätzliche standortbezogene Aussagen auch nicht entgegengehalten werden könnten. Die typische Funktion von im Flächennutzungsplan unspezifiziert dargestellten Landwirtschaftsflächen sei in der Regel die Freihaltung von baulichen Nutzungen, die auch durch Darstellungen von Ausgleichsflächen erreicht werde.

10) Eingehend zu dem Einfluss des Bauplanungsrechts auf die Landwirtschaft: HENDRISCHKE (2002, S. 133, 135 ff.).

11) In der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2002 (BGBl. I S. 1193). Durch das Gesetz zur Regelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften hat auch das Recht der Landschaftsplanung einige Änderungen erfahren: Neu ist insbesondere die Ergänzung, dass gem. § 13 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzgesetzes und der Landschaftspflege nicht mehr nur dargestellt, sondern nunmehr auch begründet werden sollen, sowie die rahmenrechtliche Pflicht nach § 16 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, grundsätzlich flächendeckend Landschaftspläne aufzustellen, wovon jedoch unter den Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG abgewichen werden kann. Gem. § 6 Abs. 1 BNatSchG a.F. konnte die Aufstellung und der Umfang von Landschaftsplänen in den Bundesländern von einem besonderen Erfordernis abhängig gemacht werden. In Hessen waren jedoch gem. § 4 Abs. 2 HENatG a.F. bereits vor der bundesrechtlichen Änderung zwingend Landschaftspläne aufzustellen.

Rn. 3). Maßnahmen werden von der Landschaftsplanung nur für den eigenen Fachbereich (Naturschutz- und Landschaftspflege) entwickelt, für fremde Bereiche werden lediglich Erfordernisse formuliert, die zum Schutz von Natur und Landschaft bestehen (GASSNER, 1995, S. 104).

Ebenen der Landschaftsplanung

§ 14 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG stellt es den Ländern frei, die Landschaftsplanung durch Landschaftsprogramme für den Bereich des Landes oder für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen umzusetzen. Örtliche Erfordernisse und Maßnahmen sind nach §§ 14 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. 16 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG flächendeckend in Landschaftsplänen darzustellen. Hieraus ergeben sich drei mögliche Ebenen der Landschaftsplanung, die den Ebenen der Gesamtplanung entsprechen.

Rechtswirkungen

Nach § 15 Abs. 2 BNatSchG werden die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe der landesplanungsrechtlichen Vorschriften der Länder in die Raumordnungspläne aufgenommen.

Gem. § 16 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG ist es Aufgabe der Länder, die Verbindlichkeit der Landschaftspläne für die Bauleitpläne zu bestimmen. Nach § 16 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG können sie bestimmen, dass Darstellungen des Landschaftsplans als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden.

In den Bundesländern ist das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Gesamtplanung unterschiedlich ausgestaltet worden. Grob lassen sich die Modelle der Primär- und Sekundärintegration unterscheiden. Bei der Primärintegration wird die Landschaftsplanung unmittelbar in die Gesamtplanung integriert, bei der Sekundärintegration findet zunächst eine fachspezifische Landschaftsplanung statt, deren geeignete und sich in der Abwägung durchsetzende Teile erst in einem zweiten Schritt in die Gesamtplanung übernommen werden.

Hauptadressaten der Landschaftsplanung sind damit die Träger der Gesamtplanung, weil diese die raumbedeutsamen Aussagen der Landschaftsplanung nach Abwägung mit anderen Belangen in ihre Planungen integrieren müssen.

Gegenüber privaten Landnutzern besitzen Landschaftspläne grundsätzlich keine unmittelbaren Rechtswirkungen¹²⁾. Private (Bau-)Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB können jedoch nach § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB unzulässig sein, wenn sie den Darstellungen des Landschaftsplans widersprechen.

Instrumente der Landschaftsplanung

Die Länder haben die Instrumente der Landschaftsplanung unterschiedlich ausgestaltet.

Landschaftsprogramme, die den Bereich eines Landes betreffen, sind nicht in allen Bundesländern vorgesehen¹³⁾.

12) Anders in Nordrhein-Westfalen, vgl. §§ 16 Abs. 2, §§ 33-42 LG (NRW).

13) Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz haben ihre Landschaftsplanung zweistufig ausgestaltet.

Grundsätzlich bieten Landschaftsprogramme die Möglichkeit, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Landesebene zu optimieren. Soweit Landschaftsprogramme als eigenständige Fachpläne erlassen werden, ist nach dem jeweiligen Landesrecht die oberste Naturschutzbehörde zuständig.

Landschaftsrahmenpläne werden für Teile eines Landes aufgestellt. Zuständig ist überwiegend die obere Naturschutzbehörde, oder – wie gemäß § 93a Abs. 3 des Hessischen Naturschutzgesetzes (HENatG)¹⁴⁾ – die Landesregierung.

Besondere Bedeutung kommt der örtlichen Landschaftsplanung zu, die von den Gemeinden als Trägern der Bauleitplanung durchgeführt wird. In Hessen sind nach § 4 Abs. 1 Satz 1 HENatG durch die Träger der Bauleitplanung flächendeckend *Landschaftspläne* aufzustellen. Landschaftspläne bestehen aus der Bestandsaufnahme, der Bewertung, Leitbildern und dem Entwicklungsteil. Unter anderem sind die für die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen geeigneten Flächen zu kennzeichnen. Außerdem enthalten sie Angaben über die Erfordernisse und Maßnahmen zu Schutz, Pflege und Entwicklung bestimmter Landschaftsbestandteile, für Flächen, die zum Aufbau eines Biotopverbundes geeignet sind, sowie zum Aufbau und Schutz des europäischen Netzes „Natura 2000“.

Als agrarrelevante Darstellungen des Landschaftsplans kommen Maßnahmen zur Verbesserung der Naturqualität von Äckern wie flächenhafte Extensivierung der Bewirtschaftung, Entwicklung von strukturreichen Weg- und Feldrainen, Aufgabe und Verminderung der Abwasserregnung, Rückführung von Acker in Grünland, Verkleinerung von Schlägen, Pflanzung von Gehölzstreifen als Erosionsschutz, Vermeidung erosionsfördernder Anbauarten und -methoden sowie Extensivierung der Ackerränder in Betracht (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1993, S. 31). Mögliche Maßnahmen für Grünland sind der Erhalt extensiver, standortgemäßer Grünlandbewirtschaftung, die Entwicklung von Feuchgrünland durch Wiedervernässung, Pflege und Entwicklung von Röhricht und Kleinseggenrieden, die Förderung von Brach- und Sukzessionsflächen, die Anlage und Förderung von Kleingehölzen und Säumen sowie der Erhalt von Weidezäunen und Pfählen.

2.2.2 Agrarplanung

Da die landwirtschaftliche Nutzung von Grundstücken letztlich von dem jeweiligen privaten Eigentümer bestimmt wird, gibt es keine umfassende staatliche Agrarplanung. Aufgrund der raumplanerischen Bedeutsamkeit der über 50 % des Landes umfassenden agrarischen Nutzung unterliegen die fest im Raum begründeten Strukturen der Flächennutzung, das dazugehörige Wege- und Gewässernetz sowie die den Sektor insgesamt betreffenden Betriebsentwicklungen jedoch einer Agrarstrukturplanung. Diese soll zum einen die Funktion einer Fachplanung für die Gesamt-

14) In der Fassung vom 16. April 1996, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Naturschutzrechtes v. 18.06.2002 (GVBl I S. 364). Neu ist insbesondere die Einführung des Landschaftsprogrammes unter Aufgabe des Landschaftsrahmenplanes. Landschaftspläne werden künftig gem. § 4 Abs. 3 HENatG im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden der unteren Verwaltungsstufe als „integrierter Fachplan Naturschutz“ aufgestellt.

planung erfüllen, zum anderen ist sie die agrarische Vorplanung für die Bodenordnung im Flurbereinigungsverfahren. Die Agrarstrukturplanung ist rechtlich in der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ von Bund und Ländern nach Art. 91 a Abs. 1 Nr. 3 GG verankert. Unter diese Gemeinschaftsaufgabe fallen alle Maßnahmen zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktions-, Arbeits- und Absatzbedingungen im weitesten Sinn. Die Agrarstrukturplanung ist – der Gesamtplanung entsprechend – grundsätzlich dreistufig organisiert, wird jedoch in der Praxis kaum noch entsprechend praktiziert.

Gem. § 4 Abs. 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG)¹⁵ wird ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 GAKG bezeichnet er die in den einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen mit den ihnen zugrundeliegenden Zielvorstellungen. Gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 GAKG weist er insbesondere Arten der Förderung aus. Für die Rahmenplanung bilden Bundesregierung und Landesregierungen nach § 6 Abs. 1 Satz 1 GAKG einen Planungsausschuss. Die Durchführung des Rahmenplans ist nach § 9 Abs. 1 GAKG Aufgabe der Länder. Diese können beispielsweise Förderrichtlinien erlassen¹⁶).

Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)

Das Verfahren der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung ist nicht gesetzlich ausgestaltet. Als nicht normiertes Planungsinstrument kann eine AEP daher keine rechtsverbindlichen Wirkungen entfalten. Es besteht auch keine Pflicht zu ihrer Durchführung, vielmehr findet eine AEP nur anlässlich der Planung besonderer Umstrukturierungsmaßnahmen statt.

Auf Landesebene ist grundsätzlich eine agrarstrukturelle Rahmenplanung (auch als AEP I bezeichnet) möglich, die die Leitlinien der Agrarstrukturpolitik auf das jeweilige Bundesland anwenden kann. Aufgrund der Ausdehnung EG-rechtlicher Zuständigkeiten sind jedoch die Möglichkeiten der Länder zu einer originären Agrarstrukturpolitik erheblich begrenzt worden, so dass eine AEP auf Landesebene nur selten stattfindet (SPITZER, 1995, S. 91).

Auf regionaler Ebene wird die Regionale Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (RAEP) erarbeitet. Das auch als *Agrarleitplan* bezeichnete Instrument kann landwirtschaftliche Fachbeiträge zur Regionalplanung liefern. In Hessen setzt sich die RAEP aus textlichen Darstellungen mit Übersichtskarten sowie den AVP-Standortkarten zusammen. Die Textteile enthalten agrarische Strukturdaten (Siedlungsstruktur, Agrarstruktur, Landschaftsstruktur), die Standortkarten wurden als Grundlagendaten für planerische Aussagen im Rahmen agrarstruktureller Planungen und für Arbeiten der Agrarverwaltung ab Anfang der 70er Jahre erarbeitet. Derartige Standortkarten bestehen zu den Themen Klima, natürliche Standorteignung für landbauliche Nutzung, potenzielle Erosionsgefährdung durch Wasser,

Grundwasserergiebigkeit und Grundwasserverschmutzungsempfindlichkeit sowie Rohstoffkarten.

Die Lokale Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung kann durchgeführt werden, wenn sich aus der RAEP oder sonstigen übergeordneten Gesichtspunkten die Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit der Einleitung von Ordnungs- oder Entwicklungsmaßnahmen ergibt. Sie kann der landwirtschaftliche Fachplan zur Bauleitplanung sein oder selbst das Konzept für eine Dorferneuerung entwickeln. Ihre größte Bedeutung liegt jedoch darin, dass sie die Vorplanung für Flurbereinigungsmaßnahmen darstellt.

Flurbereinigung

Nach § 1 des Flurbereinigungsgesetzes (FlurbG)¹⁷ kann ländlicher Grundbesitz zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung neu geordnet werden. Die obere Flurbereinigungsbehörde kann die Flurbereinigung durch begründeten Beschluss anordnen, wenn sie eine Flurbereinigung für erforderlich hält (§ 4 FlurbG). Für die Durchführung der Flurbereinigung örtlich zuständig ist nach § 3 Abs. 1 Satz 1 FlurbG die Flurbereinigungsbehörde, in deren Bezirk das Flurbereinigungsgebiet liegt. Der Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen ist grundsätzlich nach § 41 Abs. 3 FlurbG durch die obere Flurbereinigungsbehörde festzustellen, wenn nicht ausnahmsweise nach § 41 Abs. 4 FlurbG eine Plangenehmigung im vereinfachten Verfahren erteilt wird. Gem. § 41 Abs. 5 FlurbG entfaltet die Planfeststellung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt Konzentrationswirkung.

3 Koordination

3.1 Abstimmung der Gesamtplanung

Zunächst soll untersucht werden, wie die Gesamtplanung vertikal und horizontal abgestimmt wird, d.h. wie sich die einzelnen Ebenen zueinander verhalten und welche Einflüsse von Landschaftsplänen, Agrarplanungen und nicht in besonderen Plänen manifestierten Belangen von Naturschutz und Landwirtschaft ausgehen.

3.1.1. Vertikale Abstimmung der Gesamtplanung

Entwicklungsgebot i.w.S.

Nach der Rahmenvorschrift des § 9 Abs. 2 Satz 1 ROG sind die Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet (Landesentwicklungsplan) zu entwickeln. § 6 Abs. 1 Satz 1 HPLG bestimmt, dass Regionalpläne die Vorgaben des Landesentwicklungsplans zu beachten haben. Aus §§ 6 Abs. 3 Satz 1, 8 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 HPLG wird deutlich, dass allein die verbindlichen Vorgaben bindend sind und auch hiervon eine Abweichung zugelassen werden kann.

Für die gemeindliche Bauleitplanung gelten die allgemeinen Bindungsvorschriften, wonach Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen zu beachten und Grundsätze nach § 4 Abs. 2 ROG zu

15) In der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Art. 1 Drittes ÄndG v. 8. 8. 1997 (BGBl. I S. 2027).

16) Vgl. z.B. Förderrichtlinien im Staatsanzeiger für das Land Hessen, 2002, S. 193.

17) In der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), zuletzt geändert durch das MietrechtsreformG v. 19.06.2001 (BGBl. I S. 1149).

berücksichtigen sind. Bauleitpläne sind darüber hinaus nach § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dies beinhaltet die weitergehende Verpflichtung, Bauleitpläne auch an zeitlich nachfolgende Ziele der Raumordnung anzupassen, wenn das für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist (DYONG, in: CHOLEWA et al., § 4 Rn. 42).

Bebauungspläne wiederum sind gem. § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB grundsätzlich aus Flächennutzungsplänen zu entwickeln. Da der Flächennutzungsplan grobmaschig ist und in stärkerem Maße auf Prognosen aufbaut als der Bebauungsplan, sind Abweichungen von den vorgegebenen Darstellungen des Flächennutzungsplans bei der konkreten Ausgestaltung zulässig. Es ist jedoch erforderlich, dass die Grundkonzeption des Flächennutzungsplans unberührt bleibt. So kann aus einer im Flächennutzungsplan dargestellten Fläche für die Landwirtschaft im Bebauungsplan auch die Festsetzung von Grünflächen sowie von Flächen für Ausgleichsmaßnahmen, die in einer speziellen landwirtschaftlichen Betätigung – etwa einer extensiven Bewirtschaftung von Grünland oder Obstwiesen – bestehen, entwickelt werden. Ebenso zulässig ist die Entwicklung von Flächen für den landwirtschaftlichen Verkehr oder landwirtschaftlicher Sondergebiete nach § 11 BauNVO¹⁸).

Gegenstromprinzip

Das Gegenstromprinzip ist Ausfluss der in Art. 28 Abs. 2 GG garantierten kommunalen Selbstverwaltung und soll verhindern, dass die gemeindliche Planungshoheit durch übergeordnete Planungen ausgehebelt wird. Weitergehend wird es sogar über Planungen hinausreichend als ein Prinzip zur Koordination von Entscheidungen verschiedener Verwaltungsebenen verstanden (VON DER HEIDE, in: CHOLEWA et al., 2001, Vorbem. vor §§ 1–5 Rn. 57).

Nach dem Gegenstromprinzip des § 1 Abs. 3 ROG soll sich die Entwicklung, Sicherung und Ordnung der Teilräume in die Gegebenheiten des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Es handelt sich damit um ein raumordnerisches Prinzip zur wechselseitigen Beeinflussung von örtlicher und überörtlicher bzw. regionaler und überregionaler Planung.

So sind gem. § 9 Abs. 2 Satz 2 ROG die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von den Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen nach § 1 Abs. 3 ROG in der Abwägung bei Aufstellung von Regionalplänen zu berücksichtigen. In Hessen findet sich in § 2 Abs. 3 HPLPG eine Regelung, die die Selbstverwaltung in den Gebietskörperschaften garantieren soll. § 2 Abs. 4 HPLPG regt weitere Formen der raumordnerischen und strukturpolitischen Zusammenarbeit an, die den örtlichen Verhältnissen und den anstehenden Problemen gerecht werden. § 4 Abs. 1 Satz 3 HPLPG bestimmt für den Landesentwicklungsplan, dass dieser die Entscheidungsspielräume der Regionen nicht stärker einschränkt, als dies zur Umsetzung von überregional bedeutsamen Vorgaben erforderlich ist.

¹⁸) Die Grenze ist jedoch überschritten, wenn der im Flächennutzungsplan als Landwirtschaft dargestellte Bereich überhaupt nicht mehr landwirtschaftlich (z.B. als Wald) genutzt werden soll. Vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 2000, S. 573, 575.

Verknüpfungen zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung durch regionale Flächennutzungspläne

Gem. § 9 Abs. 6 Satz 1 ROG kann in verdichteten Räumen oder bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen ein Plan gleichzeitig die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB übernehmen, wenn dies landesrechtlich zugelassen wird. Mit einer Stadt-Umland-Planung erhofft man sich einerseits durch die Möglichkeit zur Ausnutzung von Größenvorteilen neue Chancen in der europaweiten Konkurrenz der Regionen, andererseits können Abhängigkeiten der Stadt vom Umland (und umgekehrt) eine gemeinsame Planung erfordern. Die Einsatzmöglichkeiten des neuen Planotyps sind jedoch nicht nur auf verdichtete Räume beschränkt. Auf Initiative des Bundesrats wurden sie auf sonstige raumstrukturellen Verflechtungen erweitert, so dass regionale Flächennutzungspläne nach der bundesrechtlichen Rahmenregelung grundsätzlich auch im ländlichen Raum aufgestellt werden können (BR-Drucksache 339/97, S. 33).

In Hessen wurde durch § 9a HPLPG die Aufstellung eines regionalen Flächennutzungsplans im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ermöglicht.

3.1.2 Horizontale Abstimmung

Abstimmung der Raumordnung mit Belangen des Naturschutzes und der Landwirtschaft

Die querschnittsorientierte Gesamtplanung soll auf allen Ebenen eine gerechte Abwägung der unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche gewährleisten.

Deshalb bestimmt die Rahmenvorschrift des § 7 Abs. 7 Satz 1 ROG für die Aufstellung der Raumordnungspläne, dass die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Zu den prinzipiell gleichwertigen Grundsätzen gehören auch die Erhaltung und Entwicklung einer großräumigen und übergreifenden Freiraumstruktur (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG), die Entwicklung ländlicher Räume als Lebens- und Wirtschaftsräume (Nr. 6), die bevorzugte Verbesserung der Entwicklungsvoraussetzungen strukturschwacher Räume (Nr. 7), der Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft (Nr. 8) sowie die Schaffung oder Sicherung der bäuerlich strukturierten, leistungsfähigen Landwirtschaft, der Schutz flächengebundener Landwirtschaft und der Erhalt landwirtschaftlich und als Wald genutzter Flächen (Nr. 10).

Gem. § 7 Abs. 7 Satz 2 ROG sind neben sonstigen öffentlichen auch private Belange zu berücksichtigen. Dies folgt aus der zunehmenden Bindungswirkung raumordnerischer Erfordernisse gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Privater. Da Raumordnungspläne nur gebiets- und nicht parzellenscharf sind, können jedoch nur solche Belange Berücksichtigung finden, die bereits bei der grobkörnigen Planung erkennbar sind.

§ 7 Abs. 7 Satz 3, 1. Hs. ROG stellt für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Schutzgebiete i.S.d. §§ 32 ff. BNatSchG („Natura 2000“) eine Berücksichtigungspflicht auf. Die Konstellation betrifft nicht den Fall der möglichen Beeinträchtigung von Schutzgebieten, sondern bezieht sich auf raumordnerische Festsetzungen über Ausgleichsmaßnahmen in Folge der vorgezogenen Ein-

griffsregelung. „Berücksichtigen“ ist insoweit als „unterstützen“ zu verstehen, was z.B. durch die Verbindung mehrerer Schutzgebiete durch raumordnerisch ausgewiesene Ausgleichsflächen geschehen kann. Werden die Schutzgebiete möglicherweise negativ beeinträchtigt, so gelten gem. § 7 Abs. 7 Satz 3, 2. Hs. die Vorschriften des BNatSchG¹⁹⁾ über die Zulässigkeit oder Durchführung von derartigen Eingriffen sowie die Pflicht zur Einholung einer Stellungnahme der Kommission nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie²⁰⁾ (FFH-RL) als strikte Beachtungspflichten²¹⁾.

Dem Integrationsanspruch räumlicher Planungen wird rahmenrechtlich durch § 7 Abs. 3 ROG Rechnung getragen. § 7 Abs. 3 Satz 1 ROG soll sicherstellen, dass raumbedeutsame Aussagen von Fachplanungen mit den Raumordnungsplänen koordiniert werden (BT-Drucksache 13/6392, S. 83). Fachgesetzlich für das Naturschutzrecht ist das bereits in § 15 Abs. 2 BNatSchG bestimmt, wonach die überörtlichen raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe der landesrechtlichen Vorschriften in die Raumordnungspläne aufgenommen werden. In § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1, 1. Hs. ROG werden nun Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne für die Aufnahme in Raumordnungspläne ausdrücklich erwähnt. Übernommen werden können nur solche Festsetzungen, die sich im Rahmen der Abwägung durchsetzen und die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind. Problematisch ist daher die Regelung des § 7 Abs. 3 Nr. 1, 2. Hs. ROG, wonach Raumordnungspläne auch die Funktion von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen übernehmen können. Insbesondere bestehen Bedenken, wie sich die Vorschrift mit den §§ 14, 15 BNatSchG vereinbaren lässt, wonach die Landschaftsplanung nicht allein eine Funktion für die Gesamtplanung zu erfüllen hat (BERG, 2001, S. 628, 629). Da nur die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen gem. § 15 Abs. 2 BNatSchG unter Abwägung in die Raumordnungspläne aufgenommen werden sollen, kann ein einfacher Raumordnungsplan weder Landschaftsrahmenpläne noch Landschaftsprogramme vollständig ersetzen. Ein hinsichtlich der übrigen Darstellungen der Landschaftsplanung erweiterter Raumordnungsplan hingegen dürfte – soweit es sich wie z.B. bei Aussagen zum Artenschutz nicht mehr um raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen i.S.d. § 3 Nr. 6 ROG handelt – nicht von den Kompetenzen der Raumordnung gedeckt sein. Leider gibt auch die Gesetzesbegründung bezüglich der Anforderungen an den ersetzenden Raumordnungsplan keinerlei Aufschluss²²⁾. Letztlich bedarf es jedenfalls einer zeitlich vorhergehenden eigenständigen Aufbereitung der naturschutzrechtlichen Belange (ERBGUTH, 1998, S. 673, 676).

Die Abstimmung der Raumordnung mit der Landschaftsplanung ist in Hessen genauer ausgestaltet. Gem. § 4 Abs. 2

Nr. 7 HLPG soll der Landesentwicklungsplan die überregional bedeutsamen Planungen und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthalten. Zu diesem Zweck müssen raumbedeutsame Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege in bereits vorhandene Landesentwicklungspläne integriert werden. In den Landesentwicklungsplänen werden nur solche Erfordernisse und Maßnahmen aufgenommen, die sich in der Abwägung durchsetzen.

Zu den in Raumordnungsplänen darzustellenden Planungen und Maßnahmen gehören nach § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 ROG ebenfalls die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Vorplanung nach den Vorschriften des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Hier können u.a. Beurteilungsgrundlagen der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung in die Raumordnungsplanung einfließen.

Ein besonderes Abstimmungsbedürfnis ergibt sich, wenn gem. § 7 Abs. 2 Satz 2 ROG in Raumordnungsplänen bei Festsetzungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur zugleich bestimmt wird, dass in diesem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturschutzes oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, inwieweit die Regionalplanung naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen vorbereiten darf oder muss. Ein Erfordernis hierfür kann sich ergeben, wenn die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen selbst raumbedeutsam sind. Wenn die Festlegungen zur Raumstruktur in Regionalplänen mit raumordnerischen Rahmenbedingungen für einen rechtskonformen Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung verknüpft werden, muss die Regionalplanung zwei Aufgabenfelder wahrnehmen. Sie muss zunächst die erwarteten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft ermitteln, um dann in einem zweiten Schritt Kompensationserfordernisse abzuleiten. Für diese müssen geeignete Flächen oder Räume gefunden werden, was wiederum mit anderen Nutzungsanforderungen, insbesondere mit Interessen der Land- und Forstwirtschaft, abzustimmen ist. Hierfür sollten neben der Landschaftsplanung auch agrarstrukturelle Planungen herangezogen werden, falls solche vorliegen (HUHN, 2001, S. 52, 54). Lassen sich die Beeinträchtigungen der Funktionsräume durch bestimmte Vorhaben noch nicht verlässlich abschätzen, so sind zumindest die Wirkfaktoren der geplanten Maßnahmen (z.B. Versiegelung, Schadstoffemissionen) zu ermitteln. Für Art, Umfang und räumliche Nähe der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind die naturschutzrechtlichen Regelungen maßgebend.

In der rahmenrechtlichen Regelung des § 13 ROG findet sich eine weitere Stützung der Zusammenarbeit der Träger der Landes- und Regionalplanung mit den für die Verwirklichung der Raumordnungspläne maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts. Es werden zur Förderung der Zusammenarbeit insbesondere regionale Entwicklungskonzepte (§ 13 Satz 3 ROG) und die Möglichkeit vertraglicher Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen (Satz 5) erwähnt. Überwiegend wird es sich bei letzteren um öffentlich-rechtliche Verträge handeln, so dass die allgemeinen Vorschriften (§§ 54 ff. VwVfG und der Verwaltungsverfahrensgesetze der Länder) zu beachten sind. Handelt es sich

19) Gem. § 35 Nr. 2 BNatSchG ist § 34 BNatSchG mit Ausnahme von Abs. 1 Satz 1 auch auf Raumordnungspläne anwendbar.

20) Vom 21.05.1992 (92/43/EWG).

21) Eingehend: ERBGUTH (1999b) S. 62 ff., der auch auf den Schutz nicht ausgewiesener Vogelschutz- und FFH-Gebiete eingeht. Zu den Ermessensgrenzen der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Gebiete vgl. EuGH, Urt. v. 11.09.2001, NuR 2002, S. 461, 462.

22) In der Begründung wird lediglich der Gesetzeswortlaut wiederholt. Vgl. BT-Drucksache 13/6392, S. 84.

um rein fiskalische Vertragsgegenstände sind insbesondere die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs maßgeblich.

Personell wird die Abstimmung der Raumordnung mit Belangen des Naturschutzes und der Landwirtschaft durch eine besondere Beteiligung der entsprechenden Verbände abgesichert. So sind gem. § 19 Abs. 6 Satz 2 HLPG u.a. der Hessische Bauernverband und die anerkannten Naturschutzverbände berechtigt, je ein beratendes Mitglied, das an den Sitzungen der Regionalversammlung teilnimmt, oder eine Person in den Planungsbeirat zu entsenden.

Abstimmung der Bauleitplanung

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind alle öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 6 BauGB).

Die Bauleitplanung muss hierbei gem. § 1 a Abs. 2 Nr. 1 BauGB auch die Aussagen der Landschaftsplanung berücksichtigen. In Hessen erfolgt dies wie in den meisten Bundesländern gem. § 4 Abs. 4 Satz 1 HENatG auch auf gemeindlicher Ebene im Wege der Sekundärintegration der Landschaftspläne. Die Ziele und Maßnahmen der Landschaftsplanung sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen und, soweit geeignet, zu übernehmen. In anderen Bundesländern wird auf ein – nach außen – selbständiges Planungswerk verzichtet: Landschaftspläne und Grünordnungspläne sind nur Bestandteile von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen²³). Auch Länder, die eine Primärintegration verfolgen, benötigen jedoch faktisch eine zusammenhängende, in sich geschlossene Darstellung der Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und stellen daher hierfür zumindest informelle Teilpläne auf (GASSNER, 1995, S. 120 f.).

Gem. § 1 a Abs. 2 Nr. 4, 1. Hs. BauGB sind auch die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der FFH-Gebiete und der europäischen Vogelschutzgebiete zu berücksichtigen. Auch hier handelt es sich wie bei der Raumordnung um eine Unterstützungspflicht. Bei möglichen negativen Auswirkungen ist nach dem 2. Hs. das Naturschutzrecht außerhalb der Gesamtabwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB anzuwenden.

Belange der Landwirtschaft fließen gem. § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB in die planerische Abwägung ein (s.o.).

Die Abstimmung zwischen Bauleitplanung und Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und der Flurbereinigung hat in den §§ 187, 188 BauGB eine besondere Ausgestaltung erfahren. Gem. § 187 Abs. 1 Satz 1 BauGB sind bei städtebaulichen Maßnahmen auch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur, insbesondere Vorplanungen nach § 1 Abs. 2 GAKG, zu berücksichtigen. Darunter fällt auch die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, falls eine solche durchgeführt worden ist. Die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung ist eine maßgebliche Entscheidungshilfe für die Anordnung und Durchführung von Flurbereinigungsverfahren. Die Verpflichtung zur Berücksichtigung ist auch hier als Verpflichtung zur Einbeziehung in die bei den jeweiligen städtebaulichen Maßnahmen vorzunehmende Abwägung anzusehen. (KRAUTZBERGER, in: BATTIS

et al., 2002, § 187 Rn. 14). Die Einbeziehung muss schon bei der Vorbereitung städtebaulicher Maßnahmen, also bereits bei der Erarbeitung der Entwürfe oder spätestens zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses, erfolgen (KRAUTZBERGER, in: BATTIS et al., 2002, § 187 Rn. 8).

§ 187 Abs. 1 Satz 2 BauGB soll ein abgestimmtes Vorgehen von Gemeinde und Landwirtschaftsbehörden (insbesondere der Flurbereinigungsbehörde) sichern. Die Gemeinde muss agrarstrukturelle Maßnahmen zum Anlass nehmen, sich mit den Erfordernissen der Durchführung städtebaulicher Maßnahmen, insbesondere der Aufstellung von Bauleitplänen, auseinander zu setzen. Damit wird ein bestimmtes Verfahren gesichert aber keine über § 1 Abs. 3 BauGB hinausgehende materielle Pflicht begründet (KRAUTZBERGER, in: BATTIS et al., 2002, § 187 Rn. 15).

Die Flurbereinigungsbehörden und andere Stellen, die sich mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur befassen, sind gem. § 187 Abs. 3 BauGB bereits bei den Vorarbeiten zur Aufstellung der Bauleitpläne zu beteiligen. Diese über § 4 BauGB hinausgehende Pflicht soll sicherstellen, dass gem. § 187 Abs. 2 BauGB bei der Aufstellung von Bauleitplänen darüber entschieden werden kann, ob in diesem Zusammenhang Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur einzuleiten sind.

Wirkt sich eine beabsichtigte oder bereits angeordnete Flurbereinigung voraussichtlich auf die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets aus, dann ist die Gemeinde nach § 188 Abs. 1 BauGB verpflichtet, Bauleitpläne aufzustellen. § 188 Abs. 1 BauGB konkretisiert damit die allgemeine Planungspflicht in § 1 Abs. 3 BauGB durch einen zeitlich, inhaltlich und räumlich qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf.

Bereits im Stadium der Vorbereitung städtebaulicher und agrarstruktureller Maßnahmen müssen diese nach § 188 Abs. 2 Satz 1 BauGB abgestimmt werden. Dies wird durch eine begrenzte Planänderungssperre im Flurbereinigungsverfahren nach § 188 Abs. 2 Satz 2 BauGB abgesichert.

3.2 Abstimmung der Fachplanung

Abschließend ist zu untersuchen, inwieweit die Fachplanung an Vorgaben der Gesamtplanung gebunden ist und ob die agrarische Fachplanung und die Landschaftsplanung sinnvoll koordiniert werden.

3.2.1 Bindungen an die Gesamtplanung

Bindungen der Landschaftsplanung an die Gesamtplanung

Nach der Rahmenregelung des § 15 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG sind bei Darstellungen in Landschaftsrahmenplänen und -programmen Ziele der Raumordnung zu beachten und Grundsätze und sonstige Erfordernisse zu berücksichtigen. Dies ergibt sich bereits aus den unmittelbar geltenden § 4 Abs. 1 und Abs. 2 ROG und ist daher allenfalls deklaratorisch.

Bindungen der Agrarplanung an die Gesamtplanung

Die Flurbereinigungsbehörde hat gem. § 37 Abs. 2 Satz 1 FlurbG bei der Neugestaltung des Flurbereinigungsgebiets die öffentlichen Interessen zu wahren, worunter u.a. die Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung und einer

²³ Vgl. Regelungen in Rheinland-Pfalz und Bayern, insbes. Art. 3 II BayNatSchG; Die sog. Primärintegration wird jedoch bezüglich ihrer Funktionsgerechtigkeit kritisiert und ihre Rahmenrechtskonformität in Frage gestellt (Vgl. RAMSAUER, 1993, S. 103, 108).

geordneten städtebaulichen Entwicklung fallen. Hinsichtlich der Raumordnung ergibt sich das auch hier bereits aus § 4 Abs. 1 und Abs. 2 ROG. § 4 ROG gilt insoweit ebenfalls für die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung.

3.2.2 Abstimmung von Fachplanungen untereinander

Vielfach wird gefordert, dass Landschaftspläne und Agrarstrukturelle Entwicklungspläne stärker verknüpft werden. Mit der Agrarstrukturellen Entwicklungsplanung ließen sich ökonomische Aspekte in die integrierten Konzepte einbringen. Die rechtzeitige Einbindung von landwirtschaftlichen Belangen könnte zur Konfliktminderung bei Kompensationsmaßnahmen beitragen (HUHN, 2001, S. 52, 56).

Koordination in der Landschaftsplanung

Aufgrund ihres medienübergreifenden Charakters wird insbesondere die Landschaftsplanung als zweckmäßiges Instrument zur Bündelung und Koordination der verschiedensten Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen angesehen (Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Landschaftsplanung, 1993, S. 13). In der Landschaftsplanung werden für den jeweils konkreten Raum mit seiner historisch gewachsenen Eigenart von Natur und Landschaft Ziele für die künftige Entwicklung erarbeitet. Umweltqualitätsziele werden entwickelt. Diese sind wiederum Grundlage für agrarstrukturelle Planungen. Landschaftspläne können angeben, welche Flächen nach ökologischen und gestalterischen Kriterien für die Stilllegung und Extensivierung in Frage kommen und wie sie (ökologisch) sinnvoll zu bewirtschaften sind. Hier sind Interessenkollisionen mit der Landwirtschaft insbesondere dann vorstellbar, wenn es sich um besonders ertragsreiche Flächen handelt. Um eine breitere Akzeptanz und Durchsetzbarkeit zu gewährleisten, ist daher eine Verbesserung der Koordination mit Agrarplanungen sinnvoll. Dies gilt gerade deshalb, weil die zu erhaltende Kulturlandschaft wesentlich von der landwirtschaftlichen Nutzung geprägt ist. Grundsätzlich darf jedoch nicht verkannt werden, dass die Landschaftsplanung selbst der Abwägung im Rahmen der Gesamtplanung unterliegt. Fließen bereits in ihr Zielkonzept und die dazugehörigen Maßnahmen andere gegenläufige Nutzungsinteressen ein, kann nicht mehr sichergestellt werden, dass alle Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in die spätere Abwägung Eingang finden (Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Landschaftsplanung, 1993, S. 28). Gerechtfertigt wäre ein agrarstruktureller Einfluss deshalb nur, soweit er gleichgerichtete Interessen verfolgt. So kann es vielfach im Interesse einer langfristig optimalen Produktions- und Versorgungsfunktion liegen, dass landwirtschaftliche Vorrangzonen auf den geeignetsten Standorten ausgewiesen werden. Die Landschaftsplanung darf entsprechendes jedoch nur dann mittragen, wenn dies ökologisch vertretbar ist, die betroffenen Flächen also keine besonders bedeutsame Funktion für Natur und Landschaft besitzen, die durch die erstrebte landwirtschaftliche Nutzung gestört werden könnte.

Die Kontroversen ergeben sich allerdings in der Praxis häufig nicht aus einem direkten Spannungsverhältnis zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, sondern stellen sich

erst bei dem Hinzutreten anderer Nutzungsansprüche: Tatsächlich handelt es sich bei langfristig intensiv genutzten Flächen meist nicht um solche, die bedeutende ökologische Funktionen übernehmen, so dass landschaftsplanerische Darstellungen sie meistens unberührt lassen. Überdies ist es auch für die Erhaltung der Kulturlandschaft von Bedeutung, dass sich die Landwirtschaft nicht auf besondere Gunstgebiete zurückzieht. Landschaftspflegende Maßnahmen können wiederum zur Verbesserung des Bodenklimas beitragen und damit auch die Bedingungen der Landwirtschaft verbessern. Gegenüber Nutzungsansprüchen Dritter sind Landwirtschaft und Naturschutz vor allem am Erhalt des Status quo interessiert und verfolgen daher das gleichgerichtete Ziel der größtmöglichen Vermeidung von Eingriffen in Natur und Landschaft, zu der auch die landwirtschaftlich genutzten Flächen gehören²⁴).

Aufgrund der Verpflichtung der Länder, mindestens 10 % der Landesfläche als Biotopverbund vorzusehen, die in § 3 Abs. 1 BNatSchG eingeführt wurde, wird von Seiten der Landwirtschaft das Entstehen neuer direkter Konfliktfelder befürchtet. Gem. § 3 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG können jedoch auch Teile von Landschaftsschutzgebieten und Naturparken Bestandteil des Verbundes werden, soweit sie zur Erreichung des in § 3 Abs. 2 BNatSchG genannten Zieles des Biotopverbundes geeignet sind. Bereits heute sind ca. 25 % der Gesamtfläche des Bundesgebietes, bzw. in allen Bundesländern weit über 10 % der jeweiligen Landesfläche als Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen²⁵). Werden schon Teile dieser Gebiete mit relativ geringem Schutzniveau (vgl. §§ 26, 27 BNatSchG und die ausfüllenden Landesvorschriften²⁶) zum Biotopverbund gezählt, scheint die zu erwartende Beanspruchung landwirtschaftlicher Gunstflächen sehr gering, selbst wenn nicht alle Schutzgebiete automatisch die in § 3 Abs. 2 BNatSchG genannten Funktionen für den Biotopverbund erfüllen und das Wesen des Verbundes in einer Verknüpfung der Flächen besteht. Schärfere Anforderungen für die Landwirtschaft können sich durch Ausbau und Schutz des europäischen Netzes „Natura 2000“ nach §§ 32 BNatSchG ff ergeben, weil hier entsprechende Schutzerklärungen i.S.d. § 33 Abs. 3 BNatSchG den europäischen Vorgaben genügen müssen. Erhaltungsmaßnahmen müssen gem. Art. 6 Abs. 1 der FFH-RL den ökologischen Anforderungen der natürlichen Lebensraumtypen und Arten entsprechen, was insbesondere bei einer durch großräumige, intensiv genutzten Flächen geprägten Landschaft nicht immer gewährleistet sein wird. Letztlich bleibt jedoch auch in FFH-Gebieten eine Landbewirtschaftung grundsätzlich möglich. Entstehen durch die Umsetzung der FFH-Richtlinie für den Landwirt neue umweltspezifische Einschränkungen, können diese nach Art. 16 der VO (EG) Nr. 1257/99 (vom 17.05.1999) ausgeglichen werden.

24) Vgl. HUHN, 2001, S. 52, 54; GRIMM, 2002, S. 69, 72. Durch erhebliche Wertsteigerungen bei der Baulandausweisung dürfte jedoch das Interesse der Eigentümer (anders als der pachtenden Landwirte) an der Erhaltung ihrer landwirtschaftlichen Nutzflächen stark in den Hintergrund treten, so dass es zu verdeckten Konfliktlagen kommt (vgl. hierzu: OPPERMAN et al., 1997, S. 73).

25) Vgl. Umweltbundesamt, 2001, S. 283 f., Tab. 18.13. In Hessen betrug der Anteil der Landschaftsschutzgebiete an der Landesfläche 1993 sogar 53,6 %.

26) Die Landwirtschaft ist weiter möglich, kann jedoch eingeschränkt werden, soweit sie den Charakter des Gebiets verändert oder dem Schutzzweck zuwider läuft.

Zu Konfliktsituationen, die zu einem Verlust der landwirtschaftlichen Fläche führen können, kommt es daher oft erst durch andere konkurrierende Nutzungsansprüche infolge von Siedlungs- oder Infrastrukturprojekten, die selbst landwirtschaftliche Flächen in Anspruch nehmen oder naturschutzrechtliche Ausgleichs- bzw. Kompensationsmaßnahmen erforderlich machen, für die bereits im Landschaftsplan Flächen gekennzeichnet werden können²⁷).

Hier liegt es im Interesse einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft, ertragreiche Flächen unberührt zu lassen oder sie zumindest mit wirtschaftlich vertretbaren Nutzungen zu belegen, während es aus Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege darauf ankommt, die unvermeidbaren Beeinträchtigungen vorrangig auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren. Geschieht dies durch agrarrelevante Darstellungen, dann muss deren Umsetzung gesichert werden. Da eigenständige Landschaftspläne gegenüber den privaten Landnutzern keine Rechtsverbindlichkeit entfalten und eine Übernahme in die Gesamtplanung auch nur partiell erfolgen kann, ist die Landschaftsplanung in ihrer Umsetzungsphase auf eine Kooperation mit den Landnutzern angewiesen (z.B. Pflege- und Bewirtschaftungsverträge/ Festsetzungen im Flurbereinigungsverfahren). Ein rechtzeitiger Dialog mit der Agrarverwaltung und Landnutzern ist deshalb sinnvoll, um die Motivation für Natur- und Landschaftspflege zu wecken und eine breitere Akzeptanz zu gewährleisten.

Deshalb benötigen Kommunen Daten zur agrarstrukturellen Entwicklung, damit diese in den Landschaftsplan einfließen und gemeinsam mit den Landwirten zu einem agrarökologischen Leitbild ausgearbeitet werden können (OPPERMANN et al., 1997, IX; 6.2). Gem. § 4 Abs. 3 HENatG wirken die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden der unteren Verwaltungsstufe nun gleichrangig neben den Trägern der Bauleitplanung am Planungsprozess mit. Die Agrar- und Flurbereinigungs-verwaltungen sind nach den § 6 Abs. 3 BNatSchG entsprechenden Landesvorschriften grundsätzlich verpflichtet, über ihre eigenen Planungen und Planungsabsichten Auskunft zu geben. Für den gegenseitigen Informations- und Erfahrungsaustausch haben sich prozessbegleitende Arbeitsgruppen bewährt, zu welchen auf örtlicher Ebene auch örtliche Interessenvertretungen wie Landwirte und sachkundige und interessierte Bürger gehören sollten. Orts- und sachkundige Private können außerdem über Naturschutzbeiräte, die bei den Naturschutzbehörden gebildet werden, beratend und zu unterstützend tätig sein²⁸). Zur Konfliktbewältigung scheint es förderlich, prozedurale Möglichkeiten zur Einbindung von ortskundigen Landwirten zu schaffen. Zwar haben die Mitglieder der Beiräte allein Interessen von Natur und Landschaft zu vertreten, doch sind besondere agrarstrukturelle Kenntnisse gerade im Hinblick auf notwendige Umsetzungsmöglichkeiten von Landschaftsplänen nicht entbehrlich.

In Hessen widmet sich das Gesetz zur Änderung des hessischen Naturschutzrechtes mit einer Änderung des § 6 b HENatG der Verbesserung der Kooperation zwischen Landnutzern und Naturschutz. § 6 b Abs. 4 Satz 3 HENatG (Entwurf) bestimmt, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Belange auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet sein, im regionalen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen und den Darstellungen des Landschaftsplanes nicht widersprechen sollen.

Gleichzeitig wurde § 6 b Abs. 3 Satz 3 HENatG a.F. gestrichen, so dass nach der Neuregelung weder Ausgleichs- noch Ersatzmaßnahmen in einem räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen müssen, sondern ein regionaler Zusammenhang genügt²⁹).

Die besondere Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Belange in § 6 b Abs. 4 Satz 3 HENatG impliziert auch eine Beteiligung der Landwirtschaft bei der Landschaftsplanung. Die dadurch erfolgende bereits frühzeitige Abwägung erlaubt es dann, die Verbindlichkeit der in Landschaftsplänen dargestellten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu erhöhen.

Zur Stärkung von Kooperationsmöglichkeiten trägt auch die Neufassung des § 6b Abs. 5 HENatG (Entwurf) bei, wonach auch Private sog. Ökokontomaßnahmen durchführen und interessierten Dritten anbieten können. Ersatzmaßnahmen können durch beide Regelungen in Hessen künftig flexibler gestaltet werden und sind handelbar.

Koordination in der landwirtschaftlichen Planung

Anders als die Landschaftsplanung wird die Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung nur fakultativ durchgeführt, wenn sie zur Verbesserung der Agrarstruktur erforderlich ist. In den alten Bundesländern hat sie an Bedeutung verloren. Auch ist aufgrund ihrer fehlenden gesetzlichen Ausgestaltung ein besonderes Verfahren zur Einbeziehung von Vertretern naturschutzrechtlicher Belange nicht garantiert. Ihrer Bedeutung sind daher faktische und rechtsstaatliche Grenzen gesetzt.

In agrarisch geprägten und in der Umstrukturierung begriffenen Regionen im Nordosten Deutschlands bieten sich jedoch durch die Integration landschaftsplanerischer Aussagen in Agrarstrukturelle Entwicklungspläne Chancen für die Umsetzung der Landschaftsplanung.

Auch das Flurbereinigungsrecht bietet sich als fachübergreifendes Instrument an, bei dem in die Gestaltung der Landeskultur auch Belange des Natur- und Landschaftschutzes eingebracht werden können und müssen (GASSNER, 1995, S. 60). Gem. § 37 Abs. 2 FlurbG muss die Flurbereinigungsbehörde auch die Erfordernisse des Natur- und Landschaftspläne berücksichtigen. Hierzu gehören auch die Erhaltung und Anlage von Biotopsystemen und ihre Vernetzung (SEEHUSEN et al., 1997, § 37 Rn. 47). In-

27) Die Flächenversiegelung durch Siedlung und Verkehr zu Lasten der land- und forstwirtschaftlichen Fläche betrug 1999 129 ha (Umweltbundesamt, 2000, S. 21). Eine Trendwende zeichnet sich bislang nicht ab.

28) Vgl. § 34 HeNatG; § 49 Abs. 1 NatSchGBW; Art. 41 BayNatSchG; § 11 LG (NRW); § 58 Niedersächsisches Naturschutzgesetz, § 33 LPfG Rheinland-Pfalz; § 30 SNG. Teilweise ist landesrechtlich ausdrücklich bestimmt, dass auch Vertreter der Landwirtschaft berufen werden sollen (z.B. Baden-Württemberg; Nordrhein-Westfalen), in den übrigen Bundesländern sollen die Mitglieder der Beiräte keine bestimmten Interessen vertreten, sondern allein aufgrund ihrer Orts- und Sachkunde berufen werden.

29) Die Regelung verwischt das Verhältnis zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Bislang wurde für Ausgleichsmaßnahmen gefordert, dass diese in einem räumlichen Bezug zum Eingriff stehen müssen, d.h. sich dort auswirken können, wo die mit dem Vorhaben verbundenen Beeinträchtigungen auftreten (vgl. DURNER, 2001, S. 601, 604; BVerwG, NuR 1997, S. 87, 89). Die Neuregelung scheint daher hinsichtlich ihrer Rahmenrechtskonformität problematisch: Selbst wenn nach § 19 Abs. 2 BNatSchG Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht mehr in der Abwägungsentscheidung über die Zulässigkeit des Eingriffs abgegrenzt werden, so bleibt doch der Vorrang von Ausgleichsmaßnahmen erhalten.

soweit müssen auch Darstellungen von Landschaftsplänen einfließen. Wird die Landschaftsplanung in einen Wege- und Gewässerplan übernommen, der gemeinsam mit dem landschaftspflegerischen Begleitplan den Plan nach § 41 FlurbG bildet, so wird sie gemeinsam mit ihm verbindlich.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass agrarische Pläne die umfassenden Anforderungen der Landschaftsplanung keinesfalls ersetzen können, sich mit ihnen aber auch nicht in einem konkurrierenden Verhältnis befinden. Vielmehr können Landschaftsplanung und agrarische Pläne sinnvoll miteinander koordiniert werden, wobei jedoch die Koordination v.a. in einem informellen Bereich stattfindet und ihr Erfolg wesentlich von den planenden Akteuren wie auch einer verständlichen Vermittlung gegenüber der Öffentlichkeit abhängig ist.

Durch Partizipation, Beratung und Aufklärung können konfliktarme Möglichkeiten zur Realisierung von Kompensationsmaßnahmen gefunden und die Akzeptanz der Landwirte gegenüber Kennzeichnungen aus Landschaftsplänen gesteigert werden. Dass sich Landwirte die Ziele der Landschaftsplanung zu Eigen machen und eigenverantwortlich umsetzen, lässt sich jedoch nur durch eine Verbesserung der finanziellen Attraktivität entsprechender Maßnahmen erreichen. Denn aufgrund des zunehmenden wirtschaftlichen Drucks in den letzten Jahrzehnten und der (überwiegend) die umweltschonende Landbewirtschaftung konterkarierenden Subventionierung der europäischen Marktordnungen ist die Bereitschaft, die in der historischen Landnutzung geleistete Landschaftspflege weiterhin unentgeltlich zu erbringen, verständlicherweise zurückgegangen (Vgl. zu Wirkungen der Agrarsubventionen: SRU, 2002, S. 23, Nr. 25; SCHINK, 1999, S. 17; RIESE, 1997, S. 15). Letztlich müssen ökologische Leistungen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen als Dienstleistungen bezahlt werden (BAUER, 1997, S. 132, 133). Daneben müssen die Landwirte davon überzeugt werden, dass die Erbringung ökologischer Leistungen eine gleichwertige Aufgabe neben der Erzeugung von Handels- und Konsumgütern darstellt³⁰) und ein ebenso faires wie berechenbares Einkommen verdient. Hierfür ist neben der Information und Aufklärung von besonderer Bedeutung, dass die Vergütung leistungsbezogen erfolgt und eine gewisse Beständigkeit garantiert ist, so dass langfristig bindende Investitionsentscheidungen getroffen werden können (SRU, 1996, S. 93 Nr. 250).

Literaturverzeichnis

- BATTIS, U. et al. (2002): Baugesetzbuch. 8. Aufl. München.
 BAUER, H.J. (1997): Zusammenfassendes Ergebnis des Werkstattgesprächs „Naturschutzleitbilder“. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, 1997, Heft 67, S. 132–134.
 BERG, E. (2001): Wege zu einem wirksamen Naturschutz – Anforderungen an Gesetzgeber und Verwaltung. Vortrag auf dem 5. Warnemünder Naturschutzrechtstag am 22. und 23.02.2001, (KERSANDT, P.) NuR, S. 628–631.
 BIELENBERG, W. et al.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Loseblattsammlung. Berlin.
 Der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1993): Landschaftsplanung – Inhalte und Verfahrensweisen.
 CHOLEWA, W. et al. (2001): Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern. Loseblattsammlung. Stuttgart.
 DURNER, W. (2001): Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft. NuR 2001, S. 601–610.
 ERBGUTH, W. (1998): Konzeptionelle und rechtliche Konsequenzen des Gebots nachhaltiger Raumentwicklung. DÖV, S. 673–680.

- ERBGUTH, W. (1999a): Konsequenzen der neueren Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung. DVBl., S. 1082–1092.
 ERBGUTH, W. (1999b): Pflichten der räumlichen Gesamtplanung im Hinblick auf ausgewiesene und potentielle Schutzgebiete – am Beispiel der Raumordnung. In: Jarass, H. D. (Hrsg.): EG-Naturschutzrecht und räumliche Gesamtplanung, S. 58–85. Münster.
 GASSNER, E. et al. (1996): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar. München.
 GASSNER, E. (1995): Das Recht der Landschaft: Gesamtdarstellung für Bund und Länder. Radebeul.
 GELZER, K. (2001) et al.: Bauplanungsrecht. 6. Aufl. Köln.
 GRIMM, C. (2002): Auswirkungen des Strukturwandels in den ländlichen Räumen auf das Agrarrecht. AgrarR, S. 69–75.
 HENDRISCHKE, O. (2001): Der Landwirtschaftsbegriff im Baugesetzbuch – Versuch einer Konkretisierung. AgrarR, S. 333–337.
 HENDRISCHKE, O. (2002): Landwirtschaft im Bauplanungsrecht. UPR 2002, S. 133–137.
 HOPPE, W. (2001): Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis. DVBl., S. 81–90.
 HUHN, W. (2001): Integrale Kompensationskonzepte aus Sicht der landwirtschaftlichen Fachplanung. In: Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (Hrsg.), Eingriff und Kompensation – Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung mit der Landwirtschaft, S. 52–59.
 JARASS, H. D. (1999): Wirkungen des EG-Rechts in den Bereichen der Raumordnung und des Städtebaus. DÖV, S. 661–669.
 JARASS, H. D. (2001): Europäisierung des Planungsrechts. In: ZIEKOW, J. (Hrsg.): Planung 2000 – Herausforderungen für das Fachplanungsrecht, Vorträge auf dem zweiten Speyerer Planungsrechtstagen vom 29.–31. März 2000 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Berlin.
 KLOEPFER, M. (1998): Umweltrecht. 2. Aufl. München.
 OPPERMAN, B. et al. (1997): Der „Runde Tisch“ als Mittel zur Umsetzung der Landschaftsplanung. Münster.
 RAMSAUER, U. (1993): Strukturprobleme der Landschaftsplanung. Eine kritische Bestandsaufnahme. NuR, S. 108–117.
 RIESE, K.-U. (1997): Subventionen, Entschädigungen und Entgelte für Naturschutzmaßnahmen der Landwirtschaft. Köln.
 SCHINK, A. (1999): Beeinträchtigung der Umwelt in Deutschland durch landwirtschaftliche Produktion. UPR, S. 8–7.
 SCHULTE, H. (1999): Ziele der Raumordnung. NVwZ, S. 924–945.
 SEEHUSEN, A. W. et al. (1997): Flurbereinigungsgesetz, Kommentar. 7. Aufl. Münster.
 SPITZER, H. (1995): Einführung in die räumliche Planung. Stuttgart.
 SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1996): Konzepte einer dauerhaft umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Bonn.
 SRU (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten. Zusammenfassung und Fazit. Berlin.
 Umweltbundesamt (2001): Daten zur Umwelt. Der Zustand der Umwelt in Deutschland 2000. Berlin.

Verfasserin: Assessorin KATHRIN EXLER, wiss. Mitarbeiterin an der Justus-Liebig-Universität – Professur für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Hein-Heckroth-Straße 5, D-35390 Gießen (E-Mail: Kathrin.Exler@recht.uni-giessen.de)

Der Beitrag entstand im Rahmen der Tätigkeit der Verfasserin im Sonderforschungsbereich 299 der DFG „Landnutzungskonzepte für periphere Regionen“.

³⁰) Eine weite Auslegung des Produktbegriffs in § 201 BauGB vertritt HENDRISCHKE (2001, S. 334).