AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Christian Jacoby

Umweltplanung

S. 2691 bis 2699

URN: urn:nbn:de: 0156-55992559

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)
URN: http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993

Christian Jacoby

Umweltplanung

Gliederung

1 Definition und Kategorien der Umweltplanung
2 Leitlinien, Ziele und Vorgaben von Umweltpolitik und Umweltrecht
3 Umweltfachplanungen
4 Raumplanung mit integrierter Umweltplanung
5 Integrative Umweltplanung
6 Umweltplanung und Umweltprüfung
Literatur

Mit der Umweltplanung werden umweltpolitische Erfordernisse wie der Immissions- oder Naturschutz in Strategien/Programmen formuliert und nach Maßgabe des Planungs- und Umweltrechts in Umweltfachplänen der Länder, Regionen und Kommunen konkretisiert sowie in die Raumplanung integriert.

1 Definition und Kategorien der Umweltplanung

Die planerische Behandlung von Erfordernissen der ▷ *Umweltpolitik*, also des Schutzes sowie der Pflege, Entwicklung und Wiederherstellung von Qualitäten, Leistungen und Funktionen der Umwelt, wird unter dem Sammelbegriff *Umweltplanung* gefasst (vgl. ARL 1983; Brandt/Raabe/Sander 1984; Weiland/Wohlleber-Feller 2007).

Dieser Begriff ist ebenso wie die Stammbezeichnung *Umwelt* im deutschen sektoralen ▷ *Umweltrecht* nicht normiert. In Anlehnung an die Vorgaben zur ▷ *Umweltprüfung* können als Gegenstand der Umweltplanung folgende Umweltbereiche (Schutzgüter der Umwelt) benannt werden:

- Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit,
- Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
- Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- Kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter (§ 2 Abs. 1 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), vgl. auch § 9 Raumordnungsgesetz (ROG)).

Neben diesen Umweltschutzgütern werden für weitere wichtige Handlungsbereiche der Umweltpolitik wie die Abfall- und Kreislaufwirtschaft (▷ *Abfallwirtschaft, Kreislaufwirtschaft*), die Förderung erneuerbarer Energien (▷ *Erneuerbare Energien*) und die Stärkung des verkehrlichen Umweltverbunds (ÖPNV, Fuß- und Radverkehr) Umweltplanungen durchgeführt.

Allgemein wird so die Umweltplanung als „Gesamtheit der auf den Umweltschutz ausgerichteten raumbezogenen Planungen, bei denen der Umweltschutz Primärziel und/oder Begleitziel ist“, definiert (UBA 1999: 49). Im Einzelnen lassen sich hierbei vier Kategorien unterscheiden:

1) Planungen, die primär bzw. nahezu ausschließlich sektorale Umweltziele mit entsprechenden planerischen Instrumenten verfolgen (z. B. ▷ *Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung*)
2) Planungen, die mit ihrer fachlichen Aufgabenstellung zu einem erheblichen Teil sektorale Umweltziele verfolgen, aber auch (bauliche) Maßnahmen beinhalten, die die Umwelt beanspruchen (z. B. Abfallentsorgungsplanung)
3) Planungen, die Zielvorstellungen der sektoralen Umweltplanungen wie auch eigene Konzepte der Umweltvorsorge in ein räumliches Gesamtkonzept integrieren (▷ *Raumplanung* mit integrierter Umweltplanung auf den verschiedenen Planungsebenen)
4) Planungen, die – fokussiert auf die Umwelt – alle Umweltbelange einschließlich ihrer Wechselwirkungen integrativ behandeln (integrative Umweltplanung)

Sektorale Umweltplanungen werden wegen ihrer fachlichen Ausrichtung auf einen Umweltbereich häufig auch als Umweltfachplanungen bezeichnet. Fachplanungen, die primär Umwelt beanspruchen (z. B. Verkehrswegeplanung), werden allgemein nicht unter dem Begriff *Umweltplanung* gefasst.

2 Leitlinien, Ziele und Vorgaben von Umweltpolitik und Umweltrecht

Strategien und Programme der Umweltpolitik auf Bundes- und Landesebene (z. B. Nachhaltigkeitsstrategien oder Klimaschutzprogramme), die auch als strategische Umweltplanung auf Regierungsebene eingestuft werden können, sowie das in Bund und Ländern sektoral aufgestellte Umweltrecht (insbesondere ▷ *Bodenrecht*, Abfall-, Wasser-, Energie- und Klimaschutz-, Immissionsschutz- und Naturschutzrecht) bilden neben weiteren Politikfeldern und Rechtsbereichen (Raumplanung, Verkehr etc.) den übergeordneten fachlichen und formalen Rahmen für die in den Ländern, Regionen und Kommunen räumlich konkretisierten Umweltplanungen. Dabei nimmt der Einfluss der Europäischen Union (EU; ▷ *Europäische Union*) auf die nationale Politik, Gesetzgebung und Planungsinstrumente des Umweltschutzes kontinuierlich zu, z. B. beim ▷ *Hochwasserschutz* gemäß Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (HWRM-RL) und Wasserhaushaltsgesetz (WHG).

Zu den Inhalten einer Umweltplanung gehören grundsätzlich eine Bestandsaufnahme und -analyse des betreffenden Umweltbereichs einschließlich vorhandener Probleme, eine ▷ *Prognose* der Umweltentwicklung mit einer Konfliktanalyse hinsichtlich aktueller Vorhaben im Planungsraum, eine aus übergeordneten Vorgaben und raumspezifischen Analyseergebnissen abgeleitete Formulierung von Leitbildern, Zielvorstellungen und Maßnahmenvorschlägen sowie ein Konzept für die Umweltüberwachung (▷ *Monitoring*). Immer häufiger umfassen Umweltplanungen auch Elemente des Umweltmanagements, z. B. ▷ *Risikomanagement* bei Hochwasserrisikomanagementplänen, und greifen Konzepte der Umweltökonomie auf, beispielsweise die Integration von ▷ *Ökosystemdienstleistungen* (Galler/Albert/von Haaren 2016).

3 Umweltfachplanungen

Für die meisten Umweltbereiche, wie etwa ▷ *Naturschutz* oder ▷ *Immissionsschutz*, werden formelle Umweltfachplanungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*), wie beispielsweise ▷ *Landschaftsplanung* oder Luftreinhalte- und Lärmminderungsplanung, auf der Grundlage der Umweltfachgesetze durchgeführt. Auf Regierungsebene und in neueren Handlungsbereichen der Umweltpolitik überwiegen noch informelle, programmatische bzw. strategische Umweltplanungen, z. B. Klimaschutz- und Klimaanpassungsplanung (BMUB 2016a, Bundesregierung 2008, in den Ländern z. B. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg 2015) (▷ *Klima, Klimawandel*), nachhaltige Mobilitäts- bzw. Verkehrsentwicklungsplanung (▷ *Mobilität*; ▷ *Verkehrsplanung*), Planungen für die Gesundheitsvorsorge (z. B. Hitzeschutzplanung, vgl. BMGF 2017) (▷ *Gesundheit in der Raumplanung*). Ein erster verbindlicher Klimaschutzplan ist Ende 2015 in Nordrhein-Westfalen veröffentlicht worden (MKULNV 2015), er war mit dem Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vom Januar 2013 als neue Plankategorie eingeführt worden (▷ *Klimaschutz*). In Baden-Württemberg wurde mit dem Klimaschutzgesetz des Landes vom Juli 2013 die Erstellung eines „integrierten Energie- und Klimaschutzkonzeptes“ neu vorgeschrieben, Ähnliches sieht der Entwurf für ein Klimaschutzgesetz in Niedersachsen vom März 2017 vor. Umweltplanungen umfassen im Ergebnis

komplexe Strategien und Programme (z. B. Biodiversitätsstrategie), auf einzelne Plangebiete bezogene Pläne (z. B. forstliche Rahmenpläne) oder eher kleinräumige Schutzgebietsausweisungen (z. B. Wasserschutzgebiete). Entsprechend unterschiedlich ist ihre rechtliche Bindungswirkung.

Eine Sonderstellung nimmt hierbei die Landschaftsplanung als teilquerschnittsorientierte Planung für die Bereiche ▷ *Biodiversität*, Naturhaushalt (Naturgüter und ihre Wechselwirkungen), ▷ *Landschaft* und Erholung ein (§ 1 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 Nr. 2 Naturschutzgesetz (NatSchG)). Sie nimmt neben eigenen Planungsgrundlagen natur- und landschaftsbezogene Inhalte der anderen Umweltplanungen auf und entfaltet ihre Wirksamkeit auf den verschiedenen Planungsebenen vor allem über die Integration in die Raumplanung. Ihre Planungsbeiträge bilden damit die entscheidende Grundlage für die integrierte Umweltplanung in der Raumplanung (Heiland 2010; Schmidt 1994). Daneben liefert die Landschaftsplanung auch wesentliche Grundlagen für die Umsetzung der Umweltprüfung und ▷ *Eingriffsregelung* bei Siedlungs- und Infrastrukturplanungen (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*; ▷ *Infrastruktur*).

Wurde die ▷ *Öffentlichkeitsbeteiligung* und Kooperation mit Stakeholdern in der Umweltplanung zunächst eher vernachlässigt (Dickhaut/Saad 1994), so werden in letzter Zeit verstärkt Ansätze für eine ▷ *Kooperative Planung* im Sinne einer transparenten ▷ *Planungskultur* und einer Akzeptanz sichernden ▷ *Umweltgerechtigkeit* verfolgt.

4 Raumplanung mit integrierter Umweltplanung

Zu dem System der Umweltplanung zählt neben den Umweltfachplanungen im weiteren Sinne die Raumplanung als räumliche Gesamtplanung. Raumordnungspläne sollen gemäß § 8 Abs. 5 ROG Festlegungen u. a. zur anzustrebenden Freiraumstruktur (▷ *Freiraumkonzepte, regionale*) enthalten, z. B. großräumig übergreifende Freiräume (▷ *Grünzug*), Nutzungen im ▷ *Freiraum* wie Flächen für die ▷ *Rohstoffsicherung*, Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen wie siedlungsklimatische Ausgleichsfunktionen, Freiräume für den vorbeugenden Hochwasserschutz. Die Raumplanung berücksichtigt dabei gemäß den weitreichenden umweltbezogenen Vorgaben im ▷ *Planungsrecht* die Beiträge der Umweltplanung im Rahmen ihrer planerischen ▷ *Abwägung* und integriert somit die Umwelterfordernisse in umfassender Weise in ihre Planungskonzepte (s. Abb. 1). Für die Integration der Umweltplanung in die ▷ *Bauleitplanung* gilt dies entsprechend. In § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g) Baugesetzbuch (BauGB) ist dies explizit für Landschaftspläne sowie andere Pläne, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechtes, festgehalten.

Das ▷ *Raumordnungsrecht* weist den Raumordnungsplänen u. a. auch die Funktion der Abstimmung raumbedeutsamer Fachplanungen zu (§ 1 Abs. 1 ROG). Entsprechend sind bei Umweltfachplanungen nach § 4 Abs. 1 ROG die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen (▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Entsprechende Raumordnungsklauseln finden sich in den Fachgesetzen.

Abbildung 1: Umweltplanung(en) zur Integration in die Raumplanung

Quelle: Eigene Darstellung

5 Integrative Umweltplanung

Der Ansatz eines integrativen Umweltplans (Kühling/Hildmann 2003) konnte bisher nicht in das bundesdeutsche Planungssystem implementiert werden. Die mit Entwürfen eines Umweltgesetzbuches vorgesehene Einführung einer Umweltleitplanung bzw. Umweltgrundlagenplanung (BMU 1998; Scheidler 2008) ist vor allem aufgrund kompetenzrechtlicher Probleme und divergierender Interessen von Bund und Ländern gescheitert. Eine solche Umweltplanung wurde aber auch seitens der ▷ *Raumwissenschaften* kritisch gesehen, da die Integration der umweltplanerischen Belange bereits durch die Raumplanung mit integrierter Landschaftsplanung erfolgt und die Ertüchtigung bzw. Weiterentwicklung dieses vorhandenen Instrumentariums (vgl. Erbguth 1984) mehr Wirksamkeit erzielen könnte.

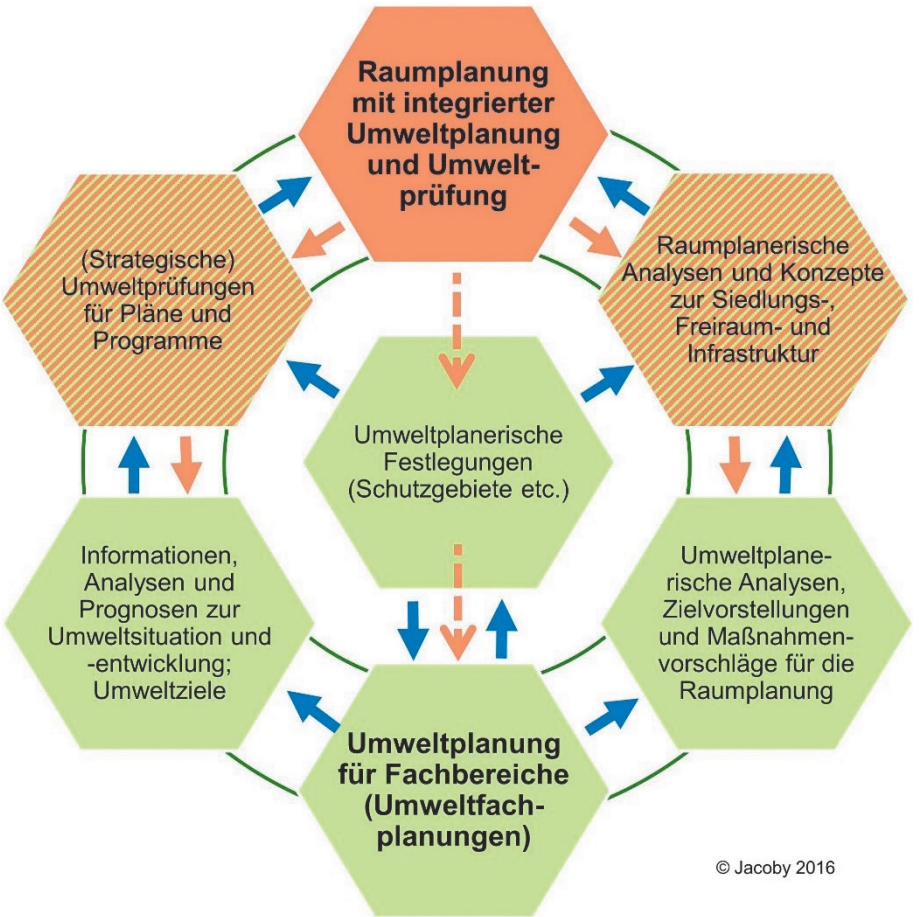
Außerdem würde eine vorgezogene Abwägung der Umweltbelange im Rahmen einer integrativen Umweltplanung die nachfolgende gesamtplanerische Abwägung mit Blick auf das übergeordnete Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung (▷ *Leitbilder der Raumentwicklung*) erschweren und zugleich den Gestaltungsspielraum der Raumplanung erheblich einschränken (ARL 2008).

Zwar wurde die Forderung nach einem nationalen Umweltplan (Deutscher Bundestag 1998) in Deutschland nicht erfüllt, doch sind in größeren Abständen, zunächst Anfang der 1970er Jahre (Deutscher Bundestag 1971) und zuletzt 2016 (BMUB 2016b), integrierte Umweltprogramme mit unverbindlichen politischen Zielen und Maßnahmenvorschlägen aufgestellt worden. Einige strategische Umweltpläne wie die in den Niederlanden oder in Österreich (Deutscher Bundestag 1998: 31 f.) sowie der Umweltplan des Landes Baden-Württemberg (UM B-W 2007) sind ebenfalls lediglich als unverbindliche Programme auf Regierungsebene einzustufen. Wenige Beispiele auf regionaler und kommunaler Ebene in Deutschland betreffen ebenso unverbindliche Planwerke, z. B. ältere kommunale Umweltpläne in Städten Nordrhein-Westfalens (Dortmund 2002).

6 Umweltplanung und Umweltprüfung

Im Rahmen der Umweltprüfung in der ▷ *Raumordnung* (Hanusch/Eberle/Jacoby et al. 2007) sind gemäß Anlage 1 (zu § 9 Abs. 1) ROG die in einschlägigen Gesetzen und Plänen festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Raumordnungsplan von Bedeutung sind, zu berücksichtigen. Entsprechendes gilt für die Umweltprüfung in der Bauleitplanung, wobei hier auf die Bedeutung der Landschaftspläne besonders hingewiesen wird (§ 2 Abs. 4 BauGB). Somit liefert die Umweltplanung mit ihren Analysen wie auch mit diesen Umweltqualitätszielen und -standards einerseits und mit fachplanerischen Festlegungen (insbesondere Ausweisungen von Schutzgebieten) andererseits wesentliche Grundlagen für Umweltprüfungen in Raumplanung und sonstigen Fachplanungen (s. Abb. 2).

Abbildung 2: Integration von Umweltplanung und Umweltprüfung in die Raumplanung



Quelle: Eigene Darstellung

Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1983): Umweltplanung und ihre Weiterentwicklung. Hannover. = ARL Beiträge 73.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2008): Empfehlungen zum Umweltgesetzbuch. Hannover. = Positionspapier aus der ARL Nr. 75.

BMGF – Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (Österreich) (Hrsg.) (2017): Gesamtstaatlicher Hitzeschutzplan 2017. Wien.

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1998): Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016a): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. Berlin.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016b): Den ökologischen Wandel gestalten – Integriertes Umweltprogramm 2030. Berlin.

Brandt, E.; Raabe, W.; Sander, R. (1984): Umweltplanung in der Regionalplanung. Berlin. = UBA-Texte 17/84.

Bundesregierung (Hrsg.) (2008): Deutsche Anpassungsstrategie an den Klimawandel, vom Bundeskabinett am 17. Dezember 2008 beschlossen. Berlin.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1971): Umweltprogramm der Bundesregierung vom 29. September 1971. Drucksache 6/2710. Bonn.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1998): Abschlußbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Drucksache 13/11200. Bonn.

Dickhaut, W.; Saad, S. (1994): Überblick und Wertung von kooperativen Planungsverfahren für die Umweltplanung. In: UVP-report 8 (1), 18-20.

Erbguth, W. (1984): Weiterentwicklung raumbezogener Umweltplanungen. Vorschläge aus rechts- und verwaltungswissenschaftlicher Sicht. Münster. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung 95.

Galler, C.; Albert, C.; von Haaren, C. (2016): From regional environmental planning to implementation. Paths and challenges of integrating ecosystem services. = Ecosystem Services (18), 118-129.

Hanusch, M.; Eberle, D.; Jacoby, C.; Schmidt, C.; Schmidt, P. (2007): Umweltprüfung in der Regionalplanung. Hannover. = E-Paper der ARL 1.

Heiland, S. (2010): Landschaftsplanung. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden.

Kühling, W.; Hildmann, C. (Hrsg.) (2003): Der integrative Umweltplan. Chance für eine nachhaltigere Entwicklung? Dortmund.

MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2015): Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen. Klimaschutz und Klimafolgenanpassung. Düsseldorf.

Poschmann, C.; Riebenstahl, C.; Schmidt-Kallert, E. (1998): Umweltplanung und -bewertung. Gotha u. a. = Perthes Geographie-Kolleg.

Scheidler, A. (2008): Umweltplanung: Versuch einer Systematisierung mit Ausblick auf das kommende Umweltgesetzbuch. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR) 4/2008, 336-340.

Schmidt, C. (1994): Landschaftsrahmenplanung als Teil der Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Regionalplanertagung Sachsen. Hannover, 53-55. = Arbeitsmaterial der ARL 205.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2015): Hamburger Klimaplan. Hamburg. = Drucksache 21/2521.

Stadt Dortmund, Umweltamt (2002): Umweltplan Dortmund. Dortmund.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (1999): Glossar der raumbezogenen Umweltplanung. Berlin.

UM B-W – Umweltministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2007): Umweltplan Baden-Württemberg. Fortschreibung 2007. Stuttgart.

Weiland, U.; Wohlleber-Feller, S. (2007): Einführung in die Raum- und Umweltplanung. Paderborn.

Weiterführende Literatur

Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.) (2008): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Aufl. Dortmund.

Jänicke, M.; Jörgens, H. (2000): Umweltplanung im internationalen Vergleich. Strategien der Nachhaltigkeit. Berlin (26.10.2001).

Jessel, B.; Tobias, K. (2002): Ökologisch orientierte Planung. Eine Einführung in Theorien, Daten und Methoden. UTB Reihe Nr. 2280, Stuttgart (10.10.2002).

Mengel, A. (2001): Stringenz und Nachvollziehbarkeit in der fachbezogenen Umweltplanung. Darmstadt. = Schriftenreihe WAR der TU Darmstadt 129

Bearbeitungsstand: 01/2018