



Landschaftsplanung
– Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht –
Gutachtliche Stellungnahme und Ergebnisse eines Kolloquiums
des Deutschen Rats für Landespflege

Gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten und mit Unterstützung der
Umweltstiftung WWF-Deutschland

Heft 45 — 1984

DER SCHRIFTENREIHE DES DEUTSCHEN RATES FÜR LANDESPFLEGE

Für den Inhalt verantwortlich: Prof. Dr. Gerhard Olschowy
im Auftrag des Deutschen Rates für Landespflege

Redaktion: Dipl.-Ing. Angelika Wurzel

Druck: city-druck *Leopold* bonn Verlagsdruckereigesellschaft mbH,
Friedrichstraße 38, 5300 Bonn 1

Inhaltsverzeichnis

Deutscher Rat für Landespflege: Landschaftsplanung — Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht — Stellungnahme —	401
1 Einführung	401
2 Zweck und Aufgabe der Landschaftsplanung	402
2.1 Zur Geschichte der Landschaftsplanung	403
2.2 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und ihre Darstellung in der Landschaftsplanung	404
2.3 Aufgabe der Landschaftsplanung	406
3 Ist-Zustand und Beurteilung	407
3.1 Geltendes Recht der Landschaftsplanung in Bund und Ländern	407
3.2 Planungspraxis	412
4 Ausarbeitung und Vollzug der Landschaftsplanung	414
4.1 Erfassung und Bewertung des Naturhaushalts	414
4.2 Inhalt und Umsetzung des Landschaftsplanes	417
4.3 Eingriffsregelung — Umweltverträglichkeitsprüfung	420
4.4 Modellvorstellungen für Landschaftsplanungen	422
5 Empfehlungen	423
Anlage 1: Übersicht über die Aussagen der Referenten zu den verschiedenen Ebenen der Landschaftsplanung	426
Anlage 2: Übersicht über die Grundlagen zur Informationsgewinnung	436
Anlage 3: Kriterien für die Auswertung von Landschaftsplänen	439
Anlage 4: Erläuterung von Beispielen zur Erfassung und Bewertung von ökologischen Landschaftseinheiten	440
Gerhard Olschowy: Landschaftsplanung — Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht — Einführung in das gleichlautende Kolloquium	443
Werner Hoppe / Wilfried Erbguth: Geltendes Recht der Landschaftsplanung in Bund und Ländern	446
Schleswig-Holstein	
Uwe Scharrel: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht ...	470
Wolf Metzner: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	473
Niedersachsen	
Kurt Alexander Gaede: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht	476
Hans-Friedrich Werkmeister: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	479
Nordrhein-Westfalen	
Henning Schulzke: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht	482
Ernst Herbstreit: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	486
Hessen	
Gottfried Heintze: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht	490
Achim Sollmann: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	495
Baden-Württemberg	
Oswald Rathfelder: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht	498

Arno S. Schmid: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	502
Rheinland-Pfalz/Saarland	
Rudolf Stich: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht	507
Werner Wrede: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	512
Bayern	
Helmut Karl: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht	517
Reinhard Grebe: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	520
Stadtstaaten	
Joachim Malecki: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht	525
Wolf Pohl: Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis	528
Anschriften der Autoren:	530
Nachweis der Abbildungen:	530
Verzeichnis der bisher erschienenen Hefte:	531
Verzeichnis der Ratsmitglieder:	533



Der Zwillingssee im Südevier ist ein bevorzugtes Reservat für Wasservögel. Dank einer Rekultivierung auf der Grundlage der Landschaftsplanung sind im Rheinischen Braunkohlenrevier Abbauflächen in ökologisch wertvolle Biotope umgewandelt worden.

Landschaftsplanung — Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht

1 Einführung

Der Deutsche Rat für Landespflege erachtet von der Möglichkeit her die Landschaftsplanung als das wesentliche Instrumentarium zur Durchsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, stellt aber fest, daß es in seiner gegenwärtigen Form nicht den heutigen Erfordernissen entspricht. Aus diesem Grund hat er bereits in seiner Studie zur „Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 21. November 1980 (vgl. Heft 36 seiner Schriftenreihe) dazu Stellung genommen. So heißt es dort im Abschnitt 2, daß der Verzicht auf durchgreifende bundesrechtliche Bestimmungen über die Verbindlichkeit sowohl in § 5 als auch vor allem in § 6 BNatSchG erhebliche Nachteile für die Klarheit, Bestimmtheit, Einheitlichkeit und damit letzten Endes für die Wirksamkeit der landesrechtlichen Verbindlichkeitsregelung zur Folge hat. Als nicht einheitlich muß auch die Anwendung der Eingriffsregelung in den Ländern erachtet werden.

Die Entwicklung ist in der Tat besorgniserregend; das gilt z.B. für die Nichtaufstellung von eigenen Landschaftsrahmenplänen in Nordrhein-Westfalen wie auch für die unmittelbare Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung (z.B. Rheinland-Pfalz), d.h. Landschaftspläne im eigentlichen Sinne brauchen nicht mehr aufgestellt zu werden. Hinzu tritt die Feststellung, daß die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden, die eigentlich von der Sache her für die Landschaftsplanung zuständig sein sollten, über keine eigene Planungszuständigkeit verfügen und nur unwesentlichen Einfluß auf die Pläne haben, wenn die Zuständigkeit für die Landschaftsrahmenpläne bei den Landesplanungsbehörden und für die Landschafts- und Grünordnungspläne bei den Gemeinden liegt. Und hier ist zu erwarten, daß Naturschutz und Landschaftspflege in ihrer Beurteilung stets in Vergleich mit anderen raumbezogenen und landschaftsbelastenden Nutzungen und Fachplanungen gesetzt und „abgewogen“ und damit ihre Flächenansprüche wie „Nutzungsansprüche“ behandelt werden.

Naturschutz und Landschaftspflege stellen zwar einen Anspruch an die Behandlung von Flächen und Objekten dar, verfolgen aber keine wirtschaftlichen Ziele und nehmen insoweit eine Sonderstellung ein, da alle anderen Fachplanungen an Natur und Landschaft Nutzungs- und Raumansprüche stellen.

Abgesehen von der Feststellung, daß die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde über keine durchgängige eigene Planungszuständigkeit verfügt, so ist ihr Einfluß auf die Inhalte der Landschaftsrahmen- und Landschaftspläne und ihre Beteiligung an der Aufstellung der Raumordnungs- und Bauleitpläne unbefriedigend. Zu diesem Problem hat der Deutsche Rat für Landespflege bereits in früheren Stellungnahmen Vorschläge unterbreitet (vgl. Hefte der Schriftenreihe des Rates Nr. 34, 36 und 41).

Diese Feststellungen veranlaßten den Deutschen Rat für Landespflege, am 14./15. Dezember 1983 in Bonn mit Förderung durch den Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ein Kolloquium über „Landschaftsplanung — Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht“

durchzuführen. Auch der Umweltstiftung WWF-Deutschland ist an dieser Stelle zu danken, die die Vorbereitung des Projektes ebenfalls unterstützt hat. In diesem Kolloquium wurden die Erfahrungen aus rechtlich-administrativer Sicht, so vor allem die Erfahrungen in den einzelnen Bundesländern, und aus der Sicht der Planungspraxis erörtert und kritisch behandelt. Auf dem Kolloquium wurden folgende Referate vorgetragen:

Einführung

Professor Dr. OLSCHOWY, Bonn

Erfahrungsberichte über die Landschaftsplanung in den Bundesländern aus rechtlich-administrativer Sicht:

Schleswig-Holstein

Ministerialrat SCHARREL, Kiel

Niedersachsen

Ministerialrat a. D. Professor GAEDE, Hannover

Nordrhein-Westfalen

Regierungsdirektor SCHULZKE, Recklinghausen

Hessen

Gartenbaudirektor Professor HEINTZE, Wiesbaden

Baden-Württemberg

Ministerialrat Dr. RATHFELDER, Stuttgart

Rheinland-Pfalz/Saarland

Professor Dr. STICH, Kaiserslautern

Bayern

Leitender Regierungsdirektor Dr. KARL, Würzburg

Stadtstaaten

Baudirektor MALECKI, Hamburg

Erfahrungsberichte über die Landschaftsplanung aus der Sicht der Planungspraxis:

Schleswig-Holstein

METZNER, Landschaftsarchitekt, Arensburg

Niedersachsen

Dr. WERKMEISTER, Landschaftsarchitekt, Hildesheim

Nordrhein-Westfalen

HERBSTREITH, Landschaftsarchitekt, Bochum

Hessen

SOLLMANN, Landschaftsarchitekt, Schauenburg-Elgershausen

Baden-Württemberg

SCHMID, Landschaftsarchitekt, Leonberg

Rheinland-Pfalz/Saarland

WREDE, Landschaftsarchitekt, Trier

Bayern

Professor GREBE, Landschaftsarchitekt, Nürnberg

Stadtstaaten

POHL, Landschaftsarchitekt, Hamburg

Zusammenfassung

Professor PFLUG, Aachen

Ein vom Rat berufener Arbeitsausschuß, dem die Sachverständigen

Professor Dr. ERBGUTH, Münster,

Professor GREBE, Nürnberg,
 Professor Dr. HOPPE, Münster,
 Professor Dr. MRASS, Bonn,
 Professor Dr. OLSCHOWY (Vorsitzender), Bonn,
 Professor PFLUG (stellvertr. Vorsitzender), Aachen,
 Professor Dr. WEDECK, Höxter,
 Dipl.-Ing. WINKELBRANDT, Bonn,
 Dipl.-Ing. Angelika WURZEL, Bonn,

angehörten, hat die Ergebnisse des Kolloquiums ausgewertet und in die folgende gutachtliche Stellungnahme einfließen lassen. Hierbei wurden bewußt Zweck und Aufgabe der Landschaftsplanung und die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege vorangestellt, um sie dann mit dem Ist-Zustand in Bund und Ländern zu vergleichen. Aus diesem Vergleich sind dann Folgerungen für die künftige Ausarbeitung und den Vollzug der Landschaftsplanung gezogen worden. Darüber hinaus ist der Rat der Auffassung, daß die vorliegenden Informationen und Erfahrungen der Sachverständigen in künftigen Novellierungen des Naturschutzrechts in Bund und Ländern ihren Niederschlag finden müssen, weil die Landschaftsplanung als wesentlicher Bereich einer Umwelt-Vorsorgepolitik wirkungsvoller als bisher zum Tragen kommen muß.

Der Entwurf der gutachtlichen Stellungnahme wurde anläßlich der Ratsversammlung am 8. November 1984 auf Schloß Mainau diskutiert; die vorliegende Fassung wurde vom Rat am 20. Dezember 1984 beschlossen und dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als Auftraggeber zugeleitet.

2 Zweck und Aufgabe der Landschaftsplanung

Die Frage nach der Rolle des Menschen im Naturgeschehen und den Auswirkungen seines Handelns auf die Natur und damit auch gleichzeitig auf ihn selbst ist früh Gegenstand menschlichen Denkens. Im „Sonnengesang“ Franz von Assisi (1181—1226) klingt dieses Thema bereits an. Auf menschliche Tätigkeiten zurückzuführende Schäden in Natur und Landschaft, u.a. durch Entwaldung oder Übernutzung, ließen immer wieder Stimmen laut werden, die zum pfleglichen Umgang mit der Natur mahnten. Auf der einen Seite führte Raubbau zur Auflösung und zur Entfernung der bodenschützenden Vegetationsdecke und schließlich zu Verwüstungen unterschiedlicher Art. Auf der anderen Seite entstanden an verschiedenen Orten der Erde Kulturlandschaften, in denen die Eingriffe des Menschen den Naturhaushalt nicht überforderten. Zu solchen Landschaften gehören z.B. Terrassenkulturen Ostasiens oder die extensiv genutzten Agrarlandschaften Mitteleuropas im ausgehenden Mittelalter bis in das 19. Jahrhundert hinein. In diesen Kulturlandschaften entwickelten sich Kulturverfahren und -techniken, die auf die Belange der Natur weitgehend abgestimmt waren und über lange Zeiträume gleichmäßig und erfolgreich angewandt werden konnten.

Dabei soll nicht verkannt werden, daß in den alten Kulturlandschaften Mitteleuropas Entwässerungen und Übernutzungen zu Trocken- und Erosionsschäden sowie Bodendegradationen führten, z.B. durch Waldweide in den Mittelgebirgen und im Alpenraum und problematische Landnutzungen auf den leichteren Böden Nordwestdeutschlands mit der Folge stark degradierter Heiden. Angepaßt an diese Nutzungsformen waren auch Siedlungsformen, -größe und -dichte.

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts änderte sich in Mitteleuropa durch die Fortschritte in den Naturwissenschaften mit der sich herausbildenden Industrie das Verhältnis des Menschen zur Natur entscheidend.

Neben der Veränderung der Landschaftsfaktoren Boden, Wasser, Luft und Vegetation, deren gesetzliche Sicherung erst in den letzten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts eingeleitet wurde, steht heute auch im Vordergrund des Interesses die Inanspruchnahme von Flächen durch Siedlung, Industrie, Gewerbe und Verkehr (Schlagwort: Landschaftsverbrauch, besser: Verbrauch naturnaher Landschaft). Bedingt durch neue Produktionsweisen (u.a. Automatisierung), Wohnansprüche (Komfort, Zweitwohnsitz) und der Möglichkeit beliebiger Verkehrswegwahl nimmt die Flächeninanspruchnahme für die vorgenannten Nutzungen trotz stagnierender bzw. sinkender Bevölkerungszahl auf Kosten der landwirtschaftlich genutzten Fläche, des Öd- und Unlandes und der unkultivierten Moorflächen zu (vgl. hierzu die Tabellen 1 und 2):

Tabelle 1
 Trends der Nutzungsänderung 1970—1978
 (Zu- oder Abnahme in ha/Jahr)

Gebäude- und Hofflächen	+ 23 800 ha
Straßen, Wege, Eisenbahnen	+ 8 900 ha
Grünanlagen, Flugpl., Übungspl.	+ 2 500 ha
Gewässerflächen	800 ha
Landwirtschaftl. genutzte Fläche	— 47 300 ha
Brachflächen	+ 11 000 ha
Wald	+ 4 000 ha
Öd- und Unland	— 5 200 ha
Unkultivierte Moorflächen	— 2 900 ha

Quelle: Bodennutzungsvorerhebung 1970—1978, Statistische Jahrbücher des Statistischen Bundesamtes

Tabelle 2
 Flächennutzung in 1000 ha und Anteil an der Gesamtfläche der Bundesrepublik Deutschland in %

	1979	%	1981	%
Gebäude- und Freifläche	1 287,7	5,1	1 360,2	5,5
Betriebsfläche 1) 3)	130,8	0,5	142,1	0,6
Erholungsfläche	122,5	0,5	128,5	0,5
Verkehrsfläche	1 137,8	4,6	1 169,0	4,7
Landwirtschaftsfläche 2)	13 895,8	55,9	13 760,9	55,3
Moore	116,5	0,5	117,4	0,5
Heiden	79,2	0,3	75,4	0,3
Waldfläche	7 317,5	29,4	7 328,0	29,5
Wasserfläche	424,5	1,7	429,8	1,7
Flächen anderer Nutzung	352,0	1,4	358,0	1,4
Darunter Unland	154,6	0,6	157,3	0,6

Flächenerhebung 1979 und 1981
 (Quelle: Statistische Jahrbücher des Statistischen Bundesamtes)

- 1) Ohne Angaben aus dem Saarland
 2) Landwirtschaftsfläche ohne Moore und Heiden
 3) Flächen im Siedlungsbereich

Neben der direkten Inanspruchnahme von Flächen sind insbesondere die Wirkungen, die von diesen Nutzungen auf die biotischen Faktoren der Ökosysteme ausgehen, zu erwähnen. Hierzu gehören vor allem die Veränderungen im Bestand wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere durch die Nivellierung des Standortmosaiks, die Schaffung „urbaner“ Standorte („Felsökosysteme“ mit zahlreichen nachteiligen Eigenschaften) und Veränderungen des Boden-, Wasser- und Lufthaushalts. Hierzu gehören ferner auch die Trenn- und Isolationswirkungen durch Barrieren aller Art, Immissionen und Lärm.

Für den beispiellosen Rückgang von Tier- und Pflanzenarten gibt es verschiedene Gründe. Einer der wesentlichsten ist

die Vernichtung bzw. Einengung des Lebensraumes für Tiere und Pflanzen. Weitere Ursachen nennt ERZ¹⁾:

- Rückgang durch Fang, Sammeln, Jagd und Fischerei
- Rückgang durch Bekämpfungsmaßnahmen (unmittelbare Berührung mit ausgebrachten Giften und Anreicherung von Giften in den Nahrungsketten, Sterilantien)
- Rückgang durch nicht unmittelbar zur Reduzierung von Tieren verabfolgte toxische Substanzen
- Rückgang infolge Konkurrenz durch eingeführte oder anderweitig begünstigte Arten
- Rückgang durch Haustierhaltung (u.a. Verdrängung, Verfolgung durch Hunde und Katzen, Zerstörung von Gelegenen)
- Rückgang durch Krankheiten und Parasiten
- Rückgang durch Streßwirkung infolge absichtlich (z.B. Nachstellen, Fotografieren) oder unbeabsichtigt (z.B. durch Lärmen oder nur „menschliche Nähe“ oder Nähe menschlicher Einrichtungen, menschliche Mobilität, u.a. durch Sport und Tourismus) herbeigeführte Störungen
- Rückgang durch mechanische Einwirkungen (Überfahren im Straßenverkehr, Bootsverkehr, Mähmaschinen, „Verdrahtung“).

Als wichtiger Grund für Veränderungen in Natur und Landschaft sind alle Maßnahmen zur Intensivierung der Nutzungen anzusprechen. Von besonderer Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege ist hierbei die die größte Fläche unseres Landes einnehmende Landwirtschaft einschließlich des Obst-, Gemüse- und Gartenbaues. Auf die hiermit zusammenhängenden Probleme ist der Rat in seiner Stellungnahme über „Landespflege und landwirtschaftlich intensiv genutzte Gebiete“ (Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege, Heft 42, Dezember 1983) näher eingegangen.

Die Flurbereinigung, mit der die Voraussetzungen für eine intensivere Bewirtschaftung geschaffen werden, stellt nicht allein nur eine Neuordnung der Eigentumsflächen dar. Auf einer durchschnittlichen Verfahrensfläche von rund 200 000 ha pro Jahr (etwa dreimal so groß wie die Fläche des Landes Hamburg oder 4/5 der Fläche des Saarlandes) umfaßt sie Maßnahmen der Bodenverbesserung ebenso wie solche des Wegebaues und der allgemeinen Infrastruktur. Dabei steht sie oft unter einem Druck der Landwirtschaft. Ihre Folgewirkungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild sind deshalb auch vielschichtig und durchgreifend. Neben der Veränderung von Standorten durch Entwässerung und die Beseitigung von schutzwürdigen Landschaftsteilen durch landbautechnische Maßnahmen verschwinden u. a. auch durch eine zu enge Begrenzung schutzwürdige Biotope.

Die Maßnahmen für Naturschutz, Landschafts- und Denkmalpflege schlagen im Rahmen der Flurbereinigung mit etwa 0,1% der Verfahrensfläche zu Buche. Viele Beispiele zeigen, daß durch Flurbereinigungen erhebliche Verluste an Grenz- und Übergangsflächen aufgetreten sind, die durch Neupflanzungen von Gehölzen oder Schaffung neuer Lebensräume nicht im entferntesten ausgeglichen (§ 8 BNatSchG) werden können.

Derartige Intensivierungsmaßnahmen führten in der Vergangenheit zu folgenden Änderungen mit der Folge des Rückganges von Pflanzen- und Tierarten (in Anlehnung an ERZ 1980 und SUKOPP 1972)²⁾:

- Änderung des Wasserhaushaltes: Grundwasserabsenkung, Aufgabe der Wiesenbewässerung, naturfremder Ausbau von Wasserläufen
- Änderung des Chemismus in Boden, Wasser und Luft:

Düngung, Eutrophierung, Verschmutzung des Oberflächenwassers, Verunreinigung der Luft

- Änderung in der Form der Landnutzung: Abholzen, Urbarmachen, Veränderung der Holzartenzusammensetzung, Intensivierung der Grünlandbewirtschaftung, Umwandlung feuchter Wiesen in Äcker, Aufgabe alter Formen der Landwirtschaft, Umwandlung von Heiden und Sandfeldern
- Änderung von Relief- und Bodenstrukturen: Steilhangabtragungen, Auffüllen von feuchten Mulden, Senken und Rinnenlagen mit dem Aushub von Straßen- und Wegebauten und Baugruben, Bodenverdichtung, problematische Bodenbearbeitung, Versiegelung von Hof- und Wegeflächen
- Änderung des Wegenetzes infolge der gesetzlichen Verpflichtung, jedes Grundstück an einen Weg anschließen zu müssen (§ 44 FlurbG): dadurch Intensivierung der Wald-, Grünland- und Ackernutzung in vorher ungünstiger zu erreichenden Gemarkungsteilen.

Die schnell fortschreitende Urbanisierung der in langen Zeiträumen gewachsenen Kulturlandschaften, die rasch zunehmende Belastung von Boden, Wasser und Luft durch Schadstoffe, die weiterhin wachsende Intensivierung der Landnutzungsarten, der schnell fortschreitende Schwund an wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tierarten, der Verbrauch naturnaher Landschaft sowie die Unzulänglichkeit der gesetzlich installierten Planverfahren in der Landes-, Regional-, Orts- und Fachplanung bezüglich der Belange von Natur und Landschaft verlangten ein Instrument, mit dessen Hilfe diese Belange aufgezeigt und Vorschläge zu ihrer Berücksichtigung gemacht werden konnten. Hierbei bot sich ein Planungsinstrument an, das nicht von Nutzungsgesichtspunkten, sondern von solchen der Erhaltung, des Schutzes, der Pflege und der Entwicklung von Natur und Landschaft ausgeht.

2.1 Zur Geschichte der Landschaftsplanung

Bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts wurden Stimmen laut, die auf die Notwendigkeit einer planmäßigen Gestaltung der Landschaft aufmerksam machen. So fordert Gustav VORHERR, der als der Begründer der Lehre von der Landesverschönerung angesehen wird, bereits im Jahr 1808, „das ganze Land durch Hebung und Förderung des Ackerbaues, der Gartenkunst und der Baukunst planmäßig zu verschönern“, wobei der Begriff „Gartenkunst“ Inhalte heutiger Landschaftspflege und Landschaftsgestaltung aufweist (VORHERR 1808)³⁾. Er wünscht im Jahr 1817, daß Bayern ein Beispiel geben möchte und dann das ganze Reich nach einem „höchst überlegten General-Plan gestaltet und so verschönert“ wird. Die in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts von Peter Josef LENNÉ, dem Gartendirektor preußischer Könige, angefertigten Pläne zur Verschönerung und Verbesserung ländlicher Güter und ganzer Landschaften sind legitime Vorläufer heutiger Landschaftspläne.

Ein frühes Beispiel eines Landschaftsrahmenplanes ist der vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk auf der Grundlage der Verbandsordnung im Jahr 1923 aufgestellte und beschlossene Verbandsgrünflächenplan. Mit ihm erhielten

1) ERZ, W., 1980, in: Buchwald, K. und Engelhardt, W. (Hrsg.), Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. III

2) ERZ, W., 1980, a.a.O., SUKOPP, H., 1972, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 50/H. 1

3) VORHERR, G. (1808): Über die Verschönerung Deutschlands. Ein Fingerzeig. Allgemeiner Anzeiger der Deutschen.

große Teile des Verbandsgebietes erstmalig einen Schutzstatus.

Im Reichsnaturschutzgesetz aus dem Jahr 1935 kommen Begriffe wie „Landschaftsplanung“ und „Landschaftspflege“ nicht vor. Die in diesem Gesetz enthaltenen Ziele des Naturschutzes jedoch, u.a. der Schutz von Pflanzen und Tieren sowie von Landschaftsteilen (§§ 2–4 RNG), die Bewahrung von Landschaften vor Verunstaltungen und die Vermeidung der Beeinträchtigung des Naturgenusses (§§ 5 und 19 RNG) sowie die Forderung nach einer Beteiligung der Naturschutzbehörden bei Eingriffen in die Landschaft durch Staats- und Kommunalbehörden (§ 20 RNG) setzen eine systematische Planung voraus. Ihre Notwendigkeit wird u.a. deutlich in dem sieben Jahre nach dem Erlaß des Reichsnaturschutzgesetzes von Erhard MÄDING geforderten Landschaftsgestaltungsplan (MÄDING 1943)⁴.

Auch ohne gesetzliche Regelung werden nach 1945 für zahlreiche Gemeindegebiete und Naturparke Landschaftspläne aufgestellt, vor allem gefördert durch Heinrich WIEPKING im Studiengang Landespflege an der Technischen Hochschule Hannover.

Der Landschaftsplan als Planungsinstrument im rechtlichen Sinne tritt zu einem Zeitpunkt auf, in dem die „Planungslandschaft“ rechtlich weitgehend verfestigt ist. Das Raumordnungsgesetz, die Landesplanungsgesetze, das Bundesbaugesetz und die Bauordnungen der Länder sowie sämtliche die Fachplanungen betreffenden Gesetze sind erlassen worden, als in den Ländern noch das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 galt und gesetzliche Neuerungen auf den Gebieten Naturschutz und Landschaftspflege kaum in Aussicht genommen bzw. nicht durchsetzbar waren.

In sämtlichen in den Bereichen der räumlichen Gesamt- und Fachplanung erlassenen Gesetzen ist das oberste Ziel, rechtlich ausreichende Mittel zu besitzen, um Natur und Landschaft für den Menschen nutzbar machen zu können. Im Gegensatz dazu ist es das oberste Ziel aller bisher auf den Gebieten Naturschutz und Landschaftspflege erlassenen Gesetze, mit Hilfe rechtlicher Mittel Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und nach ökologisch vertretbaren Gesichtspunkten zu entwickeln. Dieses Ziel ist bereits in den ersten Gesetzen dieser Art zu erkennen, z.B. im Reichsgesetz zum Schutz der Vögel aus dem Jahr 1888, dem Preußischen Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und zur Erhaltung und Freigabe der Uferwege im Interesse der Volksgesundheit von 1922 und im Reichsnaturschutzgesetz aus dem Jahr 1935.

2.2 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege und ihre Darstellung in der Landschaftsplanung

Mit dem Erlaß der Gesetze über Naturschutz und Landschaftspflege in den Ländern Bayern, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein im Jahr 1973 und in Nordrhein-Westfalen im Jahr 1975 sowie mit dem Erlaß des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 1976 und den darauf folgenden übrigen Landesgesetzen erhielt die Landschaftsplanung nicht nur eine gesetzliche Grundlage, sondern trat auch in eine neue Phase ihrer Entwicklung.

Zum ersten Mal wurden die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einem Gesetz definiert und zu ihrer Durchsetzung das Instrument der Landschaftsplanung vorgesehen und gesetzlich verankert (§§ 5 und 6 BNatSchG). Im § 6 BNatSchG heißt es dann auch, daß die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsplänen näher darzustellen sind. Nachstehend werden diese Ziele und die sich daraus ergebenden Folgerungen für den Inhalt und die Aussagen der Landschaftsplanung erörtert.

Nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts

In § 1 BNatSchG ist als erstes von vier ausdrücklich aufgeführten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes genannt.

Der Begriff „Naturhaushalt“ ist seit mehreren Jahrzehnten in der Wissenschaft gebräuchlich. 1934 interpretiert FRIEDERICHS⁵ das Wort „Ökologie“ mit „Wissenschaft vom Haushalt der Natur“. In Gesetzestexte gelangt dieser Ausdruck aber erst mit der neueren Naturschutzgesetzgebung in den siebziger Jahren.

Der Gesetzgeber verwendet den Begriff „Naturhaushalt“ und nicht den Begriff „Landschaftshaushalt“. Unter Naturhaushalt wird die Struktur und Funktion der Natur verstanden, in die der Mensch im Sinne eines Störfaktors eingreift und sie verändert. Der Begriff Landschaftshaushalt bezieht den Menschen von vornherein als nutzenden und gestaltenden Faktor in das Naturgeschehen ein.

Im Kommentar von KOLODZIEJCOK und RECKEN (1977)⁶ zum Bundesnaturschutzgesetz wird zu dem in diesem Gesetz verwendeten Begriff „Naturhaushalt“ ausgeführt: „In der Begründung zum Regierungsentwurf des Bundesnaturschutzgesetzes ist Naturhaushalt beschrieben als das komplexe Wirkungsgefüge aller natürlicher Faktoren wie Boden, Wasser, Luft, Klima, Pflanzen- und Tierwelt, wobei innerhalb und zwischen den belebten und nicht belebten Anteilen vielfältige Wechselbeziehungen zwischen physikalischen, chemischen und biologischen Vorgängen bestehen. Es handelt sich im Naturhaushalt um eine Unzahl der verschiedensten Ökosysteme, die wieder miteinander in Beziehung stehen und sich gegenseitig beeinflussen. Wie diese unzähligen Systeme im einzelnen funktionieren und wie gegebenenfalls ihre Stabilität und damit Widerstands- und Regenerationsfähigkeit gegenüber äußeren Einflüssen ist, ist noch weitgehend unerforscht.“ Die von den Kommentatoren zuletzt getroffene Feststellung bedarf einer Einschränkung. Über die Struktur und Funktion natürlicher und naturnaher Ökosysteme und ihrer Veränderung durch den Menschen liegen zahlreiche, das jeweilige Wirkungsgefüge oder Teile desselben gut kennzeichnende Arbeiten vor.

Auch die Erklärung des Begriffes „Ökologie“ als Wissenschaft von der Struktur und Funktion der Natur (ODUM 1967)⁷ entspricht dem Inhalt des Begriffes „Naturhaushalt“. Struktur ist dabei der jeweilige Aufbau, die jeweilige Zusammensetzung der Natur, die örtlich sehr unterschiedlich ist, weil die Eigenschaften der Geo- oder Landschaftsfaktoren Lage, Relief, Gestein, Boden, Wasserhaushalt, Klima, Vegetation und Tierwelt in unterschiedlicher Ausprägung und in unendlich vielen Kombinationen vorkommen. Unter Funktion versteht man die natürlichen Vorgänge, wie z.B. Aufbau, Verbrauch und Abbau organischer Substanz.

Nun tritt im Bundesnaturschutzgesetz zum Begriff „Naturhaushalt“ der Begriff „Leistungsfähigkeit“. Die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts soll als Lebensgrundlage des Menschen nachhaltig gesichert bleiben (§ 1 BNatSchG). KOLODZIEJCOK und RECKEN (1971) führen in ihrem Kommentar im Blick auf die von ihnen festgestellten „weitgehend

4) MÄDING, E. (1943): Regeln für die Gestaltung der Landschaft. Verlag Deutsche Landbuchhandlung, Berlin

5) FRIEDERICHS, K. (1934): Vom Wesen der Ökologie, Sudhoffs Archiv 27

6) KOLODZIEJCOK, K.-G. und RECKEN, J. (1977): Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts. Ergänzender Kommentar. Berlin

7) ODUM, E.P., 1967: Ökologie. Bayerischer Landwirtschaftsverlag München, Basel, Wien

unerforscht(en) Ökosysteme“ aus: „Daher ist auch dem Begriff der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts mit Vorsicht zu begegnen. Er geht vom menschlichen Begriff der Nützlichkeit, der Abgabe von Leistung nach außen aus, ohne daß klargestellt ist, welche Leistungen der Naturhaushalt im einzelnen erbringt oder erbringen soll. Man wird den Begriff der Leistungsfähigkeit daher hier wohl sinnvoller als Funktionsfähigkeit auffassen. Das würde bedeuten, daß die in den einzelnen Ökosystemen ablaufenden physikalischen, chemischen und biologischen Prozesse durch menschliche Einflüsse nicht entscheidend behindert werden.“

Es ist nun nicht angängig und auch dem schutzwürdigen Eigenwert der Natur nicht angemessen, den Begriff „Leistungsfähigkeit“ im Zusammenhang mit dem Naturhaushalt vom Nützlichkeitsdenken des Menschen her zu verstehen und zu behandeln. Daher ist die von den genannten Kommentatoren zuletzt geäußerte Auffassung diejenige, die ihren Niederschlag in der Landschaftsplanung finden sollte. Aus den angeführten Gründen und zum besseren Verständnis müßte daher der im Bundesnaturschutzgesetz enthaltene Begriff „Leistungsfähigkeit“ auch im Sinne von „Funktionsfähigkeit“ verstanden werden.

In den materiellen Rechtsgrundsätzen (§ 2 BNatSchG) wird folgerichtig gefordert, die Leistungsfähigkeit (Funktionsfähigkeit) des Naturhaushalts zu erhalten und zu verbessern und Beeinträchtigungen desselben zu unterlassen oder auszugleichen. Danach stellt die Erfassung des Naturhaushalts, d.h. sämtlicher Ökosysteme des Plangebietes, einen grundlegenden Teil des Landschaftsplanes dar.

Dies wird auch deutlich in den Bestimmungen über den Eingriff in Natur und Landschaft. Nach § 8 BNatSchG sind Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen können. In dieser Bestimmung kommt deutlich die Absicht des Gesetzgebers zum Ausdruck, vor dem Eingriff über die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts Bescheid zu wissen, um beurteilen zu können, wie sie durch den Eingriff verändert wird.

Der Gesetzgeber verlangt nun nicht nur die Darstellung des vorhandenen Zustandes des Naturhaushalts, sondern auch seine Bewertung nach den in § 1 BNatSchG genannten Zielen. Zur Bewertung wird im Bundesnaturschutzgesetz Näheres nicht angeführt. Es ist aber anzunehmen, daß damit die Beurteilung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts bezüglich der in ihm vorhandenen und auch der möglichen Nutzungen einschließlich ihrer Auswirkungen auf Natur und Landschaft gemeint ist.

Bezieht man den in § 1 BNatSchG mehrfach an entscheidender Stelle gebrauchten Begriff der „Nachhaltigkeit“ auf die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, so bedeutet dies im Sinne des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht mehr und nicht weniger als die dauerhafte Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Ökosysteme auch während ihrer Nutzung durch den Menschen. Der Begriff „Nachhaltigkeit“ beinhaltet daher auch den im Naturschutz und der Landschaftspflege enthaltenen Schutzgedanken. Im Landschaftsplan ist darum auch darzustellen, in welcher Weise die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts nachhaltig gesichert werden kann.

Nachhaltige Sicherung der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter

Im § 1 BNatSchG ist als weiteres Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege die nachhaltige Sicherung der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter aufgeführt.

Die Grundsätze, nach denen sich der Umgang mit den Naturgütern Gestein, Boden, Wasser, Luft, Vegetation und Tierwelt richten soll, sind in den Punkten 3 bis 10 des § 2 BNatSchG enthalten. In welchem Rahmen diese Naturgüter ohne Schaden für Natur und Landschaft genutzt werden dürfen und inwieweit sie eines Schutzes bedürfen (z.B. in Form des Naturschutzgebietes, Naturdenkmales, Geschützten Landschaftsbestandteiles oder Landschaftsschutzgebietes), ist im Landschaftsplan darzustellen bzw. festzulegen (vgl. hierzu u.a. § 6 Abs. 2 BNatSchG und §§ 16—20 LG NW). Künftig wird zu prüfen sein, ob nicht neue Schutzkategorien für die Naturgüter gefunden oder die bestehenden in ihrer Intensität der geforderten Schutzwirkung angepaßt werden können.

Nachhaltige Sicherung der Pflanzen- und Tierwelt

Im § 1 BNatSchG ist als Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch die nachhaltige Sicherung der Pflanzen- und Tierwelt genannt. Dieses Ziel enthält eine der ältesten Forderungen des Naturschutzes.

Der Schutz und die Pflege der wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tiere, ihrer Entwicklungsformen, Lebensstätten, Lebensräume und Lebensgemeinschaften als Teil des Naturhaushalts (Artenschutz) ist zur nachhaltigen Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie aus ethischen, moralischen und biologischen Gründen unabdingbar notwendig. Sie finden eine gesetzliche Regelung sowohl in den materiellen Rechtsgrundsätzen (§ 2 Abs. 1 Sätze 9 und 10 BNatSchG) sowie in zwei weiteren Hauptabschnitten des Bundesnaturschutzgesetzes (§§ 12—18 und 20—22).

Nach § 6 Abs. 2 BNatSchG sind im Landschaftsplan die Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft und zum Schutz und zur Pflege von wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tieren darzustellen. Im Landschaftsplan nach nordrhein-westfälischem Recht können Teile von Natur und Landschaft, die für den Schutz und die Pflege schutzwürdiger Pflanzen- und Tierarten sowie schutzwürdiger Lebensgemeinschaften notwendig sind, entsprechend ausgewiesen und festgesetzt werden.

Der Biotop- und Artenschutz muß grundsätzlich über die gesamte Fläche möglich bleiben. Durch den Landschaftsplan sollen auch Artenhilfsprogramme ausgelöst werden.

Nachhaltige Sicherung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

Im § 1 BNatSchG ist als viertes Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege die nachhaltige Sicherung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft genannt.

Unter dem Begriff „Landschaftsbild“ ist die optisch erfassbare äußere Erscheinung einer Landschaft zu verstehen. Die Erhaltung, ja Bewahrung der äußeren Gestalt überkommener Landschaften, oft Ausdruck einer vergangenen Art der Landnutzung, ist ein seit mehr als zweihundert Jahren unablässig erörterter Gegenstand zahlreicher Disziplinen, so z.B. der Geographie, der Gartenkunst, der Baukunst, der Landschaftsmalerei, des Erholungswesens, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, ja sogar der Forstwirtschaft (man denke nur an den um die letzte Jahrhundertwende entstandenen Zweig der Forstästhetik).

Es nimmt daher nicht wunder, daß der Schutz des Landschaftsbildes eine der wesentlichen Wurzeln des bereits er-

wählten, bis vor wenigen Jahren in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland gültigen Reichsnaturschutzgesetzes aus dem Jahr 1935 ist. Dies kommt deutlich im § 5 dieses Gesetzes zum Ausdruck. Dort heißt es: „Dem Schutz dieses Gesetzes können ferner unterstellt werden sonstige Landschaftsteile in der freien Natur, die den Voraussetzungen der §§ 3 und 4 nicht entsprechen, jedoch zur Zierde und zur Belebung des Landschaftsbildes beitragen...“. Der letzte Satz im gleichen Paragraphen lautet: „Der Schutz kann sich auch darauf erstrecken, das Landschaftsbild vor verunstaltenden Eingriffen zu bewahren“. Aus dem Gedanken der Erhaltung des Landschaftsbildes entstand das durch Rechtsverordnung abgesicherte Landschaftsschutzgebiet.

Auch im Bundesnaturschutzgesetz und den entsprechenden Landesgesetzen ist der Schutz des Bildes unserer Landschaften wieder verankert. Dies wird bereits in § 1 BNatSchG deutlich, wenn es dort heißt, daß die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft nachhaltig gesichert werden soll. Leider findet dieser Gedanke in den im § 2 dieses Gesetzes formulierten Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur unvollkommen Ausdruck, tritt aber wieder in vollem Umfang in den Vordergrund bei den Schutzkategorien Naturschutzgebiet, Naturdenkmal, Landschaftsschutzgebiet und Geschützter Landschaftsbestandteil. So heißt es z.B. in den Bestimmungen über das Landschaftsschutzgebiet, daß u.a. nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten sind, die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Auch vor einem Eingriff in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG) ist das Landschaftsbild neben der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts Gegenstand der Untersuchung und Beurteilung.

Die Kommentatoren des Bundesnaturschutzgesetzes machen deutlich, daß der Begriff „Landschaftsbild“ dem Ausdruck „Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft“ zwar nahe verwandt, mit ihm aber nicht identisch ist. Sie schreiben: „Landschaftsbild bezeichnet die äußere, sinnlich wahrnehmbare Erscheinung von Natur und Landschaft (vgl. § 1 Nr. 3), wobei eine gewisse Großräumigkeit der Wahrnehmungsweise vorausgesetzt wird. Dabei wird in der Praxis zwar die Wahrnehmung durch die Augen, also das Bild, im wörtlichen Sinne, an erster Stelle stehen, jedoch sind die anderen Sinne — insbesondere Geruch und Gehör — bei der Charakterisierung und Beurteilung der äußeren Erscheinung von Natur und Landschaft, als des „Landschaftsbildes“, keineswegs ausgeschlossen und können im Einzelfalle sogar von entscheidender Bedeutung für die Einordnung einer Einwirkung als Eingriff sein (z.B. einer Lärmquelle)“. Hinzuzufügen ist, daß mit den Begriffen Vielfalt, Eigenart und Schönheit nicht nur das Landschaftsbild, sondern z.B. auch die Artenvielfalt, die Vielfalt und Eigenart des natürlichen Standortmosaiks, die Eigenart der Gesteine sowie die Schönheit von Gesteinen, Gewässern, Pflanzen und Tieren gemeint ist.

Bei der Frage nach der künftigen Gestaltung des Landschaftsbildes müssen sowohl die natürlichen Gegebenheiten als auch der historische Einfluß des Menschen berücksichtigt werden.

Das Landschaftsbild ist aber auch Gegenstand anderer Gesetze. So bestimmt das Bundesbaugesetz im § 35, in dem es um das Bauen im Außenbereich geht, daß eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange insbesondere dann vorliegt, wenn das Vorhaben u.a. „das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet“. Als erstes Fachgesetz überhaupt enthält das Flurbereinigungsgesetz von 1953 umfangreiche Bestimmungen zu Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. So bestimmt es in § 37, daß das Flurbereinigungsgebiet unter Beachtung der jeweiligen Landschaftsstruktur neu zu gestalten ist und die Flurbereinigungsbehörde u.a.

den Erfordernissen des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes Rechnung zu tragen habe.

In der Landschaftsplanung ist daher darzustellen, wie das Landschaftsbild zum Zeitpunkt der Planung beschaffen und in welcher Weise es am besten zu schützen oder zu gestalten ist. Zur Schönheit von Natur und Landschaft gehört das einzelne Lebewesen, z.B. eine Schmetterlingsart, ebenso wie das schutzwürdige und reizvolle Bild mancher Kulturlandschaften. Darüber hinaus sind auch alle Maßnahmen darzustellen, die zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft erforderlich erscheinen (§§ 6 und 8 BNatSchG).

2.3 Aufgabe der Landschaftsplanung

Aufgabe der Landschaftsplanung ist nach den in den Abschnitten 2.1 und 2.2 gemachten Ausführungen die Erfassung und Darstellung von Natur und Landschaft im Zusammenwirken ihrer Erscheinungen und Nutzungen sowie das Aufzeigen der Grenzen ihrer Funktionsfähigkeit und Belastbarkeit aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege und den daraus abgeleiteten Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Dies geschieht sowohl regional als auch lokal. Darin eingeschlossen ist die Bewertung von Naturhaushalt, Naturgütern, Lebensstätten und Lebensgemeinschaften von Pflanzen und Tieren sowie des Landschaftsbildes bezüglich ihrer Eigenart. Die vom Menschen gestellten Nutzungsansprüche sind dahingehend zu beurteilen, inwieweit sie mit den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar oder umweltverträglich sind.

Auf der Grundlage der Bestandsaufnahme und des Bewertungsergebnisses sind anschließend im Entwicklungsteil die Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege, zur Gestaltung und zur Entwicklung von Natur und Landschaft entsprechend den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen. Um die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit Hilfe des Landschaftsplanes erfüllen zu können, sind entsprechend dem bisher Gesagten folgende Mittel anzuwenden:

Darstellung von Entwicklungszielen

In den einzelnen Plänen im Rahmen der Landschaftsplanung sollen die Ziele enthalten sein, nach denen die einzelnen Teile des Planungsgebietes zu entwickeln sind. Sie sollen über das Schwergewicht der im Plangebiet zu erfüllenden Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege Auskunft geben (vgl. § 18 LG NW).

Beeinflussung des Nutzungsmusters und geplanter Nutzungsänderungen

Die Ergebnisse aus den Untersuchungen zum Naturhaushalt, zu den Naturgütern, zur Pflanzen- und Tierwelt und zur Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft sowie zur Belastung der Natur können im Landschaftsplan zu Vorschlägen führen, die eine Änderung der bisherigen Flächennutzung bzw. geplanter Nutzungsänderungen aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege als geboten erscheinen lassen.

Nutzungsbeschränkungen

Um die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege verwirklichen zu können, sind oft Nutzungsbeschränkungen erforderlich. Solche Beschränkungen sind in der Landschaftsplanung darzustellen und zu begründen. Sie können sich z.B. auf eine Beschränkung der Bodennutzung (z.B.

Aufgabe intensiver landwirtschaftlicher Nutzung zugunsten extensiver Bewirtschaftung) oder der Gewässernutzung (z.B. Aufgabe intensiver fischereilicher Nutzung zugunsten einer naturnäheren Bewirtschaftung) beziehen. Hierzu gehört auch der Schutz von Bäumen durch Ortssatzungen.

Ausweisung von Vorrangflächen und -objekten für Naturschutz und Landschaftspflege

Die Ergebnisse der Untersuchungen zum Naturhaushalt, zu den Naturgütern und zum Landschaftsbild können dazu führen, in den Landschaftsplänen die Ausweisung von Vorrangflächen und -objekten vorzuschlagen oder, entsprechend dem Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen und dem Bayerischen Naturschutzgesetz, im Landschaftsplan solche Flächen festzusetzen. Es handelt sich dabei um Flächen und Objekte, die entweder einem vollständigen Veränderungsverbot unterliegen oder deren Entwicklung durch Ge- und Verbote im Sinne des Naturschutzes und der Landschaftspflege gesteuert werden sollen. Hierzu gehören vor allem das Naturschutzgebiet, der Nationalpark, das Landschaftsschutzgebiet, der Naturpark, das Naturdenkmal und der Geschützte Landschaftsbestandteil. In diesen Bereich fallen auch Bauverbote für empfindliche Landschaftsteile, z.B. die Uferzonen von Gewässern.

Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen

Zu den aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege für notwendig angesehenen und in den Landschaftsplänen darzustellenden Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen gehören z.B. die Neuanlage von Schutzpflanzungen, Feldgehölzen, Hecken, Baumgruppen, Baumreihen, Einzelbäumen, Sukzessionsflächen und Feuchtgebieten. Hierunter fallen auch die naturnahe Gestaltung der Fließgewässer und stehenden Gewässer, die Rekultivierung von Abgrabungen und Aufschüttungen, die Verbesserung der Biotopigenschaften für schutzwürdige Pflanzen- und Tierarten und die Wiederansiedlung solcher Pflanzen- und Tierarten.

3 Ist-Zustand und Beurteilung

3.1 Geltendes Recht der Landschaftsplanung in Bund und Ländern

3.1.1 Das Bundesnaturschutzgesetz als Rahmengesetz

Das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege hat auf Bundesebene nach Maßgabe des Art. 75 Ziff. 3 GG im Bundesnaturschutzgesetz eine rahmenrechtliche Regelung erfahren. Die ursprünglich vom Bund angestrebte (konkurrierende) Vollkompetenz⁸⁾ ist am Widerstand des Bundesrates gescheitert, der eine solche Regelung mit der Begründung abgelehnt hat, eine bundeseinheitliche Normierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege werde den besonderen regionalen Gegebenheiten nicht gerecht. Die in allen Bundesländern gleichermaßen bestehenden Bedürfnisse könnten auf der Grundlage eines Rahmengesetzes von ihnen selbst weit sachgerechter gelöst werden⁹⁾. Zahlreiche sachliche und terminologische Divergenzen des Bundesrahmenrechts ausfüllenden Länderrechts haben an der Richtigkeit dieser Annahme Zweifel begründet. Den Ländern werden weitreichende Ermächtigungen zur Konkretisierung und Ergänzung des Gesetzes eingeräumt. Dies gilt z.B. im Hinblick auf die Behandlung der Eingriffe in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG), die Regelung der Duldungspflichten für Eigentümer und Nutzungsberechtigte (§ 10 BNatSchG), die Pflegepflicht im Siedlungsbereich, den Ar-

tenschutz (§ 26 BNatSchG) oder das Betretungsrecht (§ 27 BNatSchG). Zum Teil fehlen Regelungen vollständig, z.B. hinsichtlich der Zusammensetzung und Organisation der Beiräte, oder die Regelungen sind unklar bzw. lückenhaft, u.a. zu der Frage, ob und inwieweit Inhalte der Landschaftsplanung (§§ 5 ff. BNatSchG) in die Gesamtplanung — Raumordnung und Landesplanung bzw. auf örtlicher Ebene Bauleitplanung — übernommen werden sollen. Die Zweifel, ob die rahmenrechtlichen Regelungen ihrer Aufgabe, das Naturschutzrecht auf Bundesebene in seiner grundsätzlichen Ausrichtung zu bestimmen und zu vereinheitlichen, gerecht werden, bestehen — was durch die Darstellung der landesrechtlichen Ausgestaltung der Landschaftsplanung zu belegen sein wird — insoweit zu Recht.

3.1.2 Das System der Landschaftsplanung in den Ländern

Der den Ländern eingeräumte weite Ausfüllungsspielraum hat u.a. dazu geführt, daß die Intentionen des Bundesnaturschutzgesetzes unterschiedlich interpretiert wurden und daß in den Ländern gesetzliche Regelungen getroffen wurden, deren Zulässigkeit zum Teil fraglich ist. Das gilt insbesondere für die landesrechtliche Ausgestaltung der Landschaftsplanung.

Sieht man von den Stadtstaaten ab, für die das Bundesnaturschutzgesetz eine Sonderregelung getroffen hat (§ 5 Abs. 3 BNatSchG), dann finden sich zwei unterschiedliche Formen von Planungssystemen: Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland haben sich für eine dreistufige Landschaftsplanung entschieden, während in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eine zweistufige Landschaftsplanung eingerichtet wurde, wobei auf das Landschaftsprogramm verzichtet wurde. Beide Konzeptionen werden durch die rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes gedeckt¹⁰⁾. Im einzelnen lassen sich dabei innerhalb dieser beiden Gruppen vielfältige Unterschiede hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs der Pläne, der Planinhalte, der internen Differenzierungen in einzelnen Planarten und des Verhältnisses von Landschaftsplanung und Landesplanung feststellen. Seit dem Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts¹¹⁾, also bereits seit 1954, ist allgemein anerkannt, daß die Raumordnung und Landesplanung dem Aufgabenbereich der Gesamtplanungen zuzurechnen ist; neben der Bauleitplanung ist sie „der“ Prototyp einer querschnittbezogenen Gesamtplanung, und zwar diejenige auf überörtlicher Ebene. Ihr spezifisches Aufgabencharakteristikum ist die Abstimmung raumbedeutsamer Fachplanungen (wie derjenige des Verkehrs, der Verteidigung etc.) anhand eines gesamt-räumlichen Leitbildes. Daneben hat sie aufgrund des Gegenstromprinzips die kommunalen Belange — spätestens auf Regionalebene — im Koordinierungsprozeß mitzuberücksichtigen.

8) BT-Drucks. VI/1298, 7/885

9) BR-Drucks. 311/72, 204/73. Zu den rahmenrechtlichen Möglichkeiten des Bundes in der Raumordnung vgl. HOPPE/ERBGUTH, Möglichkeiten und Aufgaben des Bundes im Bereich der Raumordnung zur Durchsetzung von Umwelterfordernissen, DVBl. 1983, 1213 ff

10) HENDLER, 1981: Das rechtliche Verhältnis von überörtlicher Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung. Natur und Recht, 41 (42); FATHEUER, 1978: Grundlagen und Rechtsprobleme der Landschaftsplanung. Der Landkreis, 386; ERBGUTH/BENZ/PÜCHEL, 1984: Weiterentwicklung raumbezogener Umweltplanungen, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 95, Münster, S. 95 f.; SOELL, 1980: Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts in der Bundesrepublik Deutschland, Natur und Recht, 1 (2)

11) BVerfG v. 16. 6. 1954 — 1 PBvV 2/52 — BVerfGE 3, 407 ff.; zur Aufgabenstruktur der Raumordnung näher ERBGUTH, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht 1983, Rdnr. 9 ff.

Weniger eindeutig ist die nähere Bestimmung und Einordnung der Landschaftsplanung. Dabei lassen sich zwei Positionen bestimmen. Zum einen wird die Landschaftsplanung im System der Raumplanung zur Kategorie der räumlichen Fachplanung gezählt¹²⁾. Andererseits werden gesamtplanerische und fachplanerische Aspekte unterschieden, wobei die erstere Zielsetzung betont wird¹³⁾.

Im Gegensatz zu den die Gesamtplanung qualifizierenden Merkmalen geht es den Fachplanungen nicht um Koordinierung; sie agieren auch nicht nach einem gesamt-räumlichen Leitbild im Sinne einer Idealvorstellung von der Ordnung des Raumes. Vielmehr sind sie einem fachlich-sektoralen Ziel verpflichtet (z.B. Anlage von Verkehrswegen) und stimmen sich keineswegs von vornherein, sondern allenfalls im weiteren Verfahren mit anderen Aufgabenträgern ab. Im Gegensatz etwa zur Landesplanung sind fachplanerische Ausweisungen niemals flächendeckend.

Landschaftsrahmenpläne oder Landschaftsprogramme dürften nicht als — räumliche — Fachplanungen in diesem Sinne anzusehen sein. Ihr mangelnder sektoraler Charakter findet sich bereits in der auf Naturschutz und Landschaftspflege ausgerichteten Zielsetzung belegt. Der fachübergreifende Gehalt der Landschaftsplanung wird deutlicher, wenn man sich daran erinnert, daß das Naturschutzrecht auf das Schutzgut Boden und die weiteren Schutzgüter Wasser und Luft, wildwachsende Pflanzen und wildlebende Tiere sowie der Naturhaushalt als komplexes Wirkungsgefüge dieser Schutzgüter insgesamt ausgerichtet ist. Dem allen ist die Planung nach § 5 BNatSchG in Verbindung mit dem Länderrecht verpflichtet, wie ihre ausdrücklich betonte Bindung an die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zeigt.

Indem die überörtliche Landschaftsplanung medienübergreifend ausgerichtet ist, kann sie folglich nicht als sektorale Fachplanung bezeichnet werden. Sie stellt vielmehr einen besonderen Typus der Gesamtplanung dar. Ihr Unterschied zur Landesplanung liegt darin, daß sie zwar eine Vielzahl ökologischer Gesichtspunkte in den Planungsprozeß einbringt, nicht jedoch sozio-ökonomische, kulturelle und sonstige Belange berücksichtigt, wie es die Landesplanung in umfassender Weise zu tun hat. Anders ausgedrückt: Die Landschaftsplanung konkretisiert im Wege der Aufbereitung und planerischen Bewertung ökologischer Fakten die im Planungsvorgang der Landesplanung gebührend zu berücksichtigenden fachübergreifenden Belange der natürlichen Umwelt.

Landesplanung und Landschaftsplanung sind folglich beide räumliche Gesamtplanungen und unterscheiden sich von der sektoralen bzw. partiellen Aufgabenstellung der Fachplanungen. Der Aufgabenkreis — besser: Abstimmungsbereich — der Landesplanung ist allerdings weiter gesteckt. Die sachliche Nähe der Planungstypen wird zusätzlich dadurch belegt, daß beide sich dem Medium Umwelt zu widmen haben, die Landschaftsplanung allerdings spezifisch und zugleich detaillierter der natürlichen Umwelt. Begrifflich kann dies dergestalt gekennzeichnet werden, daß man von einer speziellen Gesamtplanung (Raumordnung und Landesplanung) räumlicher Art spricht.

3.1.3 Verhältnis der bundesrechtlichen Rahmenvorschriften

Das verwandtschaftliche Verhältnis zwischen Landes- und Landschaftsplanung ist vom Gesetzgeber des Bundesnaturschutzgesetzes durchaus gesehen worden:

— Nach § 5 Abs. 1 BNatSchG sind Landschaftsprogramme bzw. Landschaftsrahmenpläne „unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung“ aufzustellen.

— § 5 Abs. 2 BNatSchG bestimmt, daß die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen „nach Maßgabe der landesplanungsrechtlichen Vorschriften der Länder in die Programme und Pläne im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 und Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes“ aufgenommen werden sollen.

Die Bedeutung der in § 5 Abs. 1 BNatSchG vorgeschriebenen Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung wird unterschiedlich interpretiert:

— Die Klausel hindere die Aufstellung von Landschaftsprogrammen bzw. Landschaftsrahmenplänen nicht, wenn Landesentwicklungs- oder Regionalpläne noch nicht bestünden¹⁴⁾.

— Das „Beachten“ sei zwar prinzipiell im Sinne der §§ 5 Abs. 4 ROG und 1 Abs. 4 BBauG zu verstehen. Wegen der Bezugnahme auf die Grundsätze der Raumordnung, aber auch aufgrund eines etwaigen Änderungsbedarfes bei Landschaftsplänen (i.S.d. § 5 BNatSchG) sei die Bindung an die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung dennoch als ein bloßes Berücksichtigungsgebot zu verstehen¹⁵⁾.

Zur ersten Aussage ist zu bemerken, daß sie einerseits eine Selbstverständlichkeit ausspricht, andererseits unvollständig ist. Natürlich besteht eine Bindung an Ziele der Raumordnung und Landesplanung nur insoweit, als Programme oder Pläne der Landesplanung mit entsprechenden Inhalten bestehen. Ist dies nicht der Fall, können Landschaftsprogramme oder Landschaftsrahmenpläne aufgestellt werden; eine Bindung an Raumordnungsziele besteht mangels Substrats nicht. Auch führt das Fehlen landesplanerischer Ausweisungen nicht zu einem „Stop“ der Landschaftsplanung. § 5 Abs. 1 spricht von „Grundsätzen und Zielen“, also von vorhandenen Festsetzungen; nur diese sind in der Lage, Wirkungen auf die Planung nach dem Bundesnaturschutzgesetz zu zeitigen. Noch nicht aufgestellte Programme oder Pläne der Landesplanung vermögen also die Durchführung der Landschaftsplanung nicht zu verhindern. Hätte der Gesetzgeber Abweichungen gewollt, so wäre dies ausdrücklich festzuschreiben gewesen¹⁶⁾.

Zum Umfang der Beachtungspflicht gilt wie im Verhältnis von § 5 Abs. 4 ROG („Beachten“) und § 1 Abs. 4 BBauG („Anpassen“), daß unter den Begriff des Beachtens i.S.d. § 5 Abs. 1 BNatSchG zumindest fällt,

— daß Landschaftsprogramme bzw. Landschaftsrahmenpläne geänderten Programmen oder Plänen der Landesplanung anzupassen sind und

— daß bei der erstmaligen Aufstellung oder Änderung von Plänen nach § 5 Abs. 1 BNatSchG die Ziele der Landesplanung zu beachten sind.

Das „Beachten“ i.S.d. § 5 Abs. 1 BNatSchG ist demnach im allgemeinen Sinne landesplanerischer Zielbindung zu verstehen. Nur hinsichtlich der Grundsätze der Raumordnung fordert der Begriff eine (lediglich) abwägende Berücksichtigung.

Wenn § 5 Abs. 2 BNatSchG bestimmt, die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne sollen unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maß-

12) HENDLER, 1980, a.a.O.: Zu den verschiedenen Arten und Modellen der Umweltplanungen HOPPE, VVDStRL 38, S. 252 ff.

13) FATHEUER, 1978, a.a.O., 386

14) HENDLER, 1981, a.a.O., 43

15) HENDLER, 1981, a.a.O., 44 f.

16) so etwa in § 24 Abs. 5 LPIG NW

nahmen in die Landesplanung aufgenommen werden, so tut sich nur scheinbar ein Widerspruch zur vorangehenden Regelung des § 5 Abs. 1 BNatSchG auf. Beachtungspflicht (§ 5 Abs. 1 BNatSchG) und Abwägungsgebot (§ 5 Abs. 2 BNatSchG) wirken nebeneinander angesichts des Umstandes, daß Landschaftsplanung und Landesplanung in der Praxis nicht immer in bestimmter zeitlicher Reihenfolge vollzogen werden (können). Bestehen bereits Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Form von Landesentwicklungs- oder Regionalplänen, so unterliegt ein dann einsetzender Planungsprozeß der Landschaftsplanung der Beachtungspflicht nach § 5 Abs. 1 BNatSchG. Anders sieht die Ausgangssituation aus, wenn Landschaftsprogramme oder Landschaftsrahmenpläne im Zeitpunkt der Aufstellung von Raumordnungsplänen bereits vorhanden sind. Bei dieser Konstellation sind die raumrelevanten Inhalte der Landschaftsplanung nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 BNatSchG in den Planungsvorgang der Landesplanung einzubeziehen.

§ 5 Abs. 2 BNatSchG regelt folglich etwas Selbstverständliches, nämlich daß der Abstimmungsvorgang der Landesplanung sämtliches raumbedeutsames Handeln — also auch die überörtliche Landschaftsplanung — zu berücksichtigen hat.

3.1.4 Bundesrecht und landesrechtliche Ausführungsvorschriften

Nicht nur die allgemeine sachliche Nähe zwischen Landschafts- und Landesplanung, sondern gerade auch die ausdrücklichen Bestimmungen des § 5 Abs. 1 und 2 BNatSchG fordern eine Verknüpfung beider Planungsarten durch das Länderrecht.

Da die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein bereits vor Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes über eigene Naturschutz- und Landschaftspflegegesetze verfügten, die Vorschriften der §§ 5 und 6 BNatSchG als typische Rahmenregelungen zudem keine unmittelbare Verbindlichkeit entfalten, ist nicht von ungefähr eine „Artenvielfalt“¹⁷⁾ der Landschaftsplanung im Ländervergleich vorzufinden. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf zwei- oder dreistufige Planungssysteme, sondern auch für die Art und Weise der Verknüpfung mit der Landesplanung.

Im Grundsatz zielen indes sämtliche einschlägigen Vorschriften der Länder auf eine Integration der Landschaftspläne nach § 5 Abs. 1 und 2 BNatSchG in die Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung. Eine nähere Betrachtung zeigt, daß zwischen Konstruktionen der unmittelbaren und solchen der mittelbaren Integration zu unterscheiden ist.

Gemeint ist hier mit der unmittelbaren Integration, daß die überörtliche Landschaftsplanung von vornherein im Rahmen der Raumordnungsplanung erfolgt, und zwar dergestalt, daß unmittelbar mit der Landschaftsplanung ein Stück Raumordnungs- bzw. Landesentwicklungsplanung entsteht.

Das Modell der unmittelbaren Integration der überörtlichen Landschaftsplanung in die Raumordnung und Landesplanung ist in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen am konsequentesten durchgeführt. In diesen Ländern wird die Landschaftsplanung insgesamt als raumbedeutsam angesehen und ist deshalb unmittelbar integriert.

Als mittelbare Integration wird das Modell einer selbständigen förmlichen Landschaftsplanung auf überörtlicher Ebene bezeichnet, die nachträglich durch besonderen Transformationsakt in die Landesplanung integriert wird¹⁸⁾.

Wird die Verbindung von Landschaftsplanung und Raumordnung und Landesplanung nach dem Modell der mittelbaren Integration hergestellt, dann kommt der überörtlichen Landschaftsplanung ein größeres Maß an Selbständigkeit zu. Die Pläne der Landschaftsplanung werden erst in einem zweiten Schritt in die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung integriert, wobei sie in der Regel das landesplanungsrechtlich vorgesehene Verfahren durchlaufen.

Eine *vollständige* mittelbare Integration wird nur in *Rheinland-Pfalz* praktiziert. Hier wird das von der Obersten Landespflegebehörde aufgestellte Landespflegeprogramm im Verfahren nach dem Landesplanungsgesetz (§ 11 LPIG Rh.-Pf.) zum Bestandteil des Landesentwicklungsprogramms (§ 15 Abs. 3 LPfIG Rh.-Pf.). Ebenso werden die Landschaftsrahmenpläne, die von der Obersten Landespflegebehörde aufgestellt werden, nach dem regionalplanerischen Verfahren (§ 13 LPIG Rh.-Pf.) zum Bestandteil der regionalen Raumordnungspläne gemacht (§ 16 Abs. 2 LPfIG Rh.-Pf.).

Eine nur *teilweise* mittelbare Integration ist in Baden-Württemberg, im Saarland und in Schleswig-Holstein vorgesehen.

In *Baden-Württemberg* sollen das Landschaftsrahmenprogramm bzw. die Landschaftsrahmenpläne „soweit erforderlich und geeignet“ in den Landesentwicklungsplan bzw. in die Regionalpläne übernommen werden, wobei das Verfahren nach dem Landesplanungsgesetz (§ 26 bzw. § 30 Abs. 1 LPIG Baden-Württemberg) durchzuführen ist.

Eine ähnliche Regelung gilt im *Saarland*. Nach § 8 Abs. 8 NatSchG Saarland sollen die raumbedeutsamen Aussagen des Landschaftsprogramms und der Landschaftsrahmenpläne in das saarländische Landesentwicklungsprogramm und in die Landesentwicklungspläne übernommen werden.

Die Regelung in *Schleswig-Holstein* ist eng an die entsprechende Vorschrift des Bundesnaturschutzgesetzes angelehnt. „Die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsrahmenpläne werden von der Landesplanungsbehörde unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes und der Landesentwicklungsgrundsätze in die Raumordnungspläne aufgenommen“ (§ 5 Abs. 3 LPfIG Schl.-Ho.).

In diesen drei Ländern, in denen nur eine teilweise Integration der Darstellungen der Landschaftsprogramme bzw. der Landschaftsrahmenpläne in die Landes- und Regionalplanung vorgesehen ist, wird davon ausgegangen, daß die Landschaftsplanung über die raumbedeutsamen Teile hinaus weitere, ausschließlich fachliche Inhalte hat.

Einzig in *Niedersachsen* ist im Naturschutzgesetz weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Integration von Landschaftsprogramm und Landschaftsplänen in die Raumordnung und Landesplanung vorgesehen.

Aufgrund der Rechtsstruktur und Systematik des § 5 Abs. 1 und 2 BNatSchG wird die mittelbare Integration teilweise für das dem Gesetz adäquate Modell gehalten. Aufgrund der weiten Fassung des Rahmenrechts und wegen der Qualität des § 5 Abs. 2 BNatSchG als bloße „Soll“-Vorschrift ist aber auch eine unmittelbare Integration möglich, weil sie den der Bundesregelung zugrunde liegenden Geboten des Vorranges (der Landesplanung) und der Integration (in die Landesplanung) Rechnung trägt. Die umfassende Aufgabenbeschreibung der Landschaftsplanung, die gleichermaßen auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, die Nut-

17) FATHEUER, 1978, a.a.O., 386

18) HENDLER, 1980, a.a.O., 45 f.

zungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft Bezug nimmt, bedingt aber, daß überörtliche Landschaftspläne mehr sein sollen als bloße Teilprogramme oder -pläne der Raumordnung und Landesplanung.

Das macht auch § 5 Abs. 1 BNatSchG deutlich, wenn er Landschaftsprogramme „einschließlich Artenschutzprogramme“ aufführt. Nur konsequent ist daher die Beschränkung der Aufnahme von Inhalten der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne in die Programme und Pläne der Landesplanung auf solche raumstruktureller Art (§ 5 Abs. 2 BNatSchG).

Eine unmittelbare Integration, die regelmäßig das völlige Aufgehen der überörtlichen Landschaftsplanung in die Raumordnung und Landesplanung bedeutet, ist hiermit nicht vereinbar. Nichts anderes gilt auch im Falle der mittelbaren Integration, sofern sie in Form der Vollintegration vollzogen wird.

Ähnliches ist aus der Sicht der Raumordnung zu berücksichtigen. Die auf raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen beschränkte Integrationsklausel des § 5 Abs. 2 BNatSchG sollte dem Willen des Gesetzgebers zufolge eine Erweiterung des Inhalts von Raumordnungsplänen verhindern¹⁹⁾. Ob eine unmittelbare oder eine mittelbare Integration im Sinne einer Vollübernahme der überörtlichen Landschaftsplanung nicht zu einer solchen Überlastung und Überfrachtung der Landesplanung führen muß, zudem mit dem verfassungsrechtlichen Begriff „Raumordnung“ nicht mehr vereinbar ist, bedarf einer vertieften Erörterung. Dabei sind sicherlich Weiterentwicklungen der Landesplanung zugunsten einer ausgeprägt umweltschützenden Funktion gebührend mitzuberechnen. Nicht aber kann die Zulässigkeit einer Vollintegration mit dem bloßen Hinweis auf den weitgehenden Spielraum, der den Ländern nach dem Raumordnungsgesetz belassen ist, gerechtfertigt werden²⁰⁾.

Es muß allerdings dafür Sorge getragen werden, daß raumstrukturelle und ökologische Elemente (ohne Raumrelevanz) der Landschaftsplanung getrennt werden: Nur erstere sind dem Integrationsprozeß in der Landesplanung zugänglich. Dabei ist zu überlegen, ob das Merkmal „Raumstruktur“ nicht im Sinne des raumordnerischen Begriffs „raumbedeutsam“ (vgl. § 3 Abs. 1 ROG) — damit sehr weit — zu verstehen ist. Auch sollte das Bemühen der Landschaftsplanung stärker darauf gerichtet sein, ihre ökologischen Zielsetzungen so weit wie möglich in den raumstrukturellen Konsequenzen zu erfassen und planerisch festzuschreiben, um eine weitgehende Integration im Sinne des § 5 Abs. 2 BNatSchG zu erreichen.

3.1.5 Das Verhältnis von Landschaftsplanung zu Bauleitplanung

Auch bei der Aufstellung der Landschaftspläne sind gem. § 6 Abs. 3 S. 1 BNatSchG die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Daneben sieht das Gesetz jedoch vor, daß auf die Verwertbarkeit des Landschaftsplanes für die Bauleitplanung Rücksicht zu nehmen ist (§ 6 Abs. 3 S. 2 BNatSchG). Damit ist auch für die örtliche Ebene der Landschaftsplanung ein enger Zusammenhang mit der räumlichen (Gesamt-) Planung hergestellt.

Den Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes korrespondiert die Norm des § 1 Abs. 6 BBauG, wonach die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Auch für die örtliche Ebene ist damit eine wechselseitige *Koordination* zwischen der Landschaftsplanung und der räumlichen Planung (Bauleitplanung) geboten.

Ähnlich wie im Bereich der überörtlichen Landschaftsplanung geht das Bundesnaturschutzgesetz jedoch noch einen Schritt weiter und räumt den Ländern die Möglichkeit ein, das Verhältnis von Landschaftsplan und Bauleitplänen als *Integration* zu gestalten. Nach § 6 Abs. 4 BNatSchG regeln die Länder das Verfahren und die Verbindlichkeit des Landschaftsplanes, insbesondere für die Bauleitplanung. Dabei können sie bestimmen, daß Darstellungen des Landschaftsplanes als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden (§ 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG).

Im einzelnen ergeben sich nach Landesrecht vier Regelungsmodelle für das Verhältnis zwischen Landschafts- und Bauleitplänen: Die unmittelbare Integration, die mittelbare Integration, die Berücksichtigung landschaftsplanerischer Darstellungen im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplanes (Niedersachsen) und die vollständige Trennung von örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung (Nordrhein-Westfalen).

Eine unmittelbare Integration der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung ist in Bayern und in Rheinland-Pfalz vorgesehen.

Hinsichtlich der Zulässigkeit der unmittelbaren Integration der Landschaftspläne in die Bauleitpläne nach dem Rahmenrecht gilt im Grundsatz, daß sich die raumbedeutsamen Inhalte der örtlichen Stufe der Landschaftsplanung in Bauleitplänen darstellen lassen, so daß ein eigenständiger Landschaftsplan insoweit aus rechtlichen Gründen nicht unbedingt geboten erscheint. Das Bundesnaturschutzgesetz trifft eine Regelung, die den Landesgesetzgebern einen weiten Ausfüllungsspielraum beläßt, wenn es sagt: „Sie (die Länder) können bestimmen, daß Darstellungen des Landschaftsplanes als Darstellungen oder Festsetzungen in Bauleitpläne aufgenommen werden“ (§ 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG). Welche Darstellungen gemeint sind, bleibt dabei offen. Wenn auch nicht — anders als durch § 6 Abs. 2 BNatSchG für die überörtliche Landschaftsplanung — rahmenrechtlich bestimmt, ergibt sich aber aus kompetenziellen und sachlichen Gesichtspunkten, daß es sich nur um raumbedeutsame Darstellungen handeln kann.

Die Form der mittelbaren Integration der Landschaftspläne in die Bauleitplanung ist in Baden-Württemberg und im Saarland — jeweils in Form einer Teilintegration — sowie in Hessen und in Schleswig-Holstein gewählt worden.

Die verschiedenen Modelle zur Integration der Landschaftspläne in die Bauleitpläne werfen die Frage auf, in welchem Umfang die Darstellungen des Landschaftsplanes in die Bauleitpläne eingehen können und damit verbindlich werden. Die Aufzählungen der möglichen Darstellungen im Flächennutzungsplan bzw. Festsetzungen im Bebauungsplan, die in § 5 Abs. 2 BBauG und in § 9 Abs. 1 BBauG zu finden sind, stellen dabei offensichtlich keine Grenze für die Integration landschaftsplanerischer Inhalte in die Bauleitpläne dar, da der Darstellungskatalog für die Flächennutzungspläne eindeutig nicht abschließend ist (vgl. die Verwendung des Wortes „insbesondere“ in § 5 Abs. 2 BBauG) und die Länder durch Gesetze den Festsetzungskatalog des Bebauungsplanes erweitern können (§ 9 Abs. 4 BBauG). Auch das Bundesnaturschutzgesetz ermächtigt die Länder zu einer Erweiterung des Darstellungs- bzw. des Festsetzungskatalogs in Bauleitplänen (§ 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG). Vergleicht man die Regelung über den Inhalt des Landschaftsplanes in § 6 Abs. 2 BNatSchG mit dem Festsetzungskatalog für den Bebauungsplan in § 9 Abs. 1 BBauG, so fällt folgendes auf: Zu den zulässigen Festsetzungsarten in Bebauungsplänen zählen u.a. die Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur

19) HENDLER, 1980, a.a.O., 46

20) HENDLER, 1980, a.a.O., 46

Entwicklung der Landschaft, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BBauG).

Mit dieser Vorschrift werden zwar nicht die Darstellung und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft, die Teile des Landschaftsplanes sein sollen (§ 6 Abs. 2 Ziff. 1 BNatSchG), erfaßt, sie deckt sich jedoch insoweit mit den im Landschaftsplan enthaltenen Zielen und raumbedeutsamen Maßnahmen, als diese die allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des 3. Abschnitts des Bundesnaturschutzgesetzes und Maßnahmen des Gebiets- und Objektschutzes im Sinne des 4. Abschnitts des Bundesnaturschutzgesetzes umfassen (§ 6 Abs. 2 Ziff. 2 Buchst. a und b BNatSchG). Nicht hierunter fallen dürften hingegen Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere im Sinne des 5. Abschnitts des Bundesnaturschutzgesetzes, die ebenfalls Inhalt des Landschaftsplanes sein sollen (§ 6 Abs. 2 Ziff. 2 Buchst. c BNatSchG). Dies folgt zum einen aus den sachnotwendigen Beschränkungen der Übernahme von Darstellungen der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung, da letztere grundsätzlich raumbezogen agiert. Es folgt aber auch aus der fehlenden Regelungskompetenz der Träger der Bauleitplanung und der mangelnden fachlichen Beurteilungsfähigkeit als Organe der räumlichen Gesamtplanung²¹⁾. Dementsprechend sind gem. § 2 Abs. 5 BBauG die Träger der Bauleitplanung gehalten, die Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind — und hierzu gehören auch die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden — möglichst frühzeitig zu beteiligen. Hierdurch soll gewährleistet werden, daß (auch) die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Erarbeitung von Bauleitplänen in größtmöglichem Umfang zur Geltung gebracht werden können.

Die genannten materiellen und formellen Verbindungen zwischen Bauleitplanung und örtlicher Landschaftsplanung werfen allerdings die „Gretchenfrage“ auf, welchen Sinn neben der Berücksichtigung aller auf Natur und Landschaft bezogenen Belange, wie sie das Bundesbaugesetz unmittelbar oder mittelbar für die Bauleitplanung vorschreibt, eine örtliche Landschaftsplanung haben soll, die „verwertbar“ sein soll, die „verbindlich“ sein kann oder deren Darstellung oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden sollen²²⁾.

Geht man von der Selbständigkeit beider Planungssysteme aus, dürfte aber aus den zum Verhältnis überörtliche Landschaftsplanung-Landesplanung genannten Gründen das Modell einer mittelbaren Teilintegration — etwa nach dem baden-württembergischen Modell — zu favorisieren sein.

3.1.6 Das Verhältnis von Landschaftsplanung zu Fachplanung

Soweit die Landschaftsplanung in die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung integriert ist, muß sie von den Fachplanungen beachtet werden, da sie an der Verbindlichkeit raumordnerischer Programme und Pläne teilnimmt. Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landespflege wird darüber hinaus durch Naturschutz- bzw. Umweltschutzklauseln in Fachplanungsgesetzen ermöglicht.

Materiell-rechtlich ist bei Eingriffen in Natur und Landschaft § 8 BNatSchG, der Bestimmungen über die Voraussetzungen und die Erforderlichkeit einer Ausgleichspflicht, die Ausgeglichenheit eines Eingriffs und die verfahrensmäßige Handhabung enthält, für die fachgesetzlichen Planungen und Planfeststellungen die wichtigste umweltschützende Vorschrift²³⁾ (vgl. dazu Abschnitt 4.3).

Gem. § 8 Abs. 4 BNatSchG hat der Fachplanungsträger in einem landschaftspflegerischen Begleitplan die zum Ausgleich des Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Text und Karte darzustellen. Die Darstellungen können auch unmittelbar im Fachplan vorgenommen werden. Der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplanes und nimmt am fachplanerischen Genehmigungsverfahren teil.

Die Verpflichtung der Fachbehörde, bei Eingriffen in Natur und Landschaft, die durch Fachplanungen verursacht werden, einen landschaftspflegerischen Begleitplan aufzustellen, ist in allen Bundesländern in die Naturschutzgesetze aufgenommen worden. Da für den landschaftspflegerischen Begleitplan die Fachbehörde zuständig ist, stellt sich die Frage, wie die Träger der Landschaftsplanung bzw. die Naturschutzbehörden darauf Einfluß nehmen können. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Naturschutzbehörden als Beteiligte im Fachplanungsverfahren zu dem Begleitplan Stellung nehmen können. Weitergehende Regelungen finden sich in Baden-Württemberg, in Niedersachsen, im Saarland und in Bremen. In Niedersachsen, im Saarland und in Bremen ist vorgesehen, daß der landschaftspflegerische Begleitplan von der Fachbehörde auf der Grundlage eines Gutachtens der Naturschutzbehörde erstellt wird (§ 14 S. 1 NatSchG Nds; § 13 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 NatSchG Saarl.; § 13 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 NatSchG Bremen).

Das saarländische und das bremische Naturschutzgesetz fordern auch für den landschaftspflegerischen Begleitplan die Herstellung des Einvernehmens (§ 13 Abs. 2 S. 1 NatSchG Saarl., § 13 Abs. 2 S. 1 NatSchG Bremen). Diese Regelungen sind mit der verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahme zulässig, daß lediglich die Herstellung des „Benehmens“ erforderlich ist, wenn über die Durchführung einer Maßnahme eine Bundesbehörde entscheidet.

3.1.7 Rechtsverbindlichkeit der Landschaftsplanung

Das Bundesnaturschutzgesetz sagt über die möglichen Rechtswirkungen der Landschaftsprogramme und der Landschaftsrahmenpläne als eigenständige Pläne nichts aus. Mit der in § 5 Abs. 2 BNatSchG vorgesehenen Möglichkeit der Integration der raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung können diese Teile der überörtlichen Landschaftsplanung Verbindlichkeit i.S.v. § 5 Abs. 4 ROG erhalten.

In den Landesnaturschutzgesetzen werden dementsprechend den selbständigen Landschaftsprogrammen und

21) STICH, 1983: Die Rechtsbeziehungen zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung. UPR. 177 (179)

22) STICH (s.o.) 183 ff; bei den Vorarbeiten für ein neues Baugesetzbuch besteht insoweit Einigkeit, als die Arbeitsgruppen übereinstimmend der Auffassung sind, daß nach den einschlägigen insbesondere naturschutzrechtlichen Vorschriften die Landschaftsplanung in die Bauleitplanung integriert werden kann. Uneinigkeit besteht darüber, ob im Bebauungsplan — neben den möglichen flächenbezogenen Festsetzungen — landschaftspflegerische Maßnahmen auch unmittelbar festgesetzt werden können, vgl. Schriftenreihe 03 „Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.108, Materialien zum Baugesetzbuch“, 76 f.

23) FICKERT, 1978: Der Verkehrswegebau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, BayVBl., 681 (684); MRASS: Der landschaftspflegerische Begleitplan im Vergleich zum Landschaftsplan und zur Umweltverträglichkeitsprüfung, Manuskript; SCHOENBERG, 1984: Umweltverträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 96, Münster, S. 87 ff.

Landschaftsrahmenplänen in der Regel keine Rechtswirkungen zugemessen. Ausnahmen bilden die Gesetze im Saarland (§ 8 Abs. 7 Saarl. NatSchG), in Schleswig-Holstein (§ 5 Abs. 2 Schl.-H.LPflg.G) und in Hamburg (§ 3 Abs. 3 Hamb. NatSchG).

Das Bundesnaturschutzgesetz überläßt den Ländern auch die Entscheidung darüber, ob und wie die Landschaftspläne der örtlichen Ebene verbindlich werden (§ 6 Abs. 4 S. 2 BNatSchG). Der Gesetzesformulierung ist zu entnehmen, daß dabei auch eine Verbindlichkeit des eigenständigen, d.h. nicht in die Bauleitplanung integrierten Landschaftsplanes möglich ist.

Als eigenständiger Plan wird der Landschaftsplan in Nordrhein-Westfalen (§ 16 Abs. 2 LG NW), im Saarland (§ 9 Abs. 7 S. 3 Saarl. NatSchG), in den Stadtstaaten (§ 8 Abs. 3 S. 2 NatSchG Bremen, § 11 NatSchG Berlin, § 7 Abs. 1 NatSchG Hamburg) und ausnahmsweise auch in Bayern (Art. 3 Abs. 5 NatSchG Bayern) verbindlich.

In den anderen Bundesländern entfaltet die Landschaftsplanung keine selbständige Rechtswirkung. Auf der örtlichen Ebene werden in diesen Ländern die Landschaftspläne, soweit erforderlich und geeignet, als Darstellung gem. § 5 Abs. 2 BBauG in den Flächennutzungsplan oder als Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 und 4 BBauG in den Bebauungsplan aufgenommen.

3.2 Planungspraxis

Aus zeitlichen, personellen und finanziellen Gründen war es dem Deutschen Rat für Landespflege nicht möglich, eine umfassende, abschließende Auswertung von Landschaftsplänen vorzunehmen, zumal eine Auswertung auf besondere Schwierigkeiten stößt, weil der Planungsprozeß und die Diskussion, die zur Entstehung von Flächennutzungs- und Landschaftsplänen führen, nur selten von Anfang an mitverfolgt werden können.

Der Rat beschränkte sich für die Auswertung daher auf einige ihm verfügbare Landschaftspläne aus den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und Hamburg. Die Planverfasser wurden, wenn möglich, bei der Untersuchung mit einbezogen. Grünordnungspläne wurden nicht untersucht.

Die Auswertung der Landschaftspläne *Bayerns und Baden-Württembergs* erbrachte über die Inhalte der Pläne, ihre Verbindlichkeit, ihre Integration in die Bauleitplanung und ihre Umsetzung Erkenntnisse, die aber nur z.T. auf andere Länder übertragbar sind, weil hier sowohl die gesetzlichen Voraussetzungen als auch der Einsatz von Landschaftsplanern unterschiedlich sind. Im folgenden sollen die wesentlichen Feststellungen wiedergegeben werden:

- In Bayern werden i.d.R. Landschaftspläne von Landschaftsarchitekten ausgearbeitet. Soweit Landschaftsarchitekten beteiligt waren, weisen die Pläne einen relativ umfassenden Inhalt auf, der dann auch im wesentlichen in den Flächennutzungsplan übernommen wird. Als vorteilhaft hat sich hierbei erwiesen, wenn die Bearbeitung des Flächennutzungsplanes und des Landschaftsplanes gleichzeitig begonnen wird, weil dann die Zusammenarbeit gewährleistet ist, der Inhalt des Landschaftsplanes in die Diskussion eingebracht und Zielkonflikte rechtzeitig erkannt werden können. Auch lassen sich auf diesem Wege die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege besser berücksichtigen. Eine zeitlich getrennte Ausarbeitung der Pläne hat nachteilige Auswirkungen, z.B. für die spätere Aufstellung der Pläne und ihre Inhalte, aber auch für die Bürgerbeteiligung.

- Wenn der Landschaftsplan neben dem Flächennutzungsplan erarbeitet worden ist, so kann er vom Inhalt her umfassender als ein in den Flächennutzungsplan integrierter Plan sein. Nur die in den Flächennutzungsplan zu übernehmenden Darstellungen gehen als öffentliche Belange in die Abwägung ein. Damit erwächst den Gemeinden eine hohe Verantwortung, die sie bislang vielfach nur unzureichend erfüllt haben. Der Landschaftsplan als Teilplan oder als integrierter Plan erlangt die gleiche Verbindlichkeit wie der Flächennutzungsplan. Die Aussagen der Landschaftsrahmenpläne sind behördenverbindlich.

- Flächennutzungspläne können die Nutzung von Flächen nur in den Grundzügen darstellen. Dabei wird nicht nach Bestand und Planung unterschieden. Eine zwangsläufige Folge dieses Umstandes und der mehr oder weniger ausschließlichen Widmung von Flächen für Nutzungen ist die Tatsache, daß viele Vorschläge der Landschaftspläne i.d.R. unverbindliche Empfehlungen bleiben.

Vor allem werden Vorschläge für die Anlage von Kleinstrukturen oft nicht in den Flächennutzungsplan übernommen, wie auch Maßnahmen des Artenschutzes nicht dargestellt werden können. Häufig werden wesentliche Textaussagen des Berichts zum Landschaftsplan nur in den Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan aufgenommen, so daß sie ebenfalls unverbindlich bleiben.

- In einigen Fällen wurden Inhalte von Landschaftsplänen in Gemeindeentwicklungspläne übernommen und erlangen nur dann eine Bindungswirkung, wenn sich die Gemeinde freiwillig dazu entschließt. In anderen Fällen wurde der Landschaftsplan als landespflegerischer Beitrag zum Flächennutzungsplan mit „Gutachtencharakter“, also ohne Verbindlichkeit beschlossen.

- Ökologische Untersuchungen fehlen noch häufig ebenso wie Untersuchungen über die Belastung von Natur und Landschaft; einschlägige Daten sind z.T. nur unzureichend verfügbar oder werden nicht genutzt. Die Biotopkartierung Bayerns (vorliegend im M 1 : 25.000) wird ab 1984 flächendeckend fortgeschrieben im Maßstab 1 : 5.000. Eine stärkere Zusammenarbeit mit der Landschaftsplanung ist vorgesehen.

- Die Finanzierung der Umsetzung von landespflegerischen Maßnahmen ist oft nicht gesichert. Auch die Pläne der Fachplanungsträger stehen der Umsetzung von Landschaftsplänen oft im Wege.

- Mit der Übernahme des Rechts auf Umwelt in die Bayerische Verfassung 1984 wurden die Bestrebungen zur Durchsetzung landschaftsplanerischer Ziele erheblich verstärkt (Finanzierungsprogramme für landschaftspflegerische Maßnahmen, Schutz von Feuchtgebieten und Wiesenbrütern, Erschwernisausgleich für die Landwirtschaft, Verstärkung der Artenschutzprogramme und stärkere Mitwirkung der Landschaftsplanung an den Fachplanungen).

- Zur Integration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan sind gemeinsame Vorstellungen zwischen den zuständigen Landesministerien (Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen und Oberste Baubehörde im Staatsministerium des Innern) in Zusammenarbeit mit freien Landschaftsarchitekten entwickelt worden. Sie enthalten Vorschläge für die Zusammenarbeit und das gemeinsame Verfahren zur Integration.

Für *Rheinland-Pfalz* liegen über die Ausarbeitung und Durchsetzung von Landschaftsplänen unterschiedliche Erfahrungen vor:

- In einer Reihe von Städten wurde die Bearbeitung des

Landschaftsplanes gleichzeitig mit dem Flächennutzungsplan von interdisziplinären Arbeitsgruppen unter Einschaltung freier Landschaftsarchitekten begonnen.

Durch die gemeinsame Erarbeitung von Flächennutzungsplan und Landschaftsplan, die gemeinsame Diskussion unter Hinzuziehung der Planer und die Beteiligung des Landschaftsplaners — z.T. auch mit unterschiedlichen Entwicklungsalternativen am gesamten Planungsprozeß — konnten wesentliche Inhalte des Landschaftsplanes in die Diskussion eingebracht und im Flächennutzungsplan verankert werden (z.B. Abgrenzung Industrie- und Siedlungsgebiete).

Schwierigkeiten bei der Durchsetzung landschaftsplanerischer Ziele ergeben sich vor allem dort, wo Fachplanungen (z.B. Straßenplanung) eingreifen. Die von der Landschaftsplanung vorgetragenen Alternativen zur Verkehrsplanung haben zur Überprüfung und Änderung, zum Teil zum Verzicht auf Straßen mit starken Eingriffen in Landschaftsraum und Stadtstruktur, geführt.

Mit der Einschaltung zusätzlicher Expertengutachten, so für Stadtklimatologie, konnten wertvolle ökologische Flächen mit hoher Bedeutung als Frischluftschneisen der Städte, wie Talau und Uferzonen, vor einer Nutzung mit Siedlungs- und Gewerbeflächen, gesichert werden.

Programme zur Umsetzung der Landschaftspläne sind angelaufen.

- Der Flächennutzungsplan lag für eine Verbandsgemeinde bereits vor, ihm war jedoch aufgrund nicht ausreichender landespflegerischer Aussagen die Genehmigung durch die Untere Landespflegebehörde versagt worden. Daher wurde von der Gemeinde die Erarbeitung eines Landschaftsplanes in Auftrag gegeben, wobei die Darstellungen des Entwurfs des Flächennutzungsplanes zu beachten waren. Der Beschlußfassung im Verbandsgemeinderat ging eine Diskussion in den einzelnen Ortsgemeinden voraus. Das abgestimmte Planwerk wurde dann den Trägern öffentlicher Belange vorgelegt, u.a. auch der Oberen Landespflegebehörde. In dem daran anschließenden Integrationsprozeß in den Flächennutzungsplan wurde eine Bürgerbeteiligung durchgeführt, die jedoch keine Änderungen hinsichtlich der in den Flächennutzungsplan zu übernehmenden Darstellungen brachte.

Herausragendes Problem der Verbandsgemeinde ist der Bims- und der Lava-Abbau. Insbesondere der Lava-Abbau findet überwiegend auf Gemeindebesitz statt und wird daher wegen der damit verbundenen Einnahmen von den Ortsgemeinden gefördert. Die Verbandsgemeinde neigt dazu, die Gegebenheiten vollständig und mit möglichst geringen Einschränkungen auszuschöpfen, wobei eine spätere Rekultivierung nicht ausgeschlossen wird. Der an Eigentümer-Interessen gebundene Bims-Abbau läßt außerhalb der bebauten Ortslagen ebenfalls kaum zusammenhängende Rekultivierungen zu, da er regellos Parzellen in Anspruch nimmt und in naher Zukunft noch nicht abgeschlossen wird.

Die Vorschläge des Landschaftsplans und seine Umsetzung laufen weitgehend den Interessen der Gemeinden zuwider. Als Instrument zur Steuerung des Abbaus ist er auch angesichts des Bergrechts nicht geeignet.

- Der Flächennutzungsplan stellt nur Nutzungswidmungen dar, weshalb aus der Realnutzung abgeleitete Pflege- und Entwicklungsvorschläge nicht dargestellt werden können. Das gilt auch für die Konflikte, die sich aus der Realnutzung und den notwendigen Sicherungsmaßnahmen ergeben.
- Vorschläge zum Schutz von Flächen und Objekten werden durch die zuständigen Fachbehörden nicht im wün-

schenswertem Umfang in Verfahren eingebracht, weil sie einerseits personell unzureichend ausgestattet sind; andererseits sind die durch die Landschaftspläne vorgeschlagenen Unterschutzstellungen zu unsystematisch, weil die verfügbaren Unterlagen, aber auch die Kriterien-gewichtung und die Fachausbildung der Planverfasser zu unterschiedlich sind.

- Bei den Gemeinden fehlen Sachbearbeiter, die vorrangig zur koordinierten Mittelbeschaffung und zur Planungs-umsetzung abgestellt sind.

Die Auswertung von mehreren Landschaftsplänen in *Nordrhein-Westfalen*, verbunden mit Gesprächen von Vertretern der Unteren Landschaftsbehörden, hat folgendes Ergebnis gebracht:

- Landschaftspläne werden i.d.R. von freien Landschaftsarchitekten, aber zunehmend auch vom Landschaftsverband Rheinland, Kommunalverband Ruhrgebiet und Landschaftsverband Westfalen-Lippe ausgearbeitet.
- Bei der Ausarbeitung müssen die Ziele der Landes- und Gebietsentwicklungspläne sowie die Inhalte der Flächennutzungspläne und die eingeleiteten planerischen Verfahren anderer Fachplanungsbehörden übernommen werden. Die Aussagen zu Natur und Landschaft in den Gebietsentwicklungsplänen sind nicht immer ausreichend. Wenn Ziele, Vorschläge und Maßnahmen, die im Landschaftsplanentwurf enthalten sind, im Gebietsentwicklungsplan nicht dargestellt sind, haben sie kaum eine Chance, beibehalten zu werden. Hier macht sich das Fehlen eines umfassenden Landschaftsrahmenplanes bemerkbar. Ein landespflegerisches Fachprogramm (Landschaftsprogramm), etwa auf der Ebene der Landesentwicklungspläne, existiert noch nicht.
- Neben dem ökologischen Fachbeitrag müssen auch landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Fachbeiträge übernommen werden. Bisherige Erfahrungen zeigen, daß sich aus den beiden letztgenannten Fachbeiträgen nur schwer notwendige landschaftspflegerische Aussagen und Festsetzungen ableiten lassen.
- Aufgrund der unbefriedigenden Stellung der überlasteten und unterbesetzten Landschaftsbörden kommt es im Abstimmungsverfahren mit den Gemeinden und den übrigen am Verfahren beteiligten Behörden i.d.R. zu einer „Ausdünnung“, einer Reduzierung der im ursprünglichen Entwurf dargestellten notwendigen Maßnahmen.
- Erarbeitung, Abstimmung und Beschlußfassung der Landschaftspläne haben z.T. einen Zeitraum von bis zu 7 Jahren in Anspruch genommen. Gründe dafür sind:
 - Die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung muß die ökologischen Grundlagen noch erheben oder nachkartieren.
 - Die ersten Entwürfe für Landschaftspläne weisen gelegentlich Mängel auf und müssen in Teilbereichen stark überarbeitet werden.
 - Ein Einvernehmen zwischen den beteiligten Gemeinden und übrigen Behörden (Land-, Forstwirtschaft) kann oft nicht zügig hergestellt werden.
 - Es waren bei den ersten Plänen auch Rechtsunsicherheiten zu überwinden, da mit dem Instrument des verbindlichen Landschaftsplans keine Erfahrungen vorlagen.
- In der Regel wird eine Bürgerbeteiligung am Aufstellungsverfahren der Landschaftspläne wie in § 2a BBauG durchgeführt. In einigen Fällen wurden auch Informationsveranstaltungen abgehalten.
- Der als Satzung verabschiedete Landschaftsplan ist ein Fachplan für Naturschutz und Landschaftspflege, in

dem nur Bereiche behandelt werden, die in den Kompetenzbereich der Unteren Landschaftsbehörde fallen. Die Untere Landschaftsbehörde ist allerdings nicht immer mit der Federführung beauftragt; in einigen Kreisen und kreisfreien Städten liegt die Federführung jedoch bei den Stadtplanungsämtern, die mit Fachkräften für Naturschutz und Landschaftspflege häufig unzureichend besetzt sind.

- Durch die Verbindlichkeit als Satzung wird sichergestellt, daß
 - die Entwicklungsziele für die Landschaft dargestellt werden (diese sind verbindlich für alle behördlichen Planungen; leider handelt es sich hierbei nur um eine „Soll“-Vorschrift und nicht um eine „Muß“-Vorschrift),
 - besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft festgesetzt werden (Naturschutzgebiet, Landschaftsschutzgebiet, Naturdenkmal, geschützter Landschaftsbestandteil; dadurch Möglichkeit der Schaffung eines Schutzgebietssystems; die festgesetzten Gebiete sind mit eigenen Schutzverordnungen und teilweise auch Pflegevorschlägen beschrieben),
 - eine Zweckbestimmung für Brachflächen festgelegt wird,
 - besondere Festsetzungen für die forstliche Nutzung ausgesprochen werden,
 - Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen festgesetzt werden.
- Die Festsetzungen haben aber nur insoweit unmittelbare Wirkungen auf die Gemeinden, Gemeindeverbände oder andere Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts, als sie Eigentümer der betreffenden Flächen sind. Allgemein wird die Auffassung vertreten, daß die Festsetzungen der Landschaftspläne bei der Bauleitplanung Vorrang genießen.

Darüber hinaus sind die privaten Grundstückseigentümer verpflichtet, die Festsetzungen auszuführen, soweit sie zumutbar sind. Erforderlichenfalls können Ausgleichszahlungen für bestimmte Maßnahmen gewährt oder auch Enteignungen durchgeführt werden.
- Der Landschaftsplan erstreckt sich i.d.R. nicht auf die zusammenhängend bebauten Ortslagen und die durch Bebauungspläne abgedeckten Gemeindeteile. Dies ist als Nachteil anzusehen, weil sich der Landschaftsplan somit nur auf den Außenbereich erstreckt, obwohl die bereits bebauten oder zur Bebauung anstehenden Gebiete ebenfalls der Landschaftsplanung bedürfen. Hier zeigt sich, daß Naturschutz und Landschaftspflege in den Kommunen weiterhin ausgebaut werden müssen. Einige Landschaftspläne reichen aber bereits bis in die freigehaltenen Durchlüftungs- und Grünschnitten im Innenbereich hinein.
- Über die tatsächliche Umsetzung der verbindlichen Landschaftspläne kann kein abschließendes Urteil abgegeben werden, da die meisten Pläne noch nicht lange genug vorliegen. Nach Auskunft der Vertreter der Unteren Landschaftsbehörden sind zahlreiche Maßnahmen (Sicherstellung von Schutzgebieten und -objekten, Ankäufe, Anpflanzungen, Anlage von Feuchtbiotopen) bereits ausgeführt worden. Es muß hinzugefügt werden, daß gleichzeitig mit dem Landschaftsplan ein Finanzierungsplan verabschiedet wird.

Die *Freie und Hansestadt Hamburg* beabsichtigt, für das gesamte Stadtgebiet ein Landschaftsprogramm aufzustellen, das — wie der Flächennutzungsplan — von der Bürger-

schaft verabschiedet wird. Die Ziele der Landschaftsplanung erhalten damit bereits eine hohe Verbindlichkeit. Auch in Hamburg gelten Landschaftspläne als Fachpläne für Naturschutz und Landschaftspflege und sollen Rechtsverbindlichkeit für jedermann haben. Allerdings ist bis jetzt noch kein Landschaftsplan verabschiedet worden. Das Hamburgische Naturschutzgesetz sieht auch die Möglichkeit vor, Grünordnungspläne, die als Sonderform von Landschaftsplänen bezeichnet werden, mit eigener Rechtsverbindlichkeit festzustellen. Da es schwierig ist, alle vorgesehenen Festsetzungen der Baubehörde gegenüber durchzusetzen, konnten erst wenige Grünordnungspläne verabschiedet werden. Hauptschwierigkeiten sind: Herstellung des Einvernehmens der Beteiligten, Rechtsunsicherheiten u.a.

Generell kann festgestellt werden, daß sich viele Gemeinden nur ungern Selbstbindungen auferlegen; im Rahmen ihrer Planungshoheit neigen sie zur weitestgehenden Reduktion der landschaftspflegerischen Belange in Bereichen mit anstehender oder möglicher verbindlicher Bauleitplanung. Wesentliche Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind von den zuständigen Landespflegebehörden bei Fachplanungen (Straßenbau, Bergbau, Flurbereinigung usw.) im Rahmen der vorgegebenen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zu berücksichtigen und in das Genehmigungs- oder Planfeststellungsverfahren einzubringen.

4 Ausarbeitung und Vollzug der Landschaftsplanung

4.1 Erfassung und Bewertung des Naturhaushalts

Der Bundesgesetzgeber verlangt im Bundesnaturschutzgesetz die nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts sowie die Darstellung des vorhandenen Zustandes von Natur und Landschaft und seine Bewertung nach den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§§ 1 und 6 BNatSchG). Das Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen fordert eine Analyse des Naturhaushalts (§ 17 LG) und nach dem Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz umfaßt der Landschaftsplan in der Bauleitplanung auch die Darstellung und Festsetzung von Flächen, auf denen Landschaftsbestandteile zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines leistungsfähigen Naturhaushalts notwendig und deshalb zu erhalten oder zu schaffen sind (§ 17 Abs. 3 LPFIG).

Zu den Aufgaben der Landschaftsplanung als raumbezogener Disziplin gehört daher unter anderem, den Naturhaushalt und die verschiedenen Nutzungen sowie die Untersuchungsergebnisse über die Landschaftsplanung räumlich darzustellen, die Beziehungen zwischen den verschiedenen Räumen deutlich zu machen und den Naturhaushalt für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu bewerten.

Es liegt eine Reihe von Methoden zur Erfassung und Bewertung des Naturhaushalts vor, von denen einige nachstehend in den Grundzügen dargelegt werden. Dabei darf nicht übersehen werden, daß einige davon bisher theoretische Ansätze geblieben sind und noch der praktischen Anwendung im Rahmen der Landschaftsplanung bedürfen.

Der Rat äußert nur zurückhaltende Bedenken, weil er in diesem Rahmen hierzu nicht abschließend urteilen kann. Er erachtet es als notwendig, in einem speziellen Forschungsvorhaben Methoden zur Erfassung und Bewertung des Naturhaushalts auf den verschiedenen Planungsebenen zu entwickeln und praktisch zu erproben.

Methoden zur ökologischen Raumgliederung

Die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie hatte bereits im Jahre 1974 vom Bundesmi-

nister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten den Auftrag erhalten, „Methoden zur Erstellung einer planungsorientierten ökologischen Raumgliederung“ zu untersuchen, und zwar ebenfalls zum Zweck der Erarbeitung von ökologischen Beiträgen für die Planung²⁴). Aus Befragungen von Landschaftsplanern ging deutlich hervor, daß diese einen wirklichen Bedarf an ökologischen Raumgliederungen als Grundlage für ihre Planungen haben. Bereits die Untersuchung der Gliederungsansätze hat gezeigt, daß für eine Reihe planerisch relevanter Fragestellungen aus den verfügbaren Kartenunterlagen nur ungenügende Informationen gewonnen werden können. Auch ist es nur in Ausnahmefällen möglich, mit Hilfe eines einzelnen Landschaftsfaktors den Raum zu gliedern und umfassende Aussagen zur potentiellen Nutzung zu machen. Selbst wenn es mit Hilfe ausreichender Landschaftsfaktoren möglich ist, ökologisch definierte Raumeinheiten abzugrenzen, so sind diese nur in wenigen Fällen mit nutzungsspezifisch abgegrenzten Räumen identisch, so daß dieses Verfahren häufig zu wenig auswertbaren Ergebnissen führt, zumal die räumliche Abgrenzung in der Regel vor der Bewertung der Landschaftsfaktoren vorgenommen wird. Der Anspruch, auf der Basis einer ökologischen Raumgliederung die entscheidenden ökologischen Fragen beantworten zu können, ist nach Auffassung der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie zumeist nicht realisierbar.

Diese Schwierigkeiten schließen nicht aus, daß aus der Karte der ökologischen Raumgliederung Nutzungseignungskarten abgeleitet und dem Planer zur Verfügung gestellt werden. Ein solches Beispiel wurde im Rahmen des „Man and the Biosphere“ (MAB)-Programms im Raum Frankfurt im Planungsgebiet der Regionalen Planungsgemeinschaft Untermain durchgespielt. Für die Darstellung des ökologischen Standortpotentials wurde die Karte der potentiellen natürlichen Vegetation verwendet, weil sie besser noch als die Bodenkarte eine höhere Integrationsstufe darstellt und Räume ähnlichen ökologischen Potentials zu größeren Einheiten zusammenfaßt. Die in der Karte der potentiellen natürlichen Vegetation dargestellten Vegetationseinheiten machen

- Räume gleicher ökologischer Qualität und Belastbarkeit sichtbar und
- grenzen Räume unterschiedlichen Naturpotentials voneinander ab.

Aus heutiger Sicht muß aber ergänzend angemerkt werden, daß die Anwendung der Kartierung der heutigen potentiellen Vegetation als Methode zur Bewertung des Naturhaushaltes überdacht werden muß. Durch die zunehmende Veränderung von Standorten (z.B. Saurer Regen) und gleichzeitige Abnahme letzter Reste der natürlichen Vegetation sowie naturnaher Ersatzgesellschaften nehmen ihre Aussagen tendenziell ab.

Wie die Auswertung der methodischen Ansätze für ökologische Raumgliederungen zeigt, sind sie in erster Linie auf den land- und forstwirtschaftlichen Sektor anwendbar und können kaum auf alle planerisch relevanten Fragen ausreichend Auskunft geben. Die Raumgliederung kann auch die ökologische Bestandsaufnahme und Bewertung der Landschaftsfaktoren nicht ersetzen, sondern muß auf ihr aufbauen.

Die ökologisch differenzierte Land- und Bodennutzung

Als eine Methode, die als ökologische Grundlage der Landschaftsplanung zu werten ist, kann in Anlehnung an HABER die „ökologisch differenzierte Bodennutzung“²⁵), die ökologische Funktionsräume unterscheidet, genannt werden; sie wird zur Zeit z.B. im Ammer-Isar-Hügelland praktiziert. Die

Entwicklung dieses Konzeptes einer stärkeren Funktions-trennung aufgrund der ökologisch unterschiedlichen Strukturierung von Landschaftsräumen wurde ausgelöst durch den zunehmenden Verdichtungsprozeß, die wachsende Umweltbelastung in den Verdichtungsräumen, die Rationalisierung der Landwirtschaft mit Schwerpunkt in den agrarischen Vorranggebieten und der verstärkte Entleerungsprozeß in den agrarischen Problemgebieten. Wenn die bisherigen Erkenntnisse dafür sprechen, daß ein Zusammenhang zwischen der Vielfältigkeit (Diversität) der Ökosysteme und ihrer Stabilität besteht, so muß diese Vielfältigkeit auch in der Landnutzung durchgesetzt werden. Für die Planung ist es zweckmäßig, vier Hauptnutzungstypen zu unterscheiden:

- (1) Typ der vorwiegend städtisch-industriellen Nutzung
- (2) Typ der vorwiegend intensiven landwirtschaftlichen Nutzung (u.a. landwirtschaftliche Vorranggebiete)
- (3) Typ der extensiven Nutzung mit vorwiegenden Ausgleichsfunktionen (z.B. Naturparke, landwirtschaftliche Problemgebiete)
- (4) Typ mit ruhender, gelegentlicher oder stark reduzierter wirtschaftlicher Nutzung mit vorwiegender Schutzfunktion (z.B. Naturschutzgebiete oder Gebiete mit ähnlichem Schutzstatus).

Je nach ökologischer Eignung eines Gebietes kann nur einer der genannten Nutzungstypen schwerpunktmäßig vorherrschen, ohne jedoch Ausschließlichkeit beanspruchen zu dürfen. Unter umweltpolitischen Gesichtspunkten kommt es bei der weiteren Entwicklung der Flächennutzung darauf an, ein System sich gegenseitig ökologisch ergänzender bzw. durch Zulieferung und Stabilisierungseffekte stützender Räume zu erhalten oder auszubauen. Für den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland, vor allem aber auf den Planungsebenen der Regionen sowie kleinerer Planungseinheiten gilt es also,

- eine ökologisch effektive räumliche Zuordnung der Funktionsräume des Typs 1 bis 4 zu sichern und
- die Flächenanteile der Typen 3 und 4 möglichst nicht zu verringern, sondern zu erweitern und in ihrer Leistungsfähigkeit zu steigern

(vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1978).

Wenn es auch keine Rückkehr zur traditionellen kleinräumigen Landnutzung gibt, so müssen aber dem Maßstab der Entwicklung deutliche Schranken gesetzt werden. Im Einzelfall kann es dafür keine andere Begründung geben als die Qualität des jeweiligen Ökosystems.

Diese Methode ist weitgehend regionalplanerisch ausgerichtet und geht von der Bodennutzung aus, was ihre Anwendbarkeit hinsichtlich der Erfassung der Eigenschaften des Naturhaushaltes und seiner Bewertung für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschränkt.

Anforderungen an ökologische Raumgliederungen

Auch BIERHALS²⁶) anerkennt die Erarbeitung und Interpretation ökologischer Raumgliederungen als wichtigen Bestandteil der Landschaftsplanung. Insgesamt bestehen jedoch verschiedene Vorstellungen darüber, was ökologische

24) Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie, 1977: Ökologische Grundlagen der Planung. Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz; H. 14, Bonn-Bad Godesberg.

25) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1978: Umweltgutachten 1978, Ziff. 1207.

26) BIERHALS, E.: Ökologische Raumgliederungen für die Landschaftsplanung, in: Buchwald, K. und Engelhardt, W. (Hrsg.), Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, Bd. II. 1980.

Raumgliederungen genau erbringen sollen. Er nennt z.B. folgende Vorstellungen für Verwendungsmöglichkeiten:

- Gliederung des Raumes
- Stabiler Bezugsraum für Daten
- Darstellung der Eignung oder des Naturpotentials
- Ermittlung der Belastbarkeit
- Naturhaushalt-Bewertung.

Wenn man die *inhaltlichen Anforderungen an eine ökologische Raumgliederung* aus den Zielen und Aufgaben der Landschaftsplanung gemäß § 1 Abs. 1 BNatSchG ableitet, schlägt er die Untersuchung von drei Fragestellungen vor:

1. Was ist wertvoll, schutzwürdig, erhaltenswürdig, was ist als Schutzobjekt oder natürliches Potential zu sichern?
2. Es ist zu untersuchen, was mit Schutzobjekten, mit natürlichen Potentialen geschieht, wenn bestimmte Planungen verwirklicht werden, bzw. was ist mit wertvollen schutzwürdigen Bestandteilen der Landschaft bereits geschehen, wie ist ihr Zustand, wie werden sie belastet?
3. Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es zur Sicherung wertvoller, schutzwürdiger Landschaft und zur Vermeidung bzw. Reduzierung von Belastungen oder Konflikten?

Eine ökologische Raumgliederung muß in jedem Fall Beiträge zur Beantwortung der ersten beiden Fragen liefern.

Die nach BIERHALS zu erfassenden Naturraumpotentiale (Naturschutzpotential/biotisches Regenerationspotential, Erholungspotential, biotisches Ertragspotential, Wasserdargebotspotential, Klimatisches Regenerationspotential, Rohstoffpotential, Bebauungspotential, Entsorgungspotential) stellen eine Auswahl dar, die nach Auffassung des Rates bei Bedarf erweitert werden muß. Im Zusammenhang damit bedarf der Begriff „Potential“ einer eindeutigen Klärung.

Vorrangig zu erfassen sind nach BIERHALS u.a.:

- das Rohstoffpotential
- das Naturschutzpotential/biotisches Regenerationspotential
- das Wasserdargebotspotential
- das Erholungspotential
- das klimatische Regenerationspotential.

Es ist in jedem Fall notwendig, die Kartierung der Naturraumpotentiale und die ökologische Raumgliederung für jedes der Potentiale für sich durchzuführen. Die Methoden zur Erfassung und die Kriterien zur Bewertung der einzelnen Naturraumpotentiale sind aber derart unterschiedlich, daß die Forderung nach einer allgemeingültigen ökologischen Raumgliederung damit nur schwer erfüllt werden kann.

Beispiele zur Erfassung des Naturhaushaltes mit Hilfe ökologischer Landschaftseinheiten

Hier soll die Möglichkeit vorgestellt werden, den Naturhaushalten mit Hilfe von ökologischen Landschaftseinheiten zu erfassen und so Grundlagen für die Landschaftsplanung zu schaffen. Dieser Weg soll bezüglich seiner Möglichkeiten anhand bereits vorliegender Arbeiten (siehe Anlage 4) näher erläutert werden.

In der Landschaft bzw. in den verschiedenen Landschaftsausschnitten stehen die Landschaftsfaktoren und die unterschiedlichen Nutzungen nicht zusammenhanglos nebeneinander, sondern sind auf unterschiedliche Weise sehr eng

miteinander verknüpft. Es liegt daher nahe, die verschiedenen Landschaftsfaktoren entsprechend ihrer engen Verknüpfung in der Natur zu mehr oder weniger ökologisch einheitlichen Landschaftseinheiten zusammenzufassen. Dabei spielen auch die jeweils vorhandenen Nutzungen eine sehr wichtige Rolle.

Den Weg, derartige Landschaftseinheiten darzustellen und für die gesetzlich vorgeschriebene Landschaftsplanung zu nutzen, haben bisher lediglich die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg (hier nur für den Landschaftsrahmenplan) beschritten. In Nordrhein-Westfalen werden sogenannte „planungsrelevante, ökologisch begründete Landschaftseinheiten“ ausgeschieden und als Grundlage für Aufgaben der Landschaftsplanung verwendet. Allerdings hat es schon früher nicht an Versuchen gefehlt, ökologische Landschaftseinheiten zu erarbeiten und für Planungszwecke zu verwenden.

Als feste Bezugseinheiten für ökologische Landschaftseinheiten kommen nur Landschaftsfaktoren in Frage, die relativ stabil sind und in ihrer Grundstruktur auch bei unterschiedlichen Nutzungen, soweit dies möglich ist, einigermaßen erhalten bleiben.

Zu den relativ stabilen Landschaftsfaktoren zählen u.a. das Relief, das Gestein, der Boden, das Großklima und die potentielle natürliche Vegetation. Weniger stabil sind dagegen reale Vegetation, Tierwelt, Wasserhaushalt und Geländeklima. Relief und Boden sind häufig, die potentielle natürliche Vegetation dagegen selten als Grundlage für Landschaftsgliederungen verwendet worden. Bisher ist nicht entschieden, welche der stabilen Landschaftsfaktoren sich als Grundlage für ökologische Landschaftsgliederungen am besten eignen. Die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich dafür entschieden, den Faktor Boden und die potentielle natürliche Vegetation als grundlegendes Gliederungselement zu verwenden. Weitere Untergliederungen der Landschaft können mit Hilfe des Reliefs, der realen Vegetation, des Wasserhaushalts, des Geländeklimas und gegebenenfalls der Tierwelt vorgenommen werden. Ein solches Verfahren hat, z.B. gegenüber der viel verwendeten und oft kritisierten „Grenzgürtelmethode“, den Vorteil, daß bei jedem weiteren Untergliederungsschritt kein oder nur ein geringer Informationsverlust (z.B. durch Generalisierung) auftritt.

Im folgenden soll der Frage näher nachgegangen werden, inwieweit bisher der Naturhaushalt bei Landschaftsplanungen berücksichtigt und bewertet worden ist (§ 6 Abs. 2 BNatSchG).

Heute wird in der Landschaftsplanung im allgemeinen so vorgegangen, daß zunächst Angaben über die wichtigsten Landschaftsfaktoren gesammelt werden. Das Problem dabei ist, ob diese Angaben nebeneinander stehen gelassen werden können oder ob sie in bestimmter Weise zu Landschaftseinheiten zusammengefaßt werden können. In der Landschaftsökologie wird dabei die Auffassung vertreten, daß die verschiedenen Landschaftsfaktoren zu Landschaftseinheiten zusammengefaßt werden können. Jede dieser Einheiten besitzt eine mehr oder weniger gleichartige ökologische Struktur, die kenntlich und damit einer Bewertung für Nutzungen zugänglich gemacht werden kann. Damit sind auch Aussagen über die Eignung dieser Landschaftseinheiten für bestimmte Nutzungen möglich. Wenn dies der Fall ist, handelt es sich bei der Eignungsbewertung gleichzeitig um eine Art Umweltverträglichkeitsprüfung. Es ist einzusehen, daß ein für eine bestimmte Nutzung weniger geeigneter Standort bei einer Verwirklichung dieser Nutzung große Umweltprobleme und ein für die gleiche Nutzung gut geeigneter Bereich dagegen erheblich weniger Umweltprobleme mit sich bringen wird.

Bei den meisten der bisher angefertigten Landschaftspläne ist festzustellen, daß eine Umsetzung ökologischer Zusammenhänge in Entwicklungs- und Planungsvorschläge nicht oder unzureichend vorgenommen wurde. In Anhang 4 wird an einigen Beispielen erläutert, wie weit man bisher in der Erfassung und Bewertung solcher Landschaftseinheiten gekommen ist. Dabei ist bei den aufgeführten Arbeiten zu berücksichtigen, daß sie zunächst einmal als Entwicklungsschritte für die Aufbereitung des Naturhaushalts für die Landschaftsplanung anzusehen sind und daher nicht zu erwarten ist, daß sie sämtlichen heute von der Landschaftsplanung zu stellenden Ansprüchen gerecht werden können.

Aufgabe des Naturschutzes und der Landschaftspflege wäre es, die im Bundesnaturschutzgesetz und in den Ländergesetzen für Naturschutz und Landschaftspflege enthaltenen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege konkret auf die Fläche bezogen am Naturhaushalt zu messen und entsprechend in die Planungspraxis umzusetzen.

In den in Anhang 4 aufgeführten Arbeiten lassen sich die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit (Funktionsfähigkeit) und in den Eigenschaften des Naturhaushalts deutlich ablesen. In allen Arbeiten werden für bestimmte Nutzungsansprüche empfindliche bzw. weniger empfindliche Standorte kenntlich gemacht. Durch eine entsprechende, an die Empfindlichkeit jeder Landschaftseinheit angepaßte Nutzung kann die Leistungsfähigkeit (Funktionsfähigkeit) des Naturhaushalts nachhaltig gesichert werden (§§ 1 und 2 BNatSchG).

In gleicher Weise lassen sich mit Hilfe der in den Arbeiten aufgezeigten Methoden die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter feststellen und entsprechende Schritte zu ihrer nachhaltigen Sicherung entwickeln (§§ 1 und 2 BNatSchG).

Jede Landschaftseinheit enthält einen charakteristischen Bestand an wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tieren. Landschaftseinheiten eignen sich daher auch als Grundlage zur Ausweisung von Schutzgebieten und Schutzobjekten unterschiedlicher Art. Außerdem ist es mit Hilfe solcher Arbeiten möglich, nicht naturnahe Standorte zu verdeutlichen und bei gleichen Standortvoraussetzungen Vorschläge für ihre Umwandlung in naturnahe Bereiche zu machen (§§ 1 und 2 BNatSchG).

Auch Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft drücken sich in den verschiedenartigen Landschaftseinheiten aus und können somit u.a. für die Beurteilung der Erholungsseignung herangezogen werden (§§ 1 und 2 BNatSchG).

So groß die hier dargestellten Möglichkeiten sind, so wenig sind sie bisher genutzt worden. In dieser Stellungnahme kann nur kurz auf die Probleme bei der Umsetzung ökologischer Grundlagen in die Landschaftsplanung eingegangen werden. Naturschutz und Landschaftspflege müssen sich künftig bezüglich der Landschaftsplanung um die Lösung folgender Aufgaben bemühen:

- Erforschung und Entwicklung von Methoden zur Gliederung der Landschaften in ökologische Landschaftseinheiten.
- Entwicklung von Methoden zur Verdeutlichung von Struktur und Funktion des Naturhaushalts der jeweiligen Landschaftseinheit.
- Entwicklung von Verfahren zur Gliederung der Landschaftsfaktoren.
- Entwicklung von Verfahren zur Bewertung der Eigenschaften der ökologischen Landschaftseinheiten für verschiedene Nutzungsansprüche (Bewertung der Eignung).
- Untersuchungen darüber, welche Anforderungen Nutzungsansprüche an den Naturhaushalt stellen.

- Untersuchungen darüber, wie sich die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege am Naturhaushalt messen bzw. abschätzen lassen. In diesem Zusammenhang wäre zu prüfen, inwieweit sich hierzu ökologische Landschaftseinheiten eignen.
- Untersuchungen darüber, wie die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit den Eigenschaften des Naturhaushalts und den Anforderungen der Nutzungen in Abstimmung gebracht werden können.
- Untersuchungen darüber, wie der in ökologischen Landschaftseinheiten erfaßte und dargestellte Inhalt in die Landschaftsplanung integriert werden kann. Bisher besteht hier kein oder nur ein sehr loser Zusammenhang.
- Untersuchungen darüber, inwieweit ökologische Landschaftseinheiten in dem oben geschilderten Sinne Grundlage für Umweltverträglichkeitsprüfungen für geplante Eingriffe in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG) sein können.

Ökologische Landschaftseinheiten lassen sich, wie aus den bisher bekannten Arbeiten hervorgeht, für einen großen, wenn nicht für den überwiegenden Teil der Aufgaben der Landschaftsplanung verwenden. Für besondere Aufgaben, z.B. für Fragen des Naturschutzes, ist ohnehin die Mitarbeit von Spezialisten erforderlich.

Wenn sich die Landespflege dazu entschließen würde, ökologische Landschaftseinheiten als eine Grundlage für die Landschaftsplanung zu übernehmen, stünde ihr ein Arbeitsfeld zu Verfügung, das ihr zur Zeit kaum von einer anderen wissenschaftlichen Disziplin streitig gemacht wird. Sie würde sich damit eine eigene, naturwissenschaftlich-ökologisch-planerische Grundlage schaffen, die sie bisher nicht besitzt. Die Planung auf der Grundlage ökologischer Landschaftseinheiten steht zur Zeit am Anfang der Entwicklung. Die Landespflege sollte sich dabei überlegen, ob sie sich nicht einen entscheidenden Anteil an der Entwicklung und Anwendung dieser neuen Planungsmethode sichern sollte.

4.2 Inhalte und Umsetzung des Landschaftsplanes

Die Umsetzung der Landschaftsplanung zielt auf zwei Bereiche

- a) als Beitrag zur räumlichen Verteilung von Nutzungen aus ökologischer Sicht (querschnittorientierter Beitrag zur Landesplanung und Bauleitplanung)
- b) als Instrument der Behörde für Naturschutz und Landschaftspflege (Beitrag zum Gebiets- und Artenschutz, zur Eingriffsregelung und Erholungsvorsorge).

Im Beitrag der Landschaftsplanung zur Landes- und Bauleitplanung wird u.a. die Verträglichkeit der Nutzungs- und Standortansprüche aller Flächennutzungen (Fachplanungen u.a.) im Planungsraum unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Sicherung der Leistungsfähigkeit (im Sinne von Funktionsfähigkeit) des Naturhaushalts und der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter überprüft.

Folgende Fragen sind dabei vorrangig zu beantworten:

- Wie beeinflussen die einzelnen Flächennutzungen und/oder Nutzungskombinationen den Naturhaushalt und das Bild der Landschaft?
- Durch welche Maßnahmen können nachteilige Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Bildes der Landschaft verhindert bzw. möglichst gering gehalten werden?

Im Beitrag zum Gebiets- und Artenschutz, zur Eingriffsregelung und Erholungsvorsorge ist vor allem die Frage zu beantworten:

- Was ist wertvoll, schutz- und erhaltungswürdig, schutzbedürftig und
- welche natürlichen Gegebenheiten sind als Fläche, Objekt oder Landschaftsteil zu sichern?

In den Landschaftsplanungen (Landschaftsrahmenplan, Landschaftsplan) ist folgendes darzustellen:

- Im Grundlagenteil der vorhandene Zustand von Natur und Landschaft und seine Bewertung einschließlich Nutzungs- und Zielkonflikte nach den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege
- Im Entwicklungsteil der angestrebte Zustand von Natur und Landschaft und die zu einer Erreichung erforderlichen Maßnahmen, insbesondere
 - a) die allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen,
 - b) die Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Flächen und einzelner Bestandteile der Natur,
 - c) die Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere,
 - d) die Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der freien Landschaft für die Erholung.

Die Landschaftsplanung verfolgt das Ziel, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Landschaftsbild und die Nutzungsfähigkeit von Naturgütern nachhaltig zu sichern durch

- Biotop- und Artenschutz,
- Bodenerosionsschutz,
- Wasserrückhaltung und Verbesserung der ökologischen Wirksamkeit von Gewässern,
- Durchgrünung ausgeräumter Landschaften,
- Behebung oder Ausgleich von Landschaftsschäden.
- Anlage von Grünzügen (Verbesserung des Ortsklimas, Beitrag zum integrierten Schutzgebietssystem, Erholung),
- Eingrünung von Gebäuden und Verkehrsflächen sowie Pflanzungen zum Immissionsschutz..
- Ausweisung von Flächen, die einer regelmäßigen und gezielten Pflege bedürfen.

In der freien Landschaft und im besiedelten Bereich sind Flächen für die Erholung zu sichern und Vorschläge für eine umwelt- und ressourcenschonende Erschließung zu entwickeln (z.B. Rad- und Fußwegenetze).

Die ökologische Vielfalt kann zur Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes beitragen. Sie ist aber auch eine wichtige Voraussetzung für die Erholung. Auf der Grundlage der Landschaftsstruktur (Relief, Gewässer) und der verschiedenen Nutzungen sind im besiedelten Bereich möglichst geschlossene Grünflächensysteme zu entwickeln, denn Freiflächen haben wichtige ökologische, stadtgliedernde, stadthygienische und Erholungsfunktionen.

Entsprechend dem Bedarf der Bevölkerung sind öffentliche Grünflächen auszuweisen, wie Parkanlagen, Spiel- und Sportplätze, Freibäder, Zeltplätze, Dauerkleingärten und Friedhöfe. Sie sollten ebenso Bestandteil eines möglichst geschlossenen Grünflächensystems sein, wie die Grünflächen an Einrichtungen für den Gemeinbedarf.

Die seit etwa 1960 in allen Bundesländern praktizierte und ab 1973 kodifizierte Landschaftsplanung hat noch nicht zur Ausformung richtungsweisender Verfahrensgliederungen und damit zu einer relativen Vereinheitlichung von Aufga-

ben und Inhalten der Landschaftsplanungen geführt. Dadurch konnten zwar die unterschiedlichen Probleme, die Differenziertheit der Landschaftsräume und ihre Schwerpunkte deutlicher dargestellt werden. Ebenso konnten hierdurch die unterschiedlichen planungsrechtlichen Möglichkeiten der Durchführung und Umsetzung der Landschaftsplanung, wie auch unterschiedliche Methodiken erprobt werden.

Die Unterschiede in den Methoden der Landschaftsplanung haben aber Nachteile,

- da die Pläne untereinander schwer vergleichbar sind,
- ein unterschiedliches Niveau aufweisen und
- die Verbindlichkeit, wie z.B. die Integration der Landschaftspläne in die Bauleitplanung, unterschiedlich gehandhabt wird.

Die Entwicklung eines richtungsweisenden Gliederungsschemas für die Landschaftsplanung wird für erforderlich gehalten; das setzt aber eine größere Vereinheitlichung der Aufgaben und der Verfahren der Umsetzung der Landschaftsplanung bereits im Bundesnaturschutzgesetz voraus. Dies wird besonders für die örtliche Landschaftsplanung als sehr vordringlich angesehen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf den Landschaftsplan, wengleich grundsätzliche Gesichtspunkte auch für den Landschaftsrahmenplan gelten.

Die Qualität von Landschaftsplänen wird bestimmt durch:

- weitgehende problemorientierte Erfassung der ökologischen Grundlagen und Nutzungsansprüche (d.h. die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege müssen planungsraumbezogen differenziert dargestellt werden), ihre Auswertung und ihre Umsetzung in nachvollziehbare Maßnahmen
- weitgehende Umsetzung und eigene Verbindlichkeit durch Fachpläne oder durch Integration in die Bauleitpläne.

Die ökologischen Grundlagen werden z.B.

- in Nordrhein-Westfalen durch die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF) und
- in Hamburg, Berlin und Bremen überwiegend durch die Umweltschutzbehörden, z.T. in enger Zusammenarbeit mit Universitätsinstituten und Ökologen, fast flächendeckend,

zur Verfügung gestellt.

In allen anderen Bundesländern liegen Biotopkartierungen im Maßstab 1:25.000 vor bzw. sind in Bearbeitung. Sie können jedoch nicht als vollständig bezeichnet werden, zumal Waldflächen meist nicht kartiert sind und ausreichende Aussagen über die Tierwelt häufig fehlen; darüber hinaus ist der Maßstab 1:25.000 zu groß, so daß wichtige Detailinformationen über Habiatstrukturen und Landschaftsstrukturen noch nicht dargestellt werden. Sie sind aber für die Ebene des Landschaftsplanes, in dem wichtige Einzelinformationen über Standortqualität und über die Vielfalt der Lebensräume verarbeitet werden müssen, wichtig.

Eine *flächendeckende Kartierung* aller Landschaftsräume in den für die Landschaftspläne notwendigen Maßstäben von 1:5000 oder 1:10.000 und ihre Fortschreibung wird erst in acht bis zehn Jahren mit einem entsprechenden Einsatz von Mitteln und Personen möglich sein. In dieser Zeit werden aber bald die Hälfte aller Gemeinden an ihren Landschafts- und Flächennutzungsplänen weiterarbeiten, ohne diese detaillierten Untersuchungen aufnehmen zu können.

Um die für die Landschaftsplanung unverzichtbaren ökologischen Grundlagen vor der Planung zu erhalten, die Qualität des Landschaftsplanes, seine Integration in den Flächennutzungsplan zu verbessern, sollten Wege gesucht werden, ausreichende ökologische Grundlagen für den Landschaftsplan nach vorgegebenen einheitlichen Kriterien durch die Zusammenarbeit zwischen Landschaftsarchitekten und Ökologen zu erarbeiten.

Auch eine differenzierte Biotopkartierung kann nicht die notwendige Erfassung der realen Situation vollständig ersetzen, neben ihr sind insbesondere Daten zur Beurteilung von Nutzungsansprüchen und -konflikten und zu Faktoren des Naturhaushaltes zu erfassen, die durch die Pflanzen- und Tierwelt nur unzureichend wiedergegeben werden.

Dies hat dazu geführt, daß in der Regel vorhandene Unterlagen benutzt und interpretiert werden (vgl. Anlage 2), so die topographischen Karten, Bodenkarten, Karten der potentiellen natürlichen und realen Vegetation und dgl. mehr sowie deren Ergänzung durch eigene Kartierungen und Untersuchungen des Planers. Dabei ergibt sich neben inhaltlich-fachlichen Problemen die Frage der Honorierung. So sieht die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), die Grundlage der Honorarberechnung für Landschaftspläne ist, die Erfassung der natürlichen Grundlagen als eine besondere Leistung vor. Diese sollte von der Gemeinde zusätzlich auch in Auftrag gegeben werden.

Neben der Erfassung der ökologischen und gesellschaftlichen Daten stellt die Ordnung und Bewertung der auf den Naturhaushalt bezogenen Daten ein methodisches Hauptproblem dar. In der Vergangenheit wurden dazu mehrere Wege beschritten, u.a.

- die Abgrenzung von landschaftsökologischen Raumeinheiten,
- die Ausweisung von Naturraumpotentialen,
- die ökologisch-funktionelle Raumgliederung und
- die Abgrenzung von Biotoptypen,

die die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in unterschiedlicher Intention verfolgen (vgl. Abschnitt 4.1).

Die *Abgrenzung von Biotoptypen* ist flächendeckend erstmals im Rahmen des Landschaftsprogramms Berlin (das Landschaftsprogramm Berlin steht auf der Ebene des Flächennutzungsplanes) für das Artenschutzprogramm durchgeführt worden. D.h. die Methodik ist noch nicht allgemein bekannt und diskutiert worden, daher wurde sie im Abschnitt 4.1 auch nicht behandelt. Dem Vorteil, hiermit eine problem- und zielorientierte Abgrenzung zu haben, steht wahrscheinlich der Nachteil entgegen, nach relativ instabilen Kriterien (Pflanzen- und Tierwelt) und nicht für alle Aufgabenfelder der Landschaftsplanung eine sinnvolle Abgrenzung gefunden zu haben.

Aus den zur Zeit sich noch in der Diskussion befindlichen Ordnungs- und Bewertungsverfahren für die ökologisch-gestalterischen Grunddaten erscheint es wenig sinnvoll, bereits jetzt ein Verfahren zu favorisieren, insbesondere bei der unterschiedlichen inhaltlichen und verfahrenstechnischen Ausgestaltung der Landschaftsplanung. Stattdessen erscheint ein EDV-gestütztes Landschaftsinformationssystem begrüßenswert, mit dessen Hilfe sowohl die vorgestellten Verfahren elektronisch nachgebildet werden könnten (instrumenteller Einsatz des Landschaftsinformationssystems), oder aber es lassen sich methodisch neue Wege der Datenerfassung und -bewertung beschreiben (EDV-Methodik).

Entscheidend für die Wirksamkeit der Landschaftspläne ist ihre eigene *Verbindlichkeit* oder ihre *Umsetzung in rechtswirksame Pläne*. Die in den vorbereitenden Bauleitplan inte-

grierten Teile des Landschaftsplanes müssen die gleiche Verbindlichkeit erhalten wie der Bauleitplan. Dies gilt auch für den Fall, daß der Landschaftsplan Teilplan (Bestandteil) des Flächennutzungsplanes ist.

Das Erlangen der Wirksamkeit setzt die volle Einbeziehung des Landschaftsplanes in das Verfahren mit der Abstimmung der Träger öffentlicher Belange, die Anhörung der Öffentlichkeit (sowohl vorgezogene Bürgerbeteiligung nach §2a BBauG wie auch Auslegung im Plangenehmigungsverfahren) und die Genehmigung durch den Regierungspräsidenten voraus.

Der Landschaftsplan ist — wenn er in den Flächennutzungsplan integriert wird — ein vorbereitender behördenverbindlicher Plan (dies gilt nicht für Nordrhein-Westfalen und die Stadtstaaten).

Er wird umgesetzt durch:

- Bebauungspläne (integriert oder getrennt)
- Planfeststellungsverfahren für Fachplanungen (Landschaftspflegerischer Begleitplan oder Einarbeitung der Ausgleichsmaßnahmen in den Fachplan)
- andere Ortssatzungen, wie Baum- und Uferschutzverordnungen
- naturschutzrechtliche Verfahren (Ausweisung von Schutzgebieten und -objekten).

Die gültige *Planzeichenverordnung* für Bauleitpläne (Planz. V 81 vom 30.7.1981 BGB 1., S. 833) ist in ihrer jetzigen Form nicht geeignet, die Inhalte der Landschaftsplanung darzustellen; denn die Planzeichen

- unterscheiden nicht zwischen Bestand und Planung
- sind überwiegend auf die Ordnung bebauter Bereiche, nicht auf freie Landschaftsräume ausgerichtet
- sind nicht geeignet für die Darstellung einzelner Bäume, Landschaftsstrukturen und -bestandteile (Hangkanten, Bäche u.a).

Für die Erweiterung der Planzeichenverordnung liegen Entwürfe in verschiedenen Bundesländern vor. Außerdem wird ein Konzept von einer Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung erarbeitet.

Bestandsaufnahme und Bewertung als Grundlage des Landschaftsplanes müssen im gesamten Verfahren sichtbar bleiben bis zur Überprüfung durch die Höhere Naturschutzbehörde und die Genehmigung des Regierungspräsidenten. Während der Ausarbeitung der Planungskonzepte muß der Landschaftsplan neben dem Flächennutzungsplan als eigener Plan bearbeitet werden, um mögliche Konflikte und Alternativen darzustellen. Das gilt besonders für die vorgezogene Bürgerbeteiligung und die ersten Beschlüsse im Gemeinderat. Bei der Vorlage von zwei getrennten Plänen zur Genehmigung (Landschaftsplan und Flächennutzungsplan) ist eine Übereinstimmung der wesentlichen Planungsaussagen erforderlich.

Die meisten Bundesländer haben in den letzten 20 Jahren die früher ehrenamtlich tätigen Beauftragten für Naturschutz ersetzt durch hauptberuflich tätige *Fachleute* in den Unteren, Höheren und Obersten Naturschutzbehörden. Ausnahmen bilden noch die Länder Baden-Württemberg und Niedersachsen. Kreisfreie Städte haben eigene Naturschutzbehörden als Sachgebiete ihrer Ordnungsämter aufgebaut. Durch die Fachkräfte für Naturschutz und Landschaftspflege in den Behörden des Wasser- und Straßenbaus und der Flurbereinigung ist die Umsetzung landschaftsplanerischer Ziele verbessert worden.

Mit der Einrichtung der *Landesanstalten und Landesämter* für Naturschutz, Landschaftspflege und Umweltschutz ist das Angebot der Daten und ihre Qualität entscheidend verbessert worden. Sehr wichtig ist die Beteiligung der Anstalten und Ämter an allen Planfeststellungsverfahren (wie z.B. in Bayern) und auch an sonstigen Planungsverfahren als Träger öffentlicher Belange.

Bei den Unteren Naturschutzbehörden, in der Regel den Landkreisen, sind die Mitarbeiter für Naturschutzfragen oft überfordert. Sie sollen an der Aufstellung der Landschaftspläne beteiligt werden, sie müssen neben dem Vollzug von Landschaftsplänen in der Bauleitplanung landschaftsplanerische Auflagen zu Planfeststellungsverfahren überwachen und Rechtsverordnungen vorbereiten und überwachen. Den Sachbearbeitern für Naturschutz fehlt oft die für diese Aufgaben notwendige Selbständigkeit und sie sind weisungsgebunden. Eine ihren gesetzlichen Aufgaben entsprechende Ausstattung dieser Ämter kann durch Umsetzung von Stellen aus rückläufigen Fachbereichen erreicht werden.

4.3 Eingriffsregelung — Umweltverträglichkeitsprüfung

Zur Klärung des Begriffs „Ausgleichsmaßnahmen“

Das Bundesnaturschutzgesetz hat in § 8 Abs. 1 die „Eingriffe in Natur und Landschaft“ erläutert, und in einigen Landesgesetzen, so in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen und Berlin, ist im einzelnen festgelegt, welche Maßnahmen in der Regel als Eingriffe und welche nicht als Eingriffe anzusehen sind. Nicht so eindeutig lassen sich die Gesetze darüber aus, wann ein Eingriff ausgeglichen ist. Es heißt zwar in § 8 Abs. 2 BNatSchG, daß ein Eingriff ausgeglichen ist, wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist. Die gesetzliche Fiktion wirft fachlich erhebliche Probleme auf, z.B. welchen Maßstab man im Vergleich des alten mit dem neuen Zustand der Landschaft anlegen soll? Ein echter Ausgleich im Sinne des Wortes ist nicht möglich, weil der neue Zustand ein anderer ist als der alte. Eigentlich handelt es sich auch bei den „Ausgleichsmaßnahmen“ um „Ersatzmaßnahmen“, weil in aller Regel ein veränderter Zustand von Natur und Landschaft eintritt. Es bedarf dann einer sachverständigen Beurteilung, ob und wieweit diese Maßnahmen als „Ausgleich“ für die Auswirkungen des Eingriffs ausreichen.

Die gesetzlichen Bestimmungen der Länder sehen als „Ersatzmaßnahmen“ solche Maßnahmen vor, die an anderer Stelle, also abseits des Eingriffsortes, vorgenommen werden müssen. Ersatzmaßnahmen sind solche Maßnahmen, die nach Abwägung im Sinne von § 8 Abs. 3 BNatSchG in Verbindung mit Abs. 9 vorzunehmen sind. Wenn Ersatzmaßnahmen örtlich und zeitlich nicht möglich sind, dann kann nach den Rechtsvorschriften in einigen Bundesländern Ersatz oder Ausgleich in Geld geleistet werden. In diesen Fällen ist es erwartungsgemäß schwieriger zu beurteilen, ob und wieweit die Beeinträchtigungen eines Eingriffs ersetzt werden können. Dies bedarf gründlicher und nachvollziehbarer Untersuchung und Beurteilung durch Sachverständige. In jedem Fall aber muß sichergestellt werden, daß sich der Verursacher nicht durch finanziellen Ersatz „freikaufen“ kann.

Was ist ein Eingriff?

In der Wirklichkeit ist es nicht so einfach festzustellen, welche Auswirkungen ein Eingriff hat. Es liegen aber bereits

einige Arbeiten über Eingriffe und ihre Wirkungen vor. So stellte KRAUSE (1978) in seinen Untersuchungen von Wirkungszusammenhängen durch Eingriffe fest, daß sich jede Nutzungsform in Stoff- und Energieentnahme und/oder Stoff- und Energiezugabe äußert, wobei auf der Aktionsseite Faktoren in Erscheinung treten, die auf der Reaktionsseite Wirkungen, d.h. Zustandsveränderungen, verursachen. Eingriffe in die Landschaftsstruktur und in den Landschaftshaushalt sind somit durch Wirkfaktoren gekennzeichnet, die bei Landschaftsfaktoren Wirkungen und Folgewirkungen hervorrufen können. VESTER (1978) setzt sich mit den Eingriffen in vernetzte Systeme und ihre integrale Bedeutung auseinander. Er stellt fest, daß dort, wo ein Eingriff einsetzt, die Wirkung nicht zu Ende ist, sondern sie gelangt über komplizierte Regulationsphänomene meist zu sehr überraschenden Rückwirkungen.

Soweit Landesgesetze festlegen, welche Maßnahmen als Eingriffe und welche nicht als Eingriffe anzusehen sind, soll stellvertretend auf das Landespflegegesetz von Rheinland-Pfalz (§ 4) in der Fassung vom 5. Februar 1979 und das Landschaftsgesetz von Nordrhein-Westfalen (§ 4) in der Fassung vom 26. Juni 1980 hingewiesen werden. Aufgrund der Auflagen kann in etwa festgestellt werden, welche Maßnahmen nach dem Naturschutzrecht als Eingriffe anzusehen sind.

Zur Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen

Das geltende Naturschutzrecht hat sich nicht darüber ausgelassen, welche Beeinträchtigungen aufgrund eines Eingriffs „vermeidbar“ bzw. „unvermeidbar“ sind, weil dies nur in jedem Einzelfall konkret feststellbar ist. Die Feststellung der Vermeidbarkeit bzw. Unvermeidbarkeit aufgrund § 8 Abs. 2 BNatSchG, aber auch die Festlegung der erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen setzen daher zwangsläufig eine gründliche Prüfung voraus, und zwar vor einem Eingriff, also im Vorfeld eines Projektes oder einer Planung. In der Tat sind diese Feststellungen der Vermeidbarkeit bzw. Unvermeidbarkeit einschließlich der Bestimmung von § 8 Abs. 3 „Untersagung“ ein bedeutsames Element zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Man muß sich die Frage stellen, warum die vom Gesetz gebotene Möglichkeit bislang nicht genutzt worden ist. Es sind nur wenige Projekte von Fachplanungen bekannt, für die rechtzeitig eine gründliche Prüfung der vorgenannten Art vorgenommen worden sind.

Wenn die gesetzliche Regelung der Eingriffe in Natur und Landschaft aufgrund § 8 BNatSchG als ein Ansatz zur UVP erachtet werden kann, dann muß auch ausgesagt werden, ob und inwieweit sich die Eingriffsregelung von den Vorstellungen einer UVP unterscheidet. Wenn in den Gesetzen festgelegt ist, daß der Verursacher eines Eingriffs zu verpflichten ist, vermeidbare „Beeinträchtigungen“ von Natur und Landschaft zu unterlassen sowie unvermeidbare Maßnahmen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, so kann man davon ausgehen, daß der „Eingriff“ im Grundsatz bereits gebilligt ist und die vorgenannten Verpflichtungen im Planfeststellungsverfahren entschieden werden. Wenn nach § 8 Abs. 3 BNatSchG ein Eingriff gegebenenfalls zu untersagen bzw. unzulässig ist, so kann man daraus ableiten, daß die Prüfung bereits rechtzeitig, d.h. vor dem eigentlichen Planungsprozeß, vorgenommen werden muß. Man kann jedoch feststellen, daß eine Prüfung der Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen bzw. der Zulässigkeit von Eingriffen nach dem z.Z. geltenden Naturschutzrecht zwar vor dem Planfeststellungsverfahren vorgenommen werden müßte, die Entscheidung in aller Regel aber erst im Planfeststellungsbeschluß getroffen wird. In einer UVP aber, wie sie im Interesse eines wirk-

samen Natur- und Umweltschutzes für alle landschafts- und raumrelevanten Planungen durchgeführt werden sollte, muß diese Prüfung vor der Planung und endgültigen Projektierung vorgenommen werden, weil das Ergebnis auch zu einem eindeutigen Nein oder zu Alternativvorschlägen und zu Auflagen führen kann, die dann nicht erst im Zuge eines Planungsprozesses, sondern bereits von seinem Beginn an berücksichtigt werden müssen.

Aus diesem Ablauf ergibt sich auch ein Unterschied in der Stelle, die für die Prüfung zuständig ist. Während eine UVP von unabhängigen Sachverständigen auszuführen ist und die Auswertung der Einzelgutachten von einem unabhängigen Gremium vorzunehmen ist könnte die Prüfung der Vermeidbarkeit bzw. Zulässigkeit aufgrund des geltenden Naturschutzrechts z.B. im Rahmen der Landschaftsplanung vom Verursacher vorgenommen werden. Die Prüfung durch den Verursacher aber kann nicht im Sinne einer unabhängigen UVP sein, so daß der Verursacher zwar zu den Kosten herangezogen werden sollte, die Prüfung selber aber von unabhängigen Stellen und Sachverständigen (zuständige Behörde für Naturschutz und Landschaftspflege, entsprechendes Landesamt oder Genehmigungsbehörde) durchzuführen ist. Der Verursacher aber muß alle die Fakten vorlegen, die zur Beurteilung des Eingriffs und seiner Beeinträchtigung auf Natur und Landschaft beitragen können.

Zur Prüfung der Umweltverträglichkeit

Als erste Bekanntmachung mit verbindlichen Konsequenzen hat die Bundesregierung mit Wirkung vom 22. August 1975 eine Beschluß über „Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes“ gefaßt. Die Grundsätze sollen den Geltungsbereich, den Prüfungszweck, die Durchführung der Prüfung, die Beteiligung und den Prüfungsablauf regeln.

Der Umweltbericht 1976 erläutert noch einmal die Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes. Er führt hierzu aus:

„Die Grundsätze machen der gesamten Bundesverwaltung eine formalisierende Prüfung aller öffentlichen Maßnahmen des Bundes auf ihre Umweltverträglichkeit zur Pflicht (neben Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch Programme und Pläne, Verwaltungsakte, Verträge, sonstige nach außen wirksame Handlungen). Alle Behörden und Stellen des Bundes und ihre zuständigen Bediensteten sind danach gehalten, bei Vorarbeiten zu öffentlichen Maßnahmen die Frage der Umweltbelastung so früh wie möglich ausdrücklich zu stellen und berührte Umweltbelange im weiteren Verfahren zu berücksichtigen; Ziel ist es, schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden oder sie wenigstens so gering wie möglich zu halten oder auszugleichen.“

Zu diesen Grundsätzen des Bundesministers des Innern müssen auch einige kritische Anmerkungen vorgebracht werden. So heißt es unter Art. 1, Abs. 3:

„Diese Grundsätze finden keine Anwendung, soweit in oder aufgrund von Rechtsvorschriften spezielle Bestimmungen zum Schutz der Umwelt getroffen sind“.

Das bedeutet in der Praxis, daß alle Fachplanungen mit eigenen Planfeststellungsverfahren, die erfahrungsgemäß besonders tief in den Naturhaushalt der Landschaft eingreifen, von der unmittelbaren Verbindlichkeit der Grundsätze ausgenommen sind. Das sind die Straßenplanung, die wasserbauliche Planung, die Betriebsplanung des Bergbaues, die Abfallbeseitigung, die Flurbereinigung und die Forstplanung. Der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat inzwischen durch Beschluß vom 18. März 1977 diese Grundsätze für seinen Geschäftsbereich eingeführt, jedoch dahingehend eingeschränkt, daß sie „nicht

auf ein gesondertes Prüfungsverfahren“ abzielen. Wie aber soll die Umweltverträglichkeit geprüft werden, wenn kein Prüfungsverfahren stattfindet? Auch lassen sich die Grundsätze nicht eindeutig über den Zeitpunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung aus.

Der Rat erachtet es als notwendig, die fehlenden gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu schaffen. In jedem Falle aber sollte sich die Eingriffsregelung im Naturschutzrecht klar und unmißverständlich darüber auslassen, zu welchem Zeitpunkt und von welcher Stelle die Prüfung der Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen vorzunehmen ist. Die genannten gesetzlichen Mängel aber dürfen kein Vorwand sein, vorläufig von der Prüfung abzusehen oder sie nur beiläufig im Zuge eines Raumordnungs-, Bauleit- oder Planfeststellungsverfahrens umzusetzen. Hier liegt eine bedeutende Aufgabe der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde vor, die in den Naturschutzgesetzen enthaltene Verpflichtung zur Prüfung der Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen und damit der Zulässigkeit von Eingriffen in die Tat umzusetzen.

In den Grundsätzen der Bayerischen Staatsregierung für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen vom 12. September 1978 ist ein Ablaufschema vorgesehen, das

- eine Vorerhebung,
- eine Prüfung der Umwelterheblichkeit,
- eine Prüfung der Umweltverträglichkeit und
- eine Abwägung der verschiedenen Belange

vorsieht. Die im Rahmen der Vorerhebung und Prüfung der Umwelterheblichkeit vorgesehenen Schritte könnten von den zuständigen Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege oder den entsprechenden Landesämtern und -anstalten vorgenommen werden. Der vorgenannte Ablauf würde sicherstellen, daß ein Verzicht auf eine UVP nur dann zu verantworten ist, wenn die Vorerhebung und die Prüfung der Umwelterheblichkeit dies zulassen.

Es darf auch nicht übersehen werden, daß die geforderte Prüfung der Umweltverträglichkeit als eine notwendige Maßnahme zur Erhaltung und Wiederherstellung der natürlichen Umwelt inzwischen ein grenzüberschreitendes Anliegen ist. So wird z.B. in der „Weltstrategie für die Erhaltung der Natur“ der International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) aus dem Jahre 1980 als vorrangige nationale Maßnahme die „Vorausfeststellung möglicher Umwelteinwirkungen bei allen größeren Vorhaben“ gefordert; das entspricht einer rechtzeitigen Prüfung der Umweltverträglichkeit von geplanten Projekten.

Die Tatsache, daß sich auch die Europäischen Gemeinschaften eingehend mit dem Komplex befaßt haben und die EG-Kommission dem Rat der EG den „Vorschlag einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben“ vorgelegt hat, läßt erkennen, welche Bedeutung man einer solchen Prüfung beimißt. In der Begründung der Richtlinien heißt es:

„Mit diesem Vorschlag sollen in die Rechtsvorschriften und die Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten einige allgemeine Grundsätze zur vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung bei öffentlichen und privaten Vorhaben, die größere Auswirkungen auf die Umwelt und Lebensbedingungen haben können, eingeführt werden. Die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten haben die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß vor Genehmigung oder Zustimmung zu bestimmten Vorhaben die Auswirkungen auf die Umwelt geprüft werden, damit ihre Beschlüsse auf der Grundlage ausreichender Information über die wichtigsten Umweltaspekte des jeweiligen Vorhabens gefällt werden.“

In der Begründung des Richtlinienvorschlages wird dann weiter gesagt, daß „die beste Umweltpolitik darin besteht, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, statt sie erst nachträglich in ihren Auswirkungen zu bekämpfen“. Umweltverträglichkeitsprüfungen sind also ein Mittel zur Durchführung einer Vorsorgepolitik. Auch das macht deutlich, daß eine UVP nicht während eines Planungs- und Projektverfahrens, sondern im Zeitpunkt der Vorplanung anzusetzen ist.

Ein Beispiel für die Einführung der UVP ist die Schweiz, die als Staat mit ausgeprägt föderativem Charakter im Jahre 1983 ein Umweltschutzgesetz erlassen hat, das auch die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Großanlagen, zu denen z.B. Flugplätze, Autobahnen, Industrie- und Kraftwerke, Verbrennungsanlagen, Deponien und militärische Anlage zählen, zur Pflicht macht. Der Schweizerische Bund für Naturschutz nimmt in seiner Zeitschrift hierzu Stellung und sagt, daß der Einfluß einer Großanlage auf die Umwelt festgestellt werden muß, bevor der Bau bewilligt werden darf.

4.4 Modellvorstellungen für Landschaftspläne

Bundeslandschaftsprogramm und -berichte

Von der Bundesregierung soll ein Bundeslandschaftsprogramm ausgearbeitet werden, in dem die gesetzlich vorgegebenen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in ihren räumlichen Grundzügen dargestellt sind. Eine wesentliche Begründung für die Ausarbeitung eines solchen Programmes sind die internationalen Verpflichtungen. Die Bundesregierung sollte alle 2 Jahre einen Landschaftsbericht (Umweltbericht) herausgeben, der Aufschluß über die Situation von Natur und Landschaft und über den Vollzug des Bundeslandschaftsprogrammes gibt.

Landschaftsprogramme und -berichte der Länder

Von allen Länderregierungen sollen Landschaftsprogramme ausgearbeitet werden, in denen die gesetzlich vorgegebenen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege festgelegt sind, die entsprechend der Entwicklung fortgeschrieben werden müssen. Die Landschaftsberichte (Umweltberichte) der Länder sollen ebenfalls alle zwei Jahre erstellt werden und den Vollzug der Landschaftsprogramme wiedergeben. Die Programme und Berichte von Bund und Ländern müssen Grundlage für die Ausarbeitung und Beurteilung aller raum- und landschaftsbezogenen Planungen sein.

Landschaftsrahmenpläne

Der Rat sieht es als notwendig an, daß die Landschaftsrahmenpläne von der zuständigen Fachbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege aufgestellt werden. Die Aussagen sollen soweit wie möglich sowohl von der Landesplanung (Landesentwicklungspläne, Regionale Raumordnungsprogramme) als auch von der Regionalplanung (Regionalpläne, Gebietsentwicklungspläne) übernommen werden (Sekundärintegration). Nicht übernommene Aussagen sollen für die für Naturschutz und die Landschaftspflege zuständige Fachbehörde selbst, die die Pläne aufgestellt hat, und für die nachgeordneten Behörden verbindlich sein.

Landschaftspläne

Der Landschaftsplan sollte die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege *umfassend* darstellen und damit die

Grundlage sowohl für die Bauleitplanung als auch die Fachplanung sein.

Für die Aufstellung von Landschaftsplänen kommen zwei Möglichkeiten in Betracht, wobei beide Modelle eine Stärkung der Fachbehörde für Naturschutz und Landschaftspflege bedeuten:

- Der Landschaftsplan wird von der Gemeinde in Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde aufgestellt, wobei die Entscheidung, ob ein Landschaftsplan aufzustellen ist, nicht allein bei der Gemeinde liegen sollte. Nur so ist sichergestellt, daß ein Landschaftsplan rechtzeitig unter Berücksichtigung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege erstellt wird. Die Gemeinden sollen alle darstellbaren Aussagen eines Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan übernehmen. Nicht übernehmbare Aussagen sollen für die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde selbst verbindlich bleiben.
- Es sollte gründlich geprüft werden, ob die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde den Landschaftsplan aufstellt. Der Inhalt des Landschaftsplanes kann dann durch Übernahme in die Bauleitplanung und in die Fachplanung verbindlich werden. Nicht übernehmbare Inhalte bleiben für die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde verpflichtend.

Die Gemeinden und die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde können sich bei der Aufstellung der Landschaftspläne fachlich geeigneter Planungsbüros bedienen.

Grünordnungspläne

Der Deutsche Rat für Landespflege sieht es als notwendig an, daß ein Plan zum Bebauungsplan aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege erstellt wird. In einigen Ländern wird dieser Plan als Grünordnungsplan bezeichnet. In Bayern können mit seiner Hilfe Festsetzungen innerhalb der zusammenhängend bebauten Ortslagen und im Geltungsbereich der Bebauungspläne getroffen werden. Dieser Grünordnungsplan soll grundsätzlich auch im Sinne eines landschaftspflegerischen Begleitplans (siehe Eingriffsregelung) Ausgleichsmaßnahmen für die im Bebauungsplan festgesetzten Bauflächen enthalten. Es muß sichergestellt werden, daß in Zusammenarbeit mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde die dargestellten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bis auf die Ebene des Bebauungsplans durchschlagen. Auch wenn eine Bebauung im eigentlichen Sinne nicht vorgesehen ist, kann ein Bebauungsplan Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege verbindlich festsetzen. Auch hierfür ist ein Grünordnungsplan als Teilplan des Bebauungsplans aufzustellen.

Fachplanungen

Fachplanungen (z.B. Verkehrsplanung, wasserbauliche und wasserwirtschaftliche Planungen, Flurbereinigung), die in Natur und Landschaft eingreifen, haben aufgrund § 3 Abs. 2 BNatSchG die Inhalte vorgegebener Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne als behördenverbindlich zu berücksichtigen, da sie die Ziele für die Entwicklung von Natur und Landschaft enthalten. Die Länder müssen entsprechend § 6 Abs. 4 BNatSchG die Verbindlichkeit der Landschaftspläne auch für die Fachpläne regeln.

Die Anwendung der Bestimmungen des § 8 erfüllt nicht automatisch die in den §§ 1 und 2 BNatSchG enthaltenen Ziele und materiellen Rechtsgrundsätze. Auch die in ande-

ren Fachgesetzen (z.B. FlurbG) vorgeschriebenen Regelungen für Naturschutz und Landschaftspflege sind zu beachten (vgl. Abschnitt 4.3 „Eingriffsregelung“).

5 Empfehlungen

Da dem Bund eine Vollkompetenz auf dem Gebiet von Naturschutz und Landschaftspflege nicht zuerkannt wurde, wird es als notwendig erachtet, daß er seine Rahmenkompetenz weit besser ausschöpft als bisher geschehen.

- In § 5 BNatSchG sollte eine Bestimmung aufgenommen werden, die die Bundesregierung verpflichtet, ein Bundeslandschaftsprogramm auszuarbeiten, in dem die gesetzlich vorgegebenen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in ihren räumlichen Grundzügen dargestellt sind. Durch in zweijährigem Turnus erscheinende Landschaftsberichte (Umweltberichte) soll Aufschluß über die Situation von Natur und Landschaft und über den Vollzug des Bundeslandschaftsprogramms gegeben werden.
- In § 5 BNatSchG sollte festgelegt werden, daß Landschaftsrahmenpläne von der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde aufgestellt und die raumbedeutsamen Maßnahmen in Abstimmung mit den Landesplanungsbehörden in die entsprechenden Pläne der Landschaftsplanung (Regionalpläne, Gebietsentwicklungspläne) übernommen werden. Der Inhalt der Landschaftsrahmenpläne soll für die nachgeordneten Behörden für Naturschutz und Landschaftspflege verbindlich sein.
- Die gesetzlichen Regelungen zur Aufstellung von Landschaftsplänen nach § 6 BNatSchG sollten so geändert werden, daß eine bessere Einheitlichkeit im Hinblick auf Verfahren, Inhalt, Verbindlichkeit und Vollzug in den Ländern erreicht wird. Um die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege umfassend darzustellen, sollten sie entweder von den Gemeinden in gleichzeitiger Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde oder von dieser Behörde in Zusammenarbeit mit der Gemeinde aufgestellt werden. Darüber hinaus sollten die Länder die Verbindlichkeit der Landschaftspläne auch für Fachplanungen regeln. Es sollte auf jeden Fall sichergestellt werden, daß Landschaftspläne flächendeckend aufgestellt werden.
- Bereits im BNatSchG sollte die Aufstellung der Grünordnungspläne geregelt werden. So können sich die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege bis zur Ebene der verbindlichen Bauleitplanung niederschlagen.
- Die Eingriffsdefinition nach § 8 Abs. 1 BNatSchG, die bislang nur „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung“ von Grünflächen vorsieht, sollte um „Veränderungen durch stoffliche Belastungen“ erweitert werden.
- Die in § 8 Abs. 2 BNatSchG enthaltenen Bestimmungen zur Feststellung der Vermeidbarkeit bzw. Unvermeidbarkeit der Auswirkungen von Eingriffen sollte im Sinne einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) weiterentwickelt werden, um sicherzustellen, daß eine solche Prüfung vor einem Eingriff, also im Vorfeld eines Projektes oder einer Planung, vorgenommen wird. Damit sollen auch die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden, einen Eingriff rechtzeitig zu untersagen, wenn die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden und nicht im erforderlichen Maße ausgeglichen werden können. Es muß auch sichergestellt werden, daß die Prüfung von unabhängigen Sachverständigen und unter Beteiligung der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen

Behörden durchgeführt wird. Das setzt aber auch Bestimmungen über die Bürgerbeteiligung voraus (zur Verbändebeteiligung siehe Empfehlung zu § 29 BNatSchG).

- § 8 Abs. 2 BNatSchG sollte um Genehmigungstatbestände ergänzt werden, die nach Naturschutzrecht erforderlich werden könnten, insbesondere für alle Maßnahmen, die in Gebieten, die nach § 20 geschützt werden, eingreifen.
- Die Ersatzmaßnahmen-Definition (§ 8 Abs. 9) sollte so erweitert werden, daß auch die in den Landschaftsplänen dargestellten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Ersatzmaßnahmen erachtet werden können, damit die Eingriffsregelung nicht nur zur Erhaltung des „Status-quo“, sondern auch zur Durchführung von Entwicklungsmaßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dient.
- Die Tatsache, daß nur etwa 0,9 % der Flächen des Bundesgebietes unter relativ strengem Naturschutz (§ 13 BNatSchG) stehen und andererseits rd. 26 % als mehr oder weniger wirkungsloses „Landschaftsschutzgebiet“ (§ 15 BNatSchG) ausgewiesen sind, läßt erkennen, daß hier die gesetzlichen Grundlagen verbessert werden müssen. Nach allen vorliegenden Erfahrungen (vgl. Heft 41 des Deutschen Rates für Landespflege — „Integrierter Gebietsschutz“) sollten etwa 3 — 4 % der Fläche des Bundesgebietes einem strengen Naturschutz unterliegen und etwa 10 — 12 % einen Schutzstatus erhalten, der wirkungsvoller ist als der der gegenwärtigen Landschaftsschutzgebiete. Über verbindliche flächendeckende Landschaftspläne, die mit den Trägern öffentlicher Belange abgestimmt sind, könnte ein wirkungsvolles Schutzgebietsystem verwirklicht werden.
- Da der Biotopschutz Voraussetzung für den Artenschutz ist, sollte auch bereits das BNatSchG den Rahmen (z.B. Liste von unbedingt zu schützenden Biotopen) für einen ausreichenden Schutz der Biotope von gefährdeten Tier- und Pflanzenarten setzen, der sich dann auch in den Inhalten der Landschaftspläne niederschlagen muß.
- In § 29 BNatSchG sollte der Nebensatz in Abs. 1, Satz 2 („soweit sie dem einzelnen gegenüber verbindlich sind“) entfallen, damit die anerkannten Naturschutzverbände sich zu allen Landschaftsplänen und Planungen äußern können. Absatz 1, Satz 4 des § 29 BNatSchG sollte dahingehend erweitert werden, daß die anerkannten Naturschutzverbände rechtzeitig in allen Fällen, bei denen die Eingriffsregelung zur Anwendung kommt, beteiligt werden.
- Es muß deutlicher als bisher geregelt werden, wie die Beiräte der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden zusammengesetzt sein sollen. Es ist wünschenswert, wenn dem Vorsitzenden die frühere Funktion eines weisungsgebundenen ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten zuerkannt würde. Auch für die Beiräte gilt, daß sie rechtzeitig von allen Planungen in Kenntnis gesetzt werden müssen.
- In Flurbereinigungsverfahren, die mit in Natur und Landschaft eingreifenden Maßnahmen verbunden sind, sollen in Zukunft die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege stärker beachtet und im Landschaftspflegerischen Begleitplan berücksichtigt werden. Der Landschaftspflegerische Begleitplan muß eine Beurteilung aller Auswirkungen der Flurbereinigungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild und die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen enthalten; er soll sich vorliegenden Landschaftsrahmen- und Landschaftsplänen anpassen.
- Solange die Kartierungen schutzwürdiger Biotope („Biotopkartierung“) über die Landschaftsplanung nicht verbindlich werden, müssen die Länder sicherstellen, daß



Reichgegliederte Wallheckenlandschaft im Raum Pinneberg/Holstein. Die Baugebiete dringen immer stärker in die freie Landschaft vor.

die Ergebnisse in allen landschafts- und raumbezogenen Planungen berücksichtigt werden (z.B. Bayern — Zusammenarbeitseraß).

- Aus dem von der LANA-Planzeichen erarbeiteten Musterkatalog sollten die Länder Planzeichen für die Landschaftsplanung verbindlich einführen. Die Übernahme der Landschaftspläne in die Bauleitplanung setzt eine Überarbeitung und Ergänzung der Planzeichenverordnung voraus.
- Der Rat beobachtet mit Sorge die Überlastung der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden. Dennoch sieht er es als notwendig an, diese Behörden auch mittelbar oder unmittelbar in die Landschaftsplanung einzuschalten, da nur so die Landschaftsplanung wirklich zu dem Planungsinstrument von Naturschutz und Landschaftspflege werden kann. Dies wird die Arbeitsbelastung noch mehr steigern, so daß mehr Fachpersonal nötig wird. Es sind dennoch keine neuen Planstellen erforderlich, denn freiwerdende Stellen aus anderen Fachbereichen, deren Aufgaben rückläufig sind, können auf die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden verlagert werden.
- Bei der Aufstellung von Landschaftsplänen sollten die Bürger grundsätzlich — wie bei der Bauleitplanung — beteiligt werden.
- Die Ausarbeitung der ökologischen Grundlagen zur Landschaftsplanung, vor allem die Erfassung und Bewertung des Zustandes der Landschaftsfaktoren, sollten von den Landesanstalten und -ämtern für Natur-

schutz und Landschaftspflege vorgenommen werden. Hierbei sollen auch die Möglichkeiten der Speicherung und Abrufung mit Hilfe entsprechender EDV-Systeme genutzt werden.

- Die Methoden zur Erfassung und Bewertung des Naturhaushalts, des Landschaftsbilds und der schutzwürdigen Pflanzen- und Tierarten zur Erreichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bedürfen der Weiterentwicklung und der praktischen Anwendung auf den verschiedenen Planungsebenen. Hierfür werden entsprechende Forschungsaufträge für notwendig erachtet.
- Der in § 1, Abs. 1, Nr. 1, § 2, Abs. 1, Nr. 1 und § 8, Abs. 1 BNatSchG festgelegte Begriff „Leistungsfähigkeit“ soll auch im Sinne von „Funktionsfähigkeit“ verstanden werden, um hier Beziehungen zur Nutzung von Natur und Landschaft auszuschließen.
- Aufgabe der Landschaftsplanung ist die Erfassung und Darstellung von Natur und Landschaft in Zusammenwirken ihrer Erscheinungen und Nutzungen sowie das Aufzeigen der Grenzen ihrer Funktionsfähigkeit und Belastbarkeit aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege und den daraus abgeleiteten Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen. Hierzu muß der Naturhaushalt als Grundlage für die Landschaftsplanung (aktuelle und potentielle Nutzungsansprüche wegen der zu erwartenden Ziel- und Nutzungskonflikte) bewertet und es müssen Aussagen über die Verträglichkeit gemacht werden.

- Die für die Aufstellung von Landschaftsplänen zuständigen Behörden sollten sich grundsätzlich freischaffender Sachverständiger (Landschaftsarchitekten) mit entsprechender Planungspraxis bedienen. Dies sollte bei den Haushaltsansätzen berücksichtigt werden.
- In der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) sollten die Leistungen für Landschaftspläne, zu denen auch die Erfassung der ökologischen Grundlagen gehören, entsprechend dem Stand der Entwicklung angepaßt und geändert werden.

Diese Stellungnahme des Rates, die sich mit dem Bereich Landschaftsplanung im neuen Naturschutzrecht befaßt, wird dem Herrn Bundespräsidenten als Schirmherrn des Rates, dem Herrn Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als Auftraggeber, dem Bundesminister des Innern, dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwe-

sen und Städtebau und den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Ministerien der Länder mit der Bitte zugestellt, von ihrem Inhalt Kenntnis zu nehmen und die Hinweise und Empfehlungen für künftige Entscheidungen zu berücksichtigen.

Bonn-Bad Godesberg, den 20. Dezember 1984

Der Sprecher



(Prof. Dr. h.c. Kurt Lotz)

Übersicht über die Aussagen der Referenten zu den verschiedenen Ebenen der Landschaftsplanung

In dieser Übersicht sind die wichtigsten Aussagen der Referenten (für die Stadtstaaten durch Aussagen ergänzt) zu den verschiedenen Ebenen der Landschaftsplanung zusammenfassend dargestellt; diese Aussagen geben die Meinung der Referenten wieder und sind nicht unbedingt repräsentativ.

Die Übersicht war mit eine der Grundlagen für die Beurteilung und Auswertung von Landschaftsplanungen (vgl. Abschnitt 3).

Im Text verwendete Abkürzungen:

- B-Plan = Bebauungsplan
- F-Plan = Flächennutzungsplan
- L-Plan = Landschaftsplan
- NSG = Naturschutzgebiet
- LSG = Landschaftsschutzgebiet
- ND = Naturdenkmal
- GLB = Geschützter Landschaftsbestandteil

Aussagen aus rechtlich-administrativer Sicht

Landschaftsprogramm

Baden-Württemberg

Heißt hier Landschaftsrahmenprogramm. Wird vom Min. f. Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten aufgestellt und ist über den Landesentwicklungsplan behördenverbindlich, soweit Aussagen übernommen werden. Das Landschaftsrahmenprogramm ist der ökologische Beitrag zum Landesentwicklungsplan. Es analysiert und wertet die ökologische Situation aus landesweiter Sicht, stellt die Zielsetzungen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge dar und begründet diese.

Bayern

Wird vom Bay. Staatsministerium f. Landesentwicklung und Umweltfragen aufgestellt und von der Bay. Staatsregierung mit Zustimmung des Landtages genehmigt. Es ist als Teil des Landesentwicklungsprogrammes behördenverbindlich. Die überörtlichen raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden dargestellt.

Hessen

Kein spezielles Landschaftsprogramm. Landespflegerische Aussagen sind bereits 1970 in das Hess. Landesraumordnungsprogramm aufgenommen worden.

Niedersachsen

Landschaftsrahmenprogramm einschließlich Artenschutzprogramm wird von der obersten Naturschutzbehörde aufgestellt. Es werden nur diejenigen Aussagen behördenverbindlich, die im Landesraumordnungsprogramm Aufnahme gefunden haben. Es handelt sich beim Landschaftsprogramm um eine gutachtliche Darstellung der erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (einschließl. Artenschutzprogramm).

Für die Naturschutzbehörden ist das Programm verbindlich. Es baut auf der Erhebung der für den Naturschutz wertvollen Bereiche in Nds. auf.

Nordrhein-Westfalen

Kein spezielles Landschaftsprogramm. Landespflegerische Aussagen sind in das Landesentwicklungsprogramm integriert.

Landschaftsrahmenplan

Baden-Württemberg

Landschaftsrahmenpläne werden durch die Regionalverbände aufgestellt. Die Regionalversammlung beschließt den Plan förmlich. Sie sollen,

Bayern

Die Regionalen Planungsverbände stellen die Landschaftsrahmenpläne auf. Sie werden vom Bay. Staatsministerium für Landesentwick-

Hessen

Landschaftsrahmenpläne werden von den Trägern der Regionalplanung (regionale Planungsversammlung und obere Landesplanungsbehör-

Niedersachsen

Landschaftsrahmenpläne werden von der unteren Naturschutzbehörde (Landkreise) aufgestellt. Es handelt sich um eine gutachtliche

Nordrhein-Westfalen

Die Gebietsentwicklungspläne erfüllen die Funktion eines Landschaftsrahmenplans. In NRW ist die Landschaftsplanung nur zweistufig.

Rheinland-Pfalz

Heißt hier Landespflegeprogramm einschließlich Artenschutzprogramm. Die oberste Landespflegebehörde (Min. f. Soziales, Gesundheit und Umwelt) stellt es auf. Über das Landesentwicklungsprogramm wird es behördenverbindlich, da es darin zum Bestandteil wird. Die Erfordernisse der Landespflege für das gesamte Landesgebiet unter Beachtung der Grundsätze und Ziele von Raumordnung und Landesplanung sollen im Landespflegeprogramm einschl. Artenschutzprogramm dargestellt werden.

Saarland

Das Landschaftsprogramm einschl. Artenschutzprogramm wird von der obersten Naturschutzbehörde aufgestellt, dabei wirken die beteiligten Landesminister und die Gemeinden sowohl die Gemeindeverbände mit. Der Landesplanungsbeirat und die betroffenen öffentlichen Planungsträger sind anzuhören. Der Inhalt des Landschaftsprogramms ist nach Bekanntmachung zu „beachten“. Raumbedeutsame Aussagen werden ins Landesentwicklungsprogramm übernommen. Das Landschaftsprogramm enthält die Zielsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für die weitere Entwicklung von Natur und Landschaft des gesamten Landes; dabei sind die ökologischen Grundlagen für die Landschaftsentwicklung zu erarbeiten und darzustellen.

Schleswig-Holstein

Kein spezielles Landschaftsprogramm. Landespflegerische Aussagen sind in den Landesraumordnungsplan integriert.

Stadtstaaten

Berlin, Bremen, Hamburg

Berlin

Landschaftsprogramm einschl. Artenschutzprogramm wird von der obersten Naturschutzbehörde aufgestellt und durch Senatsbeschluß mit Zustimmung des Abgeordnetenhauses genehmigt. Es erhält entweder a) eigene Behördenverbindlichkeit oder wird (raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen) b) in den Flächennutzungsplan übernommen. Unter Abwägung mit der forstlichen Rahmenplanung sind auch in einer Analyse und Bewertung der Zustand von Natur und Landschaft sowie die Entwicklungsziele für Natur und Landschaft darzustellen.

Bremen

Das Landschaftsprogramm wird von der obersten Naturschutzbehörde aufgestellt und vom Landtag (Bürgerschaft) aufgrund der Vorlage des Senats genehmigt. Es erhält entweder a) eigene Behördenverbindlichkeit durch Beschlußfassung der Bürgerschaft oder b) Behördenverbindlichkeit derjenigen raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen, die in das Landesraumordnungsprogramm Aufnahme gefunden haben.

Es wird unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufgestellt. Es enthält eine Analyse und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft und die Entwicklungsziele.

Hamburg

Das Landschaftsprogramm einschl. Artenschutzprogramm wird von der Behörde für Bezirksangelegenheiten, Naturschutz und Umweltgestaltung — Amt f. Landschaftsplanung — aufgestellt und nach der Verabschiedung vom Senat durch Beschluß der Bürgerschaft festgestellt. Es erhält Behördenverbindlichkeit durch Beschluß der Bürgerschaft. Der Flächennutzungsplan muß beachtet werden; Änderungen des F-Planes können Änderungen des Landschaftsprogrammes erforderlich machen. Das Landschaftsprogramm enthält — eine Bestandsaufnahme des vorhandenen Zustandes von Natur und Landschaft und eine Bewertung — die Entwicklungsziele für die Ordnung, die Pflege und den Schutz von Natur und Landschaft und — die Leitlinie für die erforderlichen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen.

Rheinland-Pfalz

Landschaftsrahmenpläne werden von der oberen Landespflegebehörde aufgestellt und durch die regionalen Planungsgemeinschaften be-

Saarland

Die Landschaftsrahmenpläne werden von der obersten Naturschutzbehörde aufgestellt. Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bau-

Schleswig-Holstein

Die Landschaftsrahmenpläne werden von der obersten Landschaftspflegebehörde aufgestellt. Es sind nur diejenigen Erfordernisse und

Stadtstaaten

Berlin, Bremen, Hamburg

Berlin

Wegen der zweistufigen Verwaltungsstruktur gibt es in Berlin keinen Landschaftsrahmenplan.

noch Landschaftsrahmenplan

Baden-Württemberg

soweit erforderlich und geeignet, in die Regionalpläne aufgenommen werden und werden dadurch behördenverbindlich. Für das Aufstellungsverfahren und den Inhalt der Pläne liegt ein Richtlinienentwurf vor. Schwierigkeiten bestehen hinsichtlich der Abgrenzung der Planungshoheit der Gemeinden. Mit dem Regierungspräsidium als höherer Naturschutzbehörde muß bei der Aufstellung das Benehmen hergestellt werden. Arbeitsgruppen, in denen die Forstdirektoren und die Landesanstalt für Umweltschutz mitwirken, begleiten die Arbeit am Landschaftsrahmenplan.

Bayern

lung und Umweltfragen im Einvernehmen mit den übrigen Staatsministerien genehmigt. Sie werden als Teil über den Regionalplan unter der Überschrift „Natur und Landschaft“ behördenverbindlich. Das Bay. Staatsministerium für Landesentwicklung u. Umweltfragen stellt Landschaftsrahmenpläne selbst auf, genehmigt sie auch selbst. Landschaftsrahmenpläne haben nur die Funktion von fachlichen Programmen und Plänen und sind ebenfalls behördenverbindlich. Landschaftsrahmenpläne hatten ursprünglich einen sehr umfassenden Inhalt (flächendeckende Kartierung, Grundlagenuntersuchungen, ökologische Grundausstattung, Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten), der aber in der Praxis z.B. von den Gemeinden nicht gern akzeptiert wurde. Daher wurde der Inhalt „ausgedünnt“ (u.a. Verzicht auf Nennung der Gemeinden, die Landschaftspläne erstellen sollten, Rücknahme der verbindlichen Ausweisung von LSG und Naturparken, Reduktion der Planungsaussagen, Änderung des Planungsmaßstabes, Einführung eines neuen Begriffs „landschaftliche Vorbehaltsgebiete“, die verbindlich im Regionalplan dargestellt werden). Diese neue Form des Landschaftsrahmenplanes wird z.Z. allgemein von den Beteiligten akzeptiert.

Hessen

de — Regierungspräsident) aufgestellt. Die oberste Landesplanungsbehörde genehmigt die Pläne. Als Bestandteil der Regionalen Raumordnungspläne werden sie behördenverbindlich. Landschaftsrahmenpläne stellen die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dar (z.B. NSG, LSG, ND, GLB, klimatisch bedeutsame Bereiche, regionale Grünzüge usw.).

Niedersachsen

Darstellung des Zustands von Natur und Landschaft und der erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die keiner förmlichen Beschlußfassung durch die Organe des Landkreises bzw. der kreisfreien Städte bedürfen. Sie haben keine eigene Behörden- bzw. Rechtsverbindlichkeit, abgesehen von Aussagen, die Aufnahme finden in Schutzverordnungen, Planfeststellungsbeschlüsse in der Eingriffsregelung, in Raumordnungsprogrammen und Bauleitplänen. Die Funktion des Landschaftsrahmenplans ist nicht auf den Beitrag zur Regionalplanung beschränkt. Er ist der zentrale Fachplan der unteren Naturschutzbehörde. Sie leitet aus ihm das Programm zur Ausweisung von Schutzgebieten ab. Der Landschaftsrahmenplan ist Grundlage zur Beurteilung von Eingriffen. Der Inhalt der Landschaftsrahmenpläne ist im Gesetz festgelegt (NSG, ND, GLB, Schutz-, Pflege- und Entwicklungsziele, Maßnahmen des Artenschutzes). Es ist z.Z. noch kein Landschaftsrahmenplan abgeschlossen. Landschaftsrahmenpläne werden flächendeckend erstellt.

Nordrhein-Westfalen

Landschaftsplan

Baden-Württemberg

Landschaftspläne werden vom Träger der Bauleitplanung (Gemeinde) aufgestellt. Sie werden über den Flächennutzungsplan behördenverbindlich. „Die Landschafts- und Grünordnungspläne sollen, soweit erforderlich und geeignet, in die Bauleitpläne aufgenommen werden.“ Die für die Genehmigung der Bauleitpläne zuständige Behörde hat zu prüfen, ob die landschaftlichen Belange bei der Abwägung ausreichend berücksichtigt worden sind. Landschaftspläne müssen nicht flächendeckend sein. Wenn kein Landschaftsplan aufgestellt wird, muß das im Bauleitplan begründet wer-

Bayern

Landschaftspläne werden von der Gemeinde aufgestellt und entsprechend BBauG § 6 genehmigt, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist; sie können dabei auf Teile des Bauleitplanes beschränkt werden. Über den Flächennutzungsplan werden sie behördenverbindlich. Falls kein Bauleitplan erforderlich ist, hat der Landschaftsplan die Rechtswirkung eines Flächennutzungsplans. Die Gemeinden haben immer noch ein großes Mißtrauen und fürchten, in ihrer Planungshoheit eingeengt zu werden.

Hessen

Landschaftspläne werden von den Trägern der Bauleitplanung (Gemeinden) aufgestellt; ihre Genehmigung erfolgt im Rahmen der Bauleitplanung nach Anhörung der oberen Naturschutzbehörde. Der Landschaftsplan liefert für die Bauleitplanung den ökologischen und landschaftsgestalterischen Beitrag. Behörden- bzw. Rechtsverbindlichkeit durch Bauleitplanung. Bis zur Übernahme in die Bauleitplanung ist der Landschaftsplan auch als Gutachten anwendbar und kann bei Eingriffen abgefragt werden. Er soll daher Grundlagen und Vorschläge sowie Aus-

Niedersachsen

Landschaftspläne werden von den Gemeinden aufgestellt. Nur diejenigen Aussagen, die in die Bauleitpläne aufgenommen werden, erhalten Rechtsverbindlichkeit. Im Erläuterungsbericht zum F-Plan und in der Begründung zum B-Plan soll dargelegt werden, wie weit die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt worden sind. Der Landschaftsplan ist ein in eigener Verantwortung der Gemeinde aufzustellender Plan, der folglich nur gemeindliche Aufgaben zum Inhalt haben kann (z.B. Vorbereitung, Ergänzung und Be-

Nordrhein-Westfalen

Landschaftspläne werden von der unteren Landschaftsbehörde unter Beteiligung der Träger öffentlicher Belange aufgestellt. Die höhere Landschaftsbehörde genehmigt die Pläne. Festsetzungen forstlicher Art werden im Einvernehmen mit der unteren Forstbehörde getroffen. Landschaftspläne werden von den Kreisen und kreisfreien Städten als Satzung beschlossen und sind voll rechtsverbindlich. Ihr Geltungsbereich liegt außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs des Bebauungsplans. Der Inhalt der Landschaftspläne ist gesetz-

Rheinland-Pfalz

geschlossen. Es werden diejenigen Aussagen behördenverbindlich, die in die regionalen Raumordnungspläne aufgenommen werden. Sie enthalten Angaben über künftige Nutzung und Gestaltung der Landschaft im Außenbereich, die anzustrebende städtebauliche Entwicklung, Gebiete, in denen besondere Maßnahmen zur Verbesserung des Wohn- und Erholungswertes getroffen werden müssen, LSG, NSG, Naturparke, GLB, ND sowie Schutzwaldungen.

Saarland

wesen hat dabei die Mitwirkung der beteiligten Landesminister sicherzustellen und den Landesplanungsbeirat sowie die „weiteren betroffenen öffentlichen Planungsträger“ anzuhören. Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände wirken bei der Aufstellung mit. Der gesamte Inhalt ist behördenverbindlich und muß von allen öffentlichen Planungsträgern beachtet werden. Die raumbedeutsamen Aussagen werden in den Landesentwicklungsplänen übernommen. Die Landschaftsrahmenpläne enthalten die für Teile des Landes ausgeformten Zielsetzungen des Landschaftsprogrammes und die Grundzüge der überörtlichen Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung.

Schleswig-Holstein

Maßnahmen behördenverbindlich, die Aufnahme in die Raumordnungspläne gefunden haben. Die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsrahmenpläne werden nicht nur in die Regionalpläne, sondern bei Überarbeitung des Landesraumordnungsplans auch in diesen übernommen. Bei der Erstellung der Landschaftsrahmenpläne wurde gesehen, daß konkrete Aussagen zur Eingriffsplanung nicht durchsetzbar sind. Daher konnten nur mittelbar materiell wirkende Aussagen aufgenommen werden. Die Ausweisung und Abstimmung der reinen fachplanerischen Aussagen zum Schutz von Natur und Landschaft ist weniger problematisch.

Stadtstaaten

Berlin, Bremen, Hamburg

Bremen
s.o.

Hamburg
s.o.

Rheinland-Pfalz

Der Landschaftsplan zum Flächennutzungsplan wird von den Verbandsgemeinden aufgestellt und unmittelbar in den F-Plan (entsprechend BBauG-Verfahren) integriert und ist dann behördenverbindlich. In einem Erläuterungsbericht zum F-Plan sollen Angaben über Zustand und Bewertung von Natur und Landschaft enthalten sein und dargelegt werden, inwieweit Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege Beachtung gefunden haben. Aus der Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung folgt, daß die Ziele und Grundsätze des Naturschut-

Saarland

Landschaftspläne werden von den Gemeinden aufgestellt und von der obersten Naturschutzbehörde genehmigt. Der Inhalt ist insgesamt behördenverbindlich nach Bekanntmachung und von allen öffentlichen Planungsträgern zu beachten; außerdem besteht Rechtsverbindlichkeit für diejenigen Inhalte, die in Bebauungspläne übernommen worden sind. Landschaftspläne sind aufzustellen, sobald und soweit es aus Gründen des Naturschutzes und der Landespflege erforderlich ist. Landschaftspläne benachbarter Gemeinden sollen aufeinander abgestimmt werden.

Schleswig-Holstein

Landschaftspläne werden von den Gemeinden aufgestellt, sobald und soweit es aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Die oberste Landschaftspflegebehörde gibt eine abschließende Stellungnahme dazu ab. Die Gemeinde beteiligt die untere Landschaftspflegebehörde bei der Aufstellung des Landschaftsplans. Es werden nur diejenigen Aussagen behörden- bzw. rechtsverbindlich, die Aufnahme in die Bauleitplanung gefunden haben. Bei der Vorlage zur Genehmigung des Bauleitplans ist ein Landschaftsplan beizufügen. Der Landschaftsplan hat

Stadtstaaten

Berlin, Bremen, Hamburg

Berlin

Landschaftspläne werden von der unteren Naturschutzbehörde (Bezirksamt) nach Zustimmung des für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Mitglieds beim Senat aufgestellt. Sie können eigene Rechtsverbindlichkeit durch Rechtsverordnung, festgesetzt vom für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Mitglied des Senats, erhalten. Sie können aber auch Rechtsverbindlichkeit durch Übernahme der raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen über den Bebauungsplan erhalten.

Bremen

Landschaftspläne werden von der unteren Naturschutzbehörde aufgestellt und von den Gemeinden genehmigt. Ein Landschaftsplan kann eigene Rechtsverbindlichkeit erhalten, wenn er als Satzung von den Gemeinden beschlossen wird.

Behörden- bzw. Rechtsverbindlichkeit besteht für diejenigen raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen, die Aufnahme in die Bauleitpläne gefunden haben.

noch Landschaftsplan

Baden-Württemberg

den. Die Träger der Bauleitplanung beauftragen i.d.R. freie Planungsbüros mit der Erarbeitung der Pläne. Dies müssen keine Landschaftsplanungsbüros sein, in einer Richtlinie ist lediglich gefordert: „fachlich geeignete Personen“. Landschaftspläne sollten gleichzeitig mit der Bauleitplanung erstellt werden. Die Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege werden bei der Aufstellung von Landschaftsplänen angehört. Die Fortschreibung der Landschaftspläne geschieht gleichzeitig mit der Fortschreibung der F-Pläne.

Bayern

Hessen

gleichsmaßnahmen für künftige Eingriffe enthalten, wie auch für die Planung von Schutzgebieten und den Artenschutz. Der Landschaftsplan soll nicht ausschließlich eine Ergänzung zum Bebauungsplan sein. In Hessen spricht man von einer Zweistufigkeit der Landschaftsplanung:

1. Landschaftsplan als Gutachten aufgestellt, dann später
 2. in den Flächennutzungsplan integriert.
- Bei der Aufstellung betreut eine Arbeitsgruppe aus Vertretern des zuständigen Forstamtes, des Amtes für Landwirtschaft und Landentwicklung, des Wasserwirtschaftsamtes die Arbeit; die Geschäftsführung (Organisation) liegt bei der Unteren Naturschutzbehörde; die Hess. Landesanstalt nimmt ebenfalls teil.
- Von der Aufstellung eines Landschaftsplans kann abgesehen werden, „wenn die vorherrschende Nutzung der Gemarkung den Zielen der Landschaftspflege entspricht und eine Nutzungsänderung nicht zu erwarten ist“. Die Entscheidung darüber wird von der Unteren Naturschutzbehörde getroffen.

Niedersachsen

gründung der Bauleitplanung, Gestaltung von Grünflächen, Erholungsanlagen, Planung geschützter Landschaftsbestandteile, soweit die Gemeinde dafür zuständig ist). Nicht Gegenstand eines Landschaftsplanes können Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sein, soweit diese in die Zuständigkeit der Naturschutzbehörden fallen, da es unzulässig ist, daß die Gemeinde Maßnahmen plant, die eine ihr in der Regel übergeordnete Naturschutzbehörde durchzuführen hat. Landschaftspläne müssen nur dort erstellt werden, wo dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist (z.B. bei Änderung der Bauleitplanung, wenn sie damit in schutzwürdige Bereiche eingreift. Landschaftspläne unterliegen keiner Genehmigung durch die Naturschutzbehörde.

Nordrhein-Westfalen

lich geregelt. Landschaftspläne sollen als Pflichtenauflage flächendeckend erstellt werden.

Die im Landschaftsplan dargestellten Entwicklungsziele für die Landschaft sind behördenverbindlich, die Festsetzungen sind allgemeverbindlich. Der Landschaftsplan muß die Darstellungen des Flächennutzungsplans und die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung beachten. Darstellungen und Festsetzungen des Landschaftsplanes dürfen damit den Inhalten der Bauleitplanung nicht entgegenstehen. Andererseits muß die Bauleitplanung den festgesetzten Landschaftsplan berücksichtigen (Wechselwirkung F-Plan/L-Plan). Der Landschaftsplan ist ein echter Entwicklungsplan, der mit Zeit- und Finanzbezügen ausgestattet ist.

Grünordnungsplan

Baden-Württemberg

Grünordnungspläne werden vom Träger der Bauleitplanung aufgestellt; über den Bebauungsplan können sie Rechtsverbindlichkeit erlangen, soweit erforderlich und geeignet. Grünordnungspläne müssen im Einzelfall dort aufgestellt werden, wo eine hohe Konkurrenz um Flächennutzung unbebauter Gebiete besteht, bedeutende Schutzfunktionen zu erfüllen, Beeinträchtigungen oder Belastungen von Natur und Landschaft zu mildern oder zu beseitigen sind.

Die Ausarbeitung von Grünordnungsplänen kann entfallen, soweit eine ausreichende Berücksichtigung der ökologischen Belange im Bauleitplan auf andere geeignete Weise gewährleistet ist.

In den Grünordnungsplänen sind auch Aussagen über bestimmte Funktionen der Freiflächen (Freizeit, Erholung, Klima u.a.) zu treffen.

Bayern

Grünordnungspläne werden von den Gemeinden aufgestellt und werden als Bestandteil des Bebauungsplans rechtsverbindlich. Falls kein Bebauungsplan erforderlich ist, hat der Grünordnungsplan die Rechtswirkung eines Bebauungsplans.

Hessen

Das hessische Naturschutzgesetz führt den Begriff Grünordnungsplan nicht ein.

Niedersachsen

Der Grünordnungsplan kann zur Vorbereitung und Ergänzung der Bauleitplanung von den Gemeinden erstellt werden. Es erhalten nur diejenigen Aussagen Behörden- bzw. Rechtsverbindlichkeit, die in den Bebauungsplan aufgenommen worden sind.

Nordrhein-Westfalen

Der Begriff Grünordnungsplan wird im Landschaftsplan nicht eingeführt. Es bleibt unbenommen, für den besiedelten Bereich Grünordnungspläne zu erarbeiten.

noch
Landschaftsplan

Rheinland-Pfalz

zes und der Landschaftspflege zusammen mit den anderen im konkreten Fall planungserheblichen und privaten Belangen in die Abwägung einzubeziehen sind. Dabei können natürlich kommunalpolitische Entscheidungen gegen bestimmte Ziele und Grundsätze des Naturschutzes getroffen werden. Landschaftspläne müssen nicht flächendeckend aufgestellt werden.

Saarland

Schleswig-Holstein

aber Gutachter-Charakter; die Vorhaben anderer Planungsträger werden dadurch beeinflusst. Die Gemeinden empfinden den Landschaftsplan mit seinem ökologischen Beitrag als Planungsabsichten beeinträchtigendes Instrument.

Stadtstaaten

Berlin, Bremen, Hamburg

Hamburg

Landschaftspläne werden von den unteren Naturschutzbehörden (Bezirksämtern) aufgestellt; die Behörde für Bezirksangelegenheiten, Naturschutz und Umweltgestaltung — Amt für Landschaftsplanung — ist für das Verfahren zuständig. Die Landschaftspläne erhalten durch Rechtsverordnung des Senats oder durch Gesetz (von der Bürgerschaft) eigene Rechtsverbindlichkeit. Der Landschaftsplan steht auf der Ebene des Bebauungsplans. Landschaftspläne werden für Gebiete aufgestellt, deren Bodennutzung weitgehend unverändert bleiben soll und für die keine Bebauung vorgesehen ist (vorwiegend in den Außenbereichen).

Werden in beabsichtigten Bebauungsverfahren voraussichtlich nur unwesentliche oder wenige landschaftsplanerische Festsetzungen erforderlich, können diese in sog. „Huckepackfestsetzungen“ direkt im Bebauungsplan festgesetzt werden.

Rheinland-Pfalz

Der Grünordnungsplan zum Bebauungsplan wird von den Ortsgemeinden aufgestellt und unmittelbar in den Bebauungsplan integriert. In der Begründung zum Bebauungsplan sollen Angaben über Zustand und Bewertung von Natur und Landschaft enthalten sein und darlegen, inwieweit Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege Beachtung gefunden haben.

Saarland

Der Begriff Grünordnungsplan wird im Gesetz nicht eingeführt, der Landschaftsplan steht aber auf der Ebene des Grünordnungsplans; er wird nicht in den Flächennutzungsplan, sondern in den Bebauungsplan übernommen.

Schleswig-Holstein

Der Begriff Grünordnungsplan wird im Gesetz nicht eingeführt. Im Erlaß „Aufstellung von Landschaftsplänen“ von 1974 wird jedoch unterschieden zwischen dem Landschaftsplan, der dem Flächennutzungsplan, und dem Grünordnungsplan, der dem Bebauungsplan zugeordnet wird.

Stadtstaaten

Berlin, Bremen, Hamburg

Berlin

Grünordnungspläne werden von den Bezirksämtern als unterer Naturschutzbehörde aufgestellt. „Landschaftspläne für besiedelte Bereiche sind als Grünordnungspläne zu bezeichnen“ (§ 9 Abs. 1 Satz 2 NatSchGBln). Sie werden durch Rechtsverordnung festgesetzt (siehe auch Angaben zum Landschaftsplan).

Bremen

Der Begriff Grünordnungsplan wird vom BremNatSchG nicht eingeführt.

Hamburg

Landschaftspläne für Bereiche, in denen Bebauungspläne aufgestellt oder geändert werden, sind als Grünordnungspläne zu bezeichnen.

Falls kein Grünordnungsplan aufgestellt wird, können Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft im Bebauungsplan festgesetzt werden. Sie werden durch Rechtsverordnung festgesetzt (siehe auch Angaben zum Landschaftsplan).

Aussagen der Praktiker

Landschaftsrahmenplan

Baden-Württemberg

Laut Entwurf der Richtlinien zur Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen durch die Regionalverbände ist vorgesehen, diesen ökologischen Beitrag zur Raumordnung in zwei Teile zu gliedern:

- Landschaftsrahmenbericht mit Text und Karten (Landschaftsanalyse, -diagnose, Bewertung)
- Landschaftsrahmenplan mit Text und Karten (Zielsetzungen der Landschaftsentwicklung und Grundzüge der überörtlichen Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung).

Die Regionalverbände erstellen die Pläne selbst.

Bayern

Landschaftsrahmenpläne werden als Teilbereiche „Natur und Landschaft“ in die Regionalpläne eingebracht. Die Bedeutung dieser Pläne liegt in der flächendeckenden Kartierung und Bewertung als Grundlage für die Landschaftsplanung.

Hessen

Niedersachsen

Der Landschaftsrahmenplan ist als flächendeckender Fachplan anzusehen; er soll nach dem Landschaftsprogramm entwickelt werden.

Der Landschaftsrahmenplan enthält nach den Richtlinien:

- für den Naturschutz wichtige Bereiche
- für die Erholung wichtige Bereiche
- Bodenabbaustellen.
- für sonstige Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wichtige Bereiche.

Als Fachplan für den Naturschutz muß er nicht abgestimmt werden.

Nordrhein-Westfalen

Die Regelung in NRW läßt zu wünschen übrig. Die Aussagen in den Gebietsentwicklungsplänen sind nicht einheitlich: Wo bereits Landschaftspläne oder -entwürfe vorliegen, wurden diese übernommen, wo nicht, kam wenig hinein. Hier scheint noch ein Regelungsbedarf über Inhalte und Methoden des Landschaftsrahmenplans zu bestehen.

Landschaftsplan

Baden-Württemberg

Zuständigkeit für die Landschaftspläne wechselt auf den verschiedenen Ebenen. Landschaftsrahmenprogramm: Ministerien; Landschaftsrahmenpläne: Regionalverbände; Landschaftspläne/Grünordnungspläne: Gemeinden. Wird als negativ angesehen. Planverfasser für die Landschafts- und Grünordnungspläne sollen „fachlich geeignete Personen“ sein, was sich gelegentlich negativ auswirken kann.

Bayern

2 Schwerpunkte der gemeindlichen Landschaftsplanung:
a) Querschnittorientierte Beiträge
b) Fachbeitrag Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung.
Aufgrund des Landschaftsplans kann die Gemeinde besser zu sie betreffenden Fachplanungen Stellung nehmen, da der Plan hier gute Vorgaben beinhaltet. Die Durchsetzung von Landschaftsplänen ist entscheidend abhängig von der Durchsetzung im politischen Raum.

Hessen

Flächennutzungspläne liegen meist eher vor als Landschaftspläne, daher besteht ein gewisser Anpassungsdruck. Änderungen sind nur schwer zu erreichen. Es fehlen verbindliche Vorgaben für Planzeichen. Die Vorstellung der Landschaftspläne als Gutachten in der Öffentlichkeit erfolgt nur in wenigen Fällen. Der Landschaftsarchitekt wird bei der späteren Integration des Plans in die Bauleitplanung nur in Ausnahmefällen eingeschaltet. Der Vollzug läßt zu wünschen übrig.

Niedersachsen

Mit dem Landschaftsplan wird ein landschaftsplanerischer Fachbeitrag zu anderen Fachplanungen wie Siedlung, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, d.h. für den Flächennutzungsplan, gegeben.

Nordrhein-Westfalen

Landschaftsplanung wird hier zur Pflichtaufgabe für die Gemeinden, dadurch, daß der Kreis bzw. die kreisfreien Städte die Pläne aufstellen. Landschaftspläne sollen flächendeckend aufgestellt werden, allerdings ist der Zeitpunkt nicht verbindlich geregelt. Bis jetzt besteht ein Vollzugsdefizit. Die Formstrenge des Landschaftsplans (Silberfibel) hat sicher die Planungsqualität verbessert, macht aber die Planung z.T. für Politiker und Bürger schwer verständlich. Die Honorierung der Landschaftspläne ist häufig unzureichend. Aufbereitung und Einbeziehung der Grundlagenkarten in den Satzungsbeschluß führen zu langen Zeiträumen bis zur Festsetzung: Die Verfahren sollten abgekürzt werden. Die rechtliche Verbindlichkeit des Landschaftsplanes hat Vorteile gegenüber der Integrationsmethode in die Bauleitplanung. Allerdings fehlt eine systematische Überplanung des Innenbereichs und der Verzahnung von Innen- und Außenbereich.

Rheinland-Pfalz

Für alle Regionen des Landes wurden Landschaftsrahmenpläne aufgestellt. Die Arbeit wurde an Planungsbüros vergeben. Die Ergebnisse waren recht unterschiedlich, da vom Auftraggeber (Land Rheinland-Pfalz) keine einheitlichen Vorgaben gemacht werden. Es gab keinen Koordinator, der die gleichzeitig entstehenden Planwerke betreute. Die Landschaftsrahmenpläne wurden bisher nicht den Regionalen Planungsgemeinschaften zur Beschlussfassung vorgelegt und werden ebenfalls nicht zum Bestandteil der Regionalen Raumordnungspläne, wie es gesetzlich vorgesehen ist.

Saarland

Schleswig-Holstein

Landschaftsrahmenpläne werden von der obersten Landschaftspflegebehörde aufgestellt. Angaben über die Gesamtzahl der vorgesehenen Teilräume mit Zeitplan für die Realisierung lassen sich nicht machen.

Stadtstaaten
Berlin, Bremen, Hamburg

Rheinland-Pfalz

Durch die sofortige Integration des Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan passiert es häufig, daß Büros für Städteplanung mit dem gesamten Auftrag betraut werden und einen ausgebildeten Landschaftsplaner höchstens als „Subunternehmer“ für den fachlichen Teil beschäftigen. Dabei bleibt häufig die fachliche Qualität im argen. In der Abwägung kommen die ökologischen Belange häufig zu kurz.

Saarland

Flächennutzungspläne liegen i.d.R. bereits vor, so daß eine Abstimmung mit der nachfolgenden Landschaftsplanung schwer ist und erst bei der Fortschreibung erfolgen kann. Landschaftspläne werden als eigenständige Planwerke erstellt.

Schleswig-Holstein

Landschaftspläne nicht flächendeckend gefordert, nicht obligatorisch, keine Verbindlichkeit, kein Genehmigungsverfahren. Landschaftspläne sind unterschiedlich in ihrer Qualität, da es keine Leitbilder oder Vorgaben gibt (z.B. Modellplanung).

Stadtstaaten
Berlin, Bremen, Hamburg

Problem, daß Landschaftsplanung nicht ausreichend honoriert wird, was Auswirkungen auf die Qualität hat. Datensammlung ist schwer, da in den Ballungsräumen die ökologische Situation am problematischsten ist. Landschaftspläne werden nicht immer an Landschaftsarchitekten vergeben. Landschaftspläne müssen mehr an die Öffentlichkeit getragen werden.

Grünordnungsplan

Baden-Württemberg

Werden Grünordnungsplan und Bebauungsplan in einem gemeinsamen Verfahren erarbeitet, lassen sich aus dem Dialog heraus viele ökologische Erfordernisse einbringen. Ein Handicap ist häufig das Fehlen von langfristigen Daten über Ökologie, Flora, Fauna und Kleinklima.

Bayern

Zu vielen Bebauungsplänen werden Grünordnungspläne erstellt, und zwar entweder durch Zusammenarbeit zwischen Stadtplaner und Landschaftsplaner in einem Bebauungsplan oder durch eigene Grünordnungspläne, die teilweise über den Bebauungsplan Rechtskraft erhalten. In kleineren Städten und Gemeinden werden Grünordnungspläne erst nach Auflage der Naturschutzbehörden erstellt. Grünordnerische Festsetzungen im öffentlichen Raum lassen sich leicht durchsetzen, im privaten Bereich lassen sich nur Grundzüge erreichen.

Hessen

—————

Niedersachsen

—————

Nordrhein-Westfalen

Das in der Grün- und Freiflächenpolitik seit langem bewährte Instrument des Grünordnungsplans hat im Landschaftsgesetz keinen Niederschlag gefunden.

Eingriffsregelung

Baden-Württemberg

Im Rahmen der Aufstellung des RE-Vorentwurfs wird festgelegt, ob und für welche Bereiche des Straßenbauvorhabens ein landschaftspflegerischer Begleitplan aufgestellt werden soll. Kritisch ist, daß die Straßenbau-Verwaltungen BW einen sog. „Erweiterten Bepflanzungsplan“ aufgenommen haben, der als eine Art verkürzter landschaftspflegerischer Begleitplan für bestimmte Vorhaben ausreichen soll. Im Rahmen der Flurbereinigung soll der Biotoperhaltung und -pflege besonderer Wert beigemessen werden. Landschaftspflegerische Begleitpläne können allerdings vom Flurbereinigungsamt selbst aufgestellt werden, in Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde.

Bayern

Die Eingriffsregelung wird von den Genehmigungsbehörden immer intensiver ausgeschöpft. Landschaftspflegerische Begleitpläne werden von den Gemeinden unterstützt, da sie dadurch bessere Einwirkungsmöglichkeiten haben. Der erst in einem späteren Verfahrensstand zu erstellende Landschaftspflegerische Begleitplan kann i.d.R. nicht mehr viel ändern; frühestmögliche Zusammenarbeit mit der Eingriffsbehörde ist daher wichtig. Der Begriff der Eingriffsregelung muß von den Naturschutzbehörden definiert werden, es fehlen Richtlinien. Maßnahmenträger sind häufig interessiert an einer Eingrenzung des Planungsraumes, was Ausgleichsmaßnahmen erschwert. Einige Fachbehörden erstellen ihre Landschaftspflegerischen Begleitpläne selbst (Straßenbau, Flurbereinigung), wobei grundsätzliche Planungsfragen nicht ausreichend kontrovers diskutiert werden. Die Einschaltung unabhängiger Landschaftsarchitekten ist für die Wahrnehmung der Umweltbelange besser.

Hessen

—————

Niedersachsen

—————

Nordrhein-Westfalen

Die Bewertung von Landschaftseingriffen und möglichen Ausgleichsmaßnahmen wirft in der Praxis sowohl von der Grundlagenermittlung wie auch von der Frage, wann ein Eingriff als ausgeglichen anzusehen ist, z.T. noch erhebliche Probleme auf. Auch die Bemessung von Ersatzmaßnahmen oder möglichen Entschädigungen ist unzureichend geklärt. Für einzelne Fachplanungen sollten standardisierte Bewertungsverfahren entwickelt werden.

Rheinland-Pfalz**Saarland****Schleswig-Holstein****Stadtstaaten
Berlin, Bremen, Hamburg**

Der Grünordnungsplan ist im Bebauungsplan i.d.R. fest integriert und erscheint nicht mehr als eigenes Planwerk. Der Realisierungsgrad von Grünordnungsplänen oder der verbindlichen Darstellung zur Grünordnung im Bebauungsplan ist sehr unterschiedlich. Die Festsetzungen für den Umfang und den Inhalt öffentlicher Grünflächen werden in der Regel eingehalten und wie vorgegeben realisiert. Die gegenüber privaten Grundeigentümern getroffenen verbindlichen Aussagen werden meistens integriert.

Rheinland-Pfalz**Saarland****Schleswig-Holstein****Stadtstaaten
Berlin, Bremen, Hamburg**

Die Problematik ist ähnlich wie bei der Landschaftsplanung: Häufig werden z.B. Straßenbauplanungen und der den Eingriff behandelnde Landschaftspflegerische Begleitplan an ein und denselben Auftragnehmer vergeben. Dieser sucht sich dann einen Plan- und Landschaftsbegrüner durch Anruf oder Ausschreibung (Subunternehmen). Dieses Verfahren geht i.d.R. zu Lasten von Natur und Landschaft.

Übersicht über die Grundlagen zur Informationsgewinnung

Informationsgewinnung

Für die Aufgaben der Landschaftsplanung ist eine möglichst umfassende und detaillierte Kenntnis des Naturhaushalts bzw. des Landschaftshaushalts erforderlich. Je genauer die Angaben und je größer die Maßstäbe der verfügbaren Karten sind, um so vielseitiger sind die Aussagemöglichkeiten der Landschaftsplanung. In der Regel sind nicht alle benötigten Unterlagen über den Natur- bzw. Landschaftshaushalt eines bestimmten Gebietes vorhanden. Lediglich über die Reliefverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland liegt mit der topographischen Karte 1:25 000 bzw. 1:50 000 ein flächendeckendes Kartenwerk vor. Relativ günstig ist die Situation auch bei den Bodenkarten und den Geologischen Karten. Neben Gebieten, die flächendeckend bearbeitet worden sind, gibt es jedoch auch erhebliche Bereiche, für die keine ausreichenden Unterlagen vorliegen. Für alle übrigen Faktoren des Landschaftshaushalts, u.a. für Flora und Vegetation, die Tierwelt, das Geländeklima und den Wasserhaushalt, ist das Fehlen geeigneter Unterlagen in den erforderlichen Maßstäben eher die Regel als die Ausnahme. In der folgenden Übersicht sind die wichtigsten Informationsquellen für Aufgaben der Landschaftsplanung zusammengestellt:

Relief

Topographische Karten

Als wichtigste Unterlage über das Relief in der Bundesrepublik Deutschland sind die topographischen Karten im Maßstab 1:25 000 und in geringerem Maße im Maßstab 1:50 000 zu nennen. Diese Karten sind für das Gebiet der Bundesrepublik flächendeckend vorhanden. Aus ihnen lassen sich Angaben über die jeweilige Höhenlage (in m über NN), die Hangneigungen und die auftretenden Expositionen entnehmen. Leider fehlt es bis heute an einem verbindlichen System der Reliefklassifikation, so daß die Ausscheidung von Reliefeinheiten auf erhebliche Schwierigkeiten stößt. Bis zu einem gewissen Grade erlauben die topographischen Karten 1:25 000 und 1:50 000 auch das Erkennen von natürlichen und anthropogenen Oberflächenformen, z.B. Tal- und Hangformen und das Vorkommen von Ackerterrassen oder Hohlwegen. Sie enthalten außerdem wichtige Angaben über die vorkommenden Oberflächengewässer, u.a. fließende und stehende Gewässer, Einzugsbereiche und Wasserscheiden.

Eine wichtige Unterlage über das Relief stellt auch die Deutsche Grundkarte im Maßstab 1:5000 dar, sofern in ihr Höhenlinien enthalten sind. Leider gibt es die Deutsche Grundkarte mit Höhenlinien bis heute nur für relativ wenige Gebiete.

Aus den topographischen Karten 1:5000, 1:25 000 und 1:50 000 lassen sich Karten der Reliefenergie (Rasterkarten), Höhenschichtenkarten sowie Hangneigungs- und Expositionskarten entwickeln. Von besonderer Bedeutung sind Karten über die vorkommenden Hangneigungen und Expositionen, da mit ihrer Hilfe Aussagen über wichtige geländeklimatische Eigenschaften gemacht werden können. Aus in geeigneter Weise aufbereiteten Reliefkarten können z.B. Angaben über Besonnung, Windgeschwindigkeit, Kaltluftbildungs- und Kaltluftstammelgebiete, Temperaturamplituden, Schwüle, Luftfeuchte und Nebelbildung entwickelt

werden. Allerdings sind keine absoluten, sondern nur relative Angaben möglich.

Von geringerer Bedeutung für die Landschaftsplanung sind Karten mit kleineren Maßstäben, z.B. die topographischen Karten 1:100 000 und 1:200 000. Sie haben vor allem Bedeutung als Übersichtskarten für großräumige Planungen.

Orohydrographische Karten

Von den orohydrographischen Karten, von denen vor allem die Karten in den Maßstäben 1:25 000 und 1:50 000 von Bedeutung sind, werden nur das Relief (Höhenlinien) und das Gewässernetz dargestellt. Die Bedeutung dieser Karten liegt vor allem darin, daß sie ein besonders anschauliches Bild über die Beziehung zwischen Relief und Gewässernetz geben.

Bodenkarten

Von besonderer Bedeutung für die Aufgaben der Landespflege sind Bodenkarten in den Maßstäben 1:5000, 1:25 000 und 1:50 000. Für große Teile des Bundesgebietes sind Bodenkarten in den genannten Maßstäben flächendeckend erarbeitet worden. In erheblichen Teilen der Bundesrepublik fehlen jedoch ausreichende Unterlagen über den Boden. In diesen Fällen ist der Landespfleger gezwungen, sich durch eigene Geländearbeiten den erforderlichen Überblick über die vorkommenden Böden zu verschaffen.

Bodenkarten auf der Grundlage der Bodenschätzung 1:5000

Die Bodenkarte auf der Grundlage der Bodenschätzung im Maßstab 1:5000 gehört zu den wichtigsten Unterlagen über den Boden. Für manche Teile des Bundesgebietes liegt das Kartenwerk flächendeckend vor, vor allem für die wichtigsten Ackerbaugebiete. Daneben gibt es jedoch auch große Gebiete, für die diese Karte noch nicht erarbeitet worden ist. Außerdem ist hervorzuheben, daß es die Bodenkarte 1:5000 nur für landwirtschaftlich genutzte Flächen, jedoch nicht für Waldgebiete gibt.

In der Bodenkarte 1:5000 sind u.a. die Bodentypen, die Bodenarten, die Gründigkeit, die Wasserverhältnisse, der Humusgehalt und das Ausgangsmaterial ausführlich dargestellt. Viele Bodeneigenschaften, u.a. die Durchlässigkeit, die Sorptionsfähigkeit für Wasser und Nährstoffe und die Durchwurzelbarkeit, lassen sich aus den vorliegenden Angaben leicht interpretieren.

Mit Hilfe der Bodenkarte 1:5000 lassen sich außerdem leicht Standorte ausfindig machen, die für eine nähere Überprüfung auf ihre Schutzwürdigkeit in Frage kommen (z.B. Böden mit niedrigen Bodenzahlen, als Hutung ausgewiesene Flächen).

Bodenkarten im Maßstab 1:25 000

Die Bodenkarte im Maßstab 1:25 000 stellt ebenfalls eine wichtige Unterlage über den Boden dar. Sie enthält im Gegensatz zur Bodenkarte auf der Grundlage der Bodenschätzung im Maßstab 1:5000 auch Angaben über die Böden der von Wald eingenommenen Flächen.

Die Bodenkarte 1:25 000 enthält ebenfalls Angaben über Bodentyp, Bodenart, Gründigkeit, Wasserverhältnisse und Humusgehalt. Daneben finden sich in vielen Bodenkarten Hinweise auf Wasserkapazität, Sorptionsfähigkeit und Durchlässigkeit. Zahlreiche weitere Eigenschaften lassen sich verhältnismäßig leicht aufgrund der vorliegenden Angaben interpretieren.

Die Bodenkarte 1:25 000 eignet sich wie die Bodenkarte 1:5000 u.a. für die Beurteilung der verschiedenen Standorte für Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Bebauung und die Anlage von Straßen.

Bodenkarten im Maßstab von 1:50 000

Die Bodenkarte im Maßstab 1:50 000 gewinnt zunehmend an Bedeutung und wird aus Kostengründen vielfach anstelle der Bodenkarte 1:25 000 hergestellt. Sie ist für die Landespflege von ähnlich hoher Bedeutung wie die Bodenkarte 1:25 000.

Andere Bodenkarten

Häufig sind im Zusammenhang mit bestimmten Aufgaben ebenfalls Bodenkarten erarbeitet worden. Dies gilt vor allem für die landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Standorterkundung. Im Rahmen dieser Standorterkundungen sind vor allem zahlreiche Bodenkarten in den Maßstäben 1:5000 und 1:10 000 erarbeitet worden, die bei den geologischen Landesämtern eingesehen werden können. Im Rahmen der Flurbereinigung sind ebenfalls zahlreiche Bodenkarten, vor allem im Maßstab 1:5000, erarbeitet worden. Diese Karten sind ebenfalls bei den geologischen Landesämtern einzusehen.

Karten in kleinen Maßstäben, etwa von 1:100 000 an, sind für Aufgaben der Landespflege nur von relativ geringer Bedeutung. Sie sind vor allem für großräumige Planungen geeignet.

Karten der heutigen potentiellen natürlichen Vegetation

Karten der heutigen potentiellen natürlichen Vegetation stellen die Vegetation dar, die sich nach Aufhören des menschlichen Einflusses einstellen würde. Die meisten Karten der potentiellen natürlichen Vegetation liegen nur in kleinen Maßstäben vor (etwa ab 1:200 000) und eignen sich damit nur wenig für Planungen der Landespflege, die meist in Maßstäben zwischen 1:10 000 und 1:25 000 durchgeführt werden.

Daher ist es in der Regel erforderlich, Ergänzungskartierungen in den erforderlichen Maßstäben durchzuführen. Außerdem ist es sehr wünschenswert, auch die wichtigsten Ersatzgesellschaften der jeweiligen potentiellen natürlichen Vegetation zu erfassen. Da diese Angaben i.d.R. in den o.g. Vegetationskarten fehlen, sind ebenfalls ergänzende Kartierungen erforderlich.

Karten der realen Vegetation sind nur ziemlich selten erarbeitet worden und liegen nur in Ausnahmefällen in geeigneten Maßstäben vor. Dies gilt vor allem für zahlreiche staatliche Forstämter, in deren Bereich im Rahmen der forstlichen Standorterkundung Vegetationskartierungen durchgeführt worden sind. Aus diesen Karten lassen sich leicht Karten der potentiellen natürlichen Vegetation mit genügender Genauigkeit entwickeln. Daneben sind vor allem in Grünlandgebieten zahlreiche Kartierungen durchgeführt worden, die allerdings nur sehr geringe Flächen einnehmen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß Karten der realen Vegetation aufgrund der sich ändernden Nutzungen sowie der

wechselnden Nutzungsintensität rasch ihre Aktualität verlieren können.

Von besonderer Bedeutung für die Landespflege sind Karten der potentiellen natürlichen Vegetation. Ihr Wert erhöht sich sehr stark, wenn auch Angaben über die derzeitige reale Vegetation einfließen. Für Aufgaben des Naturschutzes sind allerdings Karten der realen Vegetation unabdingbar.

Angaben zur Flora

Angaben zu häufigen Pflanzenarten sind in der Regel den vorliegenden Vegetationskarten sowie den zahlreichen pflanzensoziologischen Arbeiten zu entnehmen. Darüber hinaus sind für zahlreiche Arten besondere Erhebungen durchgeführt worden, deren Ergebnisse in speziellen Verbreitungs-, meist Rasterkarten, dargestellt sind. Weitere Angaben können den mehr oder weniger noch im Aufbau begriffenen Biotop- und Fundortkatastern entnommen werden.

Klima

Angaben zum Klima finden sich vor allem in den Klima-Atlanten der deutschen Bundesländer. Da der Maßstab meist 1:500 000 und kleiner ist, eignen sich diese Karten im wesentlichen für großräumige Planungen. Die Klimakarten enthalten eine Fülle von Daten, u.a. über die großräumige Verteilung von Mittelwerten der Lufttemperatur, der Luftfeuchte der Niederschläge, der Windgeschwindigkeit, der Nebelhäufigkeit sowie phänologische Daten. Für eine klimatische Beurteilung von Gebieten in Maßstäben von 1:10 000 bis 1:25 000 reichen die vorhandenen Daten nicht aus.

Wie bereits erwähnt, lassen sich vor allem unter Berücksichtigung des Reliefs zahlreiche relative Angaben zu verschiedenen Klimaeigenschaften machen und in Karten der Maßstäbe 1:10 000 bis 1:25 000 darstellen. Berücksichtigt man weiterhin die Vegetationsstruktur, die unterschiedlichen Nutzungen, die Böden, den jeweiligen Wasserhaushalt der Böden und gegebenenfalls die Oberflächengewässer, dann läßt sich in Anlehnung an kleinmaßstäbliche Klimakarten durchaus ein zutreffendes Bild der jeweiligen geländeklimatischen Eigenschaften gewinnen. Hierzu zählen vor allem

Lufttemperatur	Schwülehäufigkeit
Temperaturamplitude	Nebelhäufigkeit
Kaltluftentstehungsgebiete	Frostgefährdung
Kaltluftdurchzugsgebiete	Früh-, Spätfröste
Kaltluftammelgebiete	Verdunstung
Ventilationsbahnen	Windgeschwindigkeit
Kaltluftseen	Luftaustausch
Luftfeuchte	Besonnung.

Dabei handelt es sich wohlgerne stets um Relativangaben. Auch umfangreiche Datensammlungen von Klimaparametern sind zur Charakterisierung geländeklimatischer Eigenschaften nur wenig geeignet, da sie erst entsprechend aufbereitet, zusammengefaßt und schließlich interpretiert werden müssen. Allerdings sind exemplarische Messungen bei ausgewählten Wetterlagen zur Stützung der Interpretationsergebnisse sehr empfehlenswert. Werden sehr genaue geländeklimatische Ergebnisse verlangt, kann jedoch nicht auf Langzeitmessungen an Feststationen oder mit Hilfe von Klimameßwagen verzichtet werden.

Durch Relief, potentielle natürliche Vegetation, reale Vegetation (vor allem die großflächig auftretenden Ersatzgesellschaften), Boden, Wasserhaushalt des Bodens, Geländeklima und Gewässer wird die ökologische Grundstruktur einer Landschaft in ausreichendem Maße gekennzeichnet. Es las-

sen sich mit Hilfe der aufgeführten Landschaftsfaktoren in den für die Landespflege besonders wichtigen Maßstäben zwischen 1:5000 und 1:25 000 mit genügender Genauigkeit Landschaftseinheiten mit einer mehr oder weniger gleichartigen ökologischen Struktur entwickeln, die für zahlreiche Aufgaben der Landschaftsplanung geeignet sind.

Geologische Karten

Als wichtigste Unterlage über die in einem Gebiet vorkommenden Gesteine ist die Geologische Karte im Maßstab 1:25 000 zu nennen. Geologische Karten in größeren Maßstäben sind nur selten erarbeitet worden. Karten in kleinen Maßstäben haben vor allem Bedeutung als Übersichtskarten.

Der Wert der Geologischen Karte 1:25 000 besteht für die Landschaftsplanung vor allem darin, daß großräumige Landschaftsstrukturen erkannt werden können. Außerdem ist häufig die Kenntnis von Art, Alter und Entstehung der verschiedenen Gesteine von Bedeutung. Darüber hinaus bestehen zahlreiche weitere Auswertemöglichkeiten, die auch für Fragen der Landespflege wichtig sein können. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß geologische Karten ein wichtiges Hilfsmittel bei der Ansprache der Böden im Gelände oder bei der Kartierung der realen und potentiellen natürlichen Vegetation sein können.

Hydrogeologische Karten

Hydrogeologische Karten geben u.a. Auskunft über Tiefe, Größe und Qualität von Grundwasservorkommen, über Möglichkeiten der Grundwassergewinnung sowie die Wasserhöffigkeit der verschiedenen Gesteinsschichten. Außerdem enthalten sie Angaben über das Filtervermögen, zur Verschmutzungsgefährdung und über die chemische Beschaffenheit des Grundwassers.

Von besonderem Wert für Aufgaben der Landespflege sind Karten in großen Maßstäben (1:25 000 und größer).

Hydrologische Karten

Hydrologische Karten enthalten u.a. Angaben über die Grundwasserflurabstände und die Abflußpenden eines Einzugsgebietes. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß auch Gewässergütekarten, die z.B. Angaben über die Saprobienstufen enthalten, Karten über die Verschmutzungsgefährdung der Grundwasservorkommen und Karten über die Wassergewinnung und die Lagerung von Abfallstoffen erstellt worden sind. Je größer die Maßstäbe sind, um so besser eignen sich die Kartenunterlagen für Aufgaben der Landespflege.

Angaben zur Fauna

Die Tierwelt spielt für den Naturhaushalt eine sehr wichtige, kaum zu unterschätzende Rolle. Die Erfassung ist jedoch sehr schwierig und muß daher im wesentlichen Spezialisten vorbehalten bleiben. Aus naheliegenden Gründen ist es bisher nicht möglich gewesen, analog zur Vegetation auch Karten der Fauna zu entwickeln. Angaben zur Tierwelt sind im wesentlichen den vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen oder speziellen Biotop- und Fundortkatastern entnommen worden. Daneben ist es erforderlich, für verschiedene Tiergruppen Spezialisten heranzuziehen.

Historische Karten

Bei Fragen, die sich mit der Entwicklung von Landschaften beschäftigen, können historische Karten wertvolle Dienste leisten. Geeignete historische Karten gibt es für große Teile der Bundesrepublik seit dem 18. und 19. Jahrhundert. Von besonderer Bedeutung sind die topographischen Karten 1:25 000, die bei der Landesaufnahme im Laufe des 19. Jahrhunderts erstellt wurden.

Luftbildpläne und -karten

Luftbildpläne und -karten geben einen aktuellen, für einen bestimmten Zeitpunkt gültigen Landschaftsausschnitt wieder. Mit ihrer Hilfe lassen sich Oberflächenveränderungen, Landnutzungsformen, Landschaftsschäden, Siedlungsstruktur, Verkehrsnetz und andere Landschaftsstrukturen erkennen und mit früheren Zuständen vergleichen.

Luftbildpläne und -karten sind wie die deutsche Grundkarte im Maßstab 1:5000 erstellt worden.

Weiterhin gibt es eine Reihe spezieller Luftbildkarten und Bilder in verschiedenen Maßstäben, u.a. Infrarotluftbilder, Multispectralaufnahmen und andere Luftbild- und Fernerkundungsaufnahmen. Meist sind für die Interpretation solcher Karten Spezialkenntnisse erforderlich.

Waldfunktionskarte

In der Waldfunktionskarte werden wichtige Funktionen der Waldflächen erfaßt und bewertet, u.a. Schutz- und Erholungsfunktion, Wasserschutzfunktion, Klima-, Sichtschutz- und Immissionsschutzfunktion und Bodenschutzfunktion. Der in den Karten dargestellte Inhalt ist nicht unumstritten. Die Karten sind in den Maßstäben 1:25 000 und 1:50 000 erstellt worden.

Karte der naturräumlichen Gliederung Deutschlands

Dieses Kartenwerk, das in den Maßstäben 1:200 000 und 1:100 000 vorliegt, versucht, mehr oder weniger homogene, großflächige Landschaftsräume auszugliedern. In der Regel handelt es sich dabei um ökologisch sehr heterogene Bereiche. Besonders wertvolle Informationen enthalten die Beleittexte zur naturräumlichen Gliederung.

Für die Landschaftsplanung sind neben Angaben über den Natur- und Landschaftshaushalt auch Unterlagen über die verschiedenen Nutzungen von erheblicher Bedeutung. Hier spielt neben der Berücksichtigung von Kartenunterlagen die Auswertung von Literatur eine herausragende Rolle.

Für die forstwirtschaftlich genutzten Flächen sind vor allem forstliche Standort- und Betriebskarten zu nennen. Über die landwirtschaftlichen Nutzflächen sind gelegentlich ebenfalls Kartenunterlagen vorhanden. Angaben über die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen, aber auch für zahlreiche andere Nutzungen, u.a. für Abfallagerstätten, Abgrabungs- und Aufschüttungsflächen, Verkehrswege, Gewerbe- und Industrieflächen sowie bebaute Bereiche, können auch die topographischen Karten 1:25 000 und 1:50 000 herangezogen werden. Die Angaben sind jedoch meist relativ stark generalisiert und zudem in der Regel nicht auf dem neuesten Stand, so daß die topographischen Karten meist anhand anderer Unterlagen ergänzungsbedürftig sind. Genaue Unterlagen über die verschiedenen Nutzungen sind daher in der Regel nur aus Spezialplänen und -karten zu entnehmen.

Auswertung von Landschaftsplänen — Fragebogen (nach Vorschlägen des Ratsmitgliedes Prof. Grebe, Nürnberg)

1. Allgemeines

1.1 Es sollen Planungen aus den folgenden Bundesländern untersucht werden:

Baden-Württemberg
Prof. Miess, Stuttgart

Bayern
Prof. Grebe, Nürnberg

Nordrhein-Westfalen
Dipl.-Ing Henke, Bonn, Dipl.-Ing. Wurzel, Bonn

Rheinland-Pfalz
Büro Brandenfels, Münster, Prof. Grebe, Nürnberg

Hansestadt Hamburg
(Beispiel f. Stadtstaaten)
Baudir. Malecki, Hamburg

1.2 Bei der Auswertung soll berücksichtigt werden, daß

- möglichst gute Pläne verwendet werden, die die Chancen und Möglichkeiten der Landschaftsplanung aufzeigen (kein Mittelmaß),
- neuere Planungen zugrunde gelegt werden sollen (wenn möglich, Vergleich mit Planungsstand vor Verabschiedung des Bundesnaturschutzgesetzes),
- nur abgeschlossene Planungen untersucht werden,
- die Übernahme von Aussagen in behördenverbindliche Pläne (Flächennutzungspläne u.a.) überprüft wird,
- die Übernahme in die Bebauungspläne überprüft wird (gilt für die Stadtstaaten).

2. Erfassung und Bewertung der natürlichen Gegebenheiten (einschließlich Nutzungskonflikte) und Übernahme in den Landschaftsplan

1	Geomorphologie						
2	Bodenhaushalt						
3	Wasserhaushalt						
4	Flora - potentiell natürlich - real - Rote Liste-Arten						
5	Fauna - Rote Liste-Arten						
6	örtliches Klima						
7	Bodennutzungen (Land-, Forstwirtschaft u.a.)						
8	Belastung und Landschaftsschäden (Eingriffe und Auswirkungen)						
		Erfassung und Bewertung 1 Übernahme vorhandener regionaler Unterlagen, M 1 : 25/50 000 (Boden, Bewässer, Vegetation u.a.) oder 2 Übernahme raumbezogener Unterlagen, M 1 : 5/10 000 (Biotopkartierungen, Zoologische Kartierungen) oder 3 Eigene Erhebungen durch den Planer oder in dessen Auftrag durch Experten (Erfassung von Schwerpunkten oder vollständige Erfassung) Darstellung 4 Darstellung der Grundlagen - in Übersichtskarten und Text - in gleichen Maßstab der Planung, M 1 : 5/10 000					

3. Darstellung und Übernahme von Inhalten der Landschaftspläne nach Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege aufgrund des Naturschutzrechts

1	Sicherung von Natur und Landschaft, Verhinderung, Minderung und Ausgleich von Nutzungskonflikten - Verhinderung oder Veränderung von Eingriffen oder Flächenbeanspruchung - Entwicklung ökologisch vertretbarer Alternativen unter Berücksichtigung von Boden, Wasser, Klima, Vegetation						
2	Darstellung von ökologisch wertvollen Landschaftsräumen und -teilen (Täler, Steilhänge, Waldränder, Feld- und Flurgehölze)						
3	Darstellung eines Verbundsystems schützenswerter Biotope (Biotop- und Artenschutz) im Planungsraum - Darstellung schutzwürdiger Standorte und Landschaftselemente - Vorschläge für deren Sicherung in nachfolgenden Rechtsverfahren						
4	Maßnahmen zur Sicherung von Boden-/Wasserhaushalt u.a. gegen Landschaftsverbrauch, Bodenabtrag durch Wind- und Wassererosion - Pflanzungen, Terrassierung, Grünlandstreifen an Gewässern u.a.						
5	Erholungsvorsorge in der freien Landschaft						
6	Grünordnung im Siedlungsbereich - Flächensicherung, Rad- und Fußwegenetze u.a.m.						
		1	2	3	4	5	6
		Darstellung im Landschaftsplan Darstellung in zusätzlichen Plänen und Sonderkarten zum Landschaftsplan Ausführliche Erläuterungen im Text Übernahme in Bauleitpläne Übernahme in Fachpläne (Landschaftspflegepläne u.a.) Gründe für Nichtübernahme (siehe Erläuterungen auf S.4; Nummern verwend.) Eigene Verbindlichkeit					

4. Gründe für die Nichtübernahme von Vorschlägen der Landschaftspläne in die Bauleitpläne (gilt nicht für eigenverbindliche Pläne)

Beispiele für Begründungen (Ergänzung bei der Auswertung notwendig)

1. Zeitlich getrennte Bearbeitung von Flächennutzungsplan und Landschaftsplan, dadurch keine Beteiligung des Landschaftsplanes an Behördenverfahren und Bürgerbeteiligung nach § 2a BBauG
2. Landschaftsplaner nimmt am Aufstellungsverfahren des Bauleitplanes nicht teil
3. Landwirtschaft lehnt Sicherung ökologischer Bereiche als Eingriff in die Bodennutzung ab
4. Flächennutzungsplan kann nur Nutzungen in den Grundzügen festlegen, nicht die Art der Nutzungen, z. B. bei Landwirtschaft, Grünland oder Acker. Änderung der Struktur des Flächennutzungsplanes ist notwendig, um Landschaftspläne zu übernehmen
5. Fehlende ökologische Untersuchungen, fehlende Untersuchungen von Belastungen, mangelnde Verfügbarkeit von Daten
6. Nichtanerkennung von Schutzvorschlägen durch die zuständigen Fachbehörden
7. Ablehnung im Parlament
8. Fehlen von Finanzierungsmöglichkeiten für die Maßnahmen des Landschaftsplanes
9. Bereits die Aussagen der Landschaftsrahmenpläne werden nicht als verbindlich behandelt
10. Aussagen des Landschaftsplans werden nicht übernommen, weil sie nicht als Ziele in der Raumordnung und Landesplanung festgelegt sind.

Erläuterung von Beispielen zur Erfassung und Bewertung von Landschaftseinheiten

HUMMEL, P. unter Mitarbeit von H. ALLGAIER, H. DIETRICH, U. KOERNER, G. MÜHLHÄUSER, J. SCHIEFER, W. VOGELSSANG, F. WELLER und J. WERNER

Ökologische Standorteignungskarte des Raumes Ravensburg (Ausschnitt) Musterkarte 1:5000, Karte der natürlichen Eignung für die Flächennutzung, Grundlage für die örtliche Landschaftsplanung, Bauleit- und Fachplanung.

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1974

In dieser Musterkarte sind zahlreiche Angaben zu folgenden Faktoren enthalten: Relief, Gestein, Bodenart, Bodentyp, ökologische Feuchtestufen, Grundwasser, Wasserdurchlässigkeit von Deckschichten, Baugrund, wuchsklimatische Wärmestufen, Kaltluftgefährdung und Lagerstätten. Andere wichtige Eigenschaften des Naturhaushaltes, wie z.B. Gründigkeit oder Nährstoffversorgung des Bodens, sind nicht erfaßt worden. Die Hangneigung erfährt nur eine sehr grobe Gliederung. Vom Geländeklima wurden lediglich zwei Faktoren berücksichtigt. Vegetation und Tierwelt wurden nicht erfaßt, auch nicht das Landschaftsbild.

Anhand der angegebenen Faktoren wurde eine ökologische Standorteignungskarte mit verschiedenen Raumeinheiten entwickelt und eine Eignungsbewertung für eine Reihe von Nutzungen, nämlich Ackerbau, Grünlandwirtschaft und Erwerbsgartenbau, durchgeführt. Außerdem werden Schutz-zonen für Grundwasser und, als Besonderheit, auch für Trinkwasser dargestellt. Ferner wird auf Lagerstätten hingewiesen.

Die Eignung der Landschaftseinheiten für Ackerbau, Grünlandnutzung und Erwerbsgartenbau sowie die Eignung als Baugebiet wird differenziert dargestellt, ohne daß der Bewertungsmaßstab erläutert wird.

Dieses Verfahren endet bei der Angabe der Eignung der dargestellten Landschaftseinheiten für einige Nutzungsarten. Vorschläge für eine Flächennutzung aus landschaftsökologischer Sicht und für die Art und Weise der Ausführung solcher Nutzungen werden nicht gemacht. Eine Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen findet in diesem Verfahren nicht statt. Bemerkenswert ist, daß die für Ackerbau und Grünlandnutzung nicht oder schlecht geeigneten Standorte als Schwerpunkte der Landschaftspflege angegeben werden. Für solche Flächen werden standortgemäße Waldbaumarten und Sträucher vorgeschlagen.

HUMMEL, P. und F. ZWÖLFER unter Mitarbeit von H. ALLGAIER, K. EISSELE, H. KAISER, S. MÜLLER, F. WELLER und J. WERNER

Ökologische Standorteignungskarte des Raumes Haigerloch (Ausschnitt) Musterkarte 1:25 000, Karte der natürlichen Eignung für die Flächennutzung, Grundlage für die örtliche und überörtliche Landschaftsplanung, Landschaftsrahmenplanung, Regional- und Fachplanung

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1974

Die Musterkarte wurde aus der Karte der natürlichen Eignung für die Landnutzung im Bereich des Landschaftsrahmenplanes Haigerloch mit Erläuterungen 1:25 000 (bearbeitet von P. HUMMEL, F. ZWÖLFER unter Mitarbeit von R.

WELLER, S. MÜLLER, K. EISSELE, F. WACKER, J. WERNER und H. KAISER, Stuttgart 1971) entwickelt. Auch in dieser Karte wird, wie schon bei der Karte Ravensburg, nur eine bestimmte Gruppe von Landschaftsfaktoren für die ökologische Raumgliederung ausgewählt. Über Eignungsangaben für einige ausgewählte Nutzungsarten (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Baugrund und Grundwassernutzung) hinaus, für die ebenfalls der Bewertungsmaßstab nicht angegeben wird, werden Vorschläge zur Flächennutzung aus landschaftsökologischer Sicht und für die Art und Weise der Ausführung solcher Nutzungen nicht gemacht. Eine Abwägung mit anderen Nutzungsartenansprüchen findet nicht statt. Um Aussagen zur Eignung vorhandener bzw. zur Eignung anderer, jetzt nicht vorhandener Nutzungen sowie zu Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege machen zu können, wären Ergänzungen aus dem Bereich anderer Landschaftsfaktoren notwendig (u.a. Vegetation und Fauna).

WELLER, F., S. MÜLLER, J. SCHIEFER und W. VOGELSSANG unter Mitarbeit von H. ALLGAIER und K.-F. SCHREIBER

Ökologische Standorteignungskarte des Kreises Aalen (Ausschnitt) Musterkarte 1:50 000, Karte der natürlichen Eignung für die Flächennutzung, Grundlage für die regionale Landschaftsrahmenplanung und Fachplanung sowie für die Regionalplanung

Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 1974

Diese Musterkarte enthält erheblich mehr Angaben zu den Eigenschaften des Naturhaushalts als die Musterkarten Ravensburg (1:5000) und Haigerloch (1:25 000). Es werden Angaben zu folgenden Faktoren gemacht: Relief (Hangneigung, Exposition, Relief), Ausgangsgestein, Bodenart, Bodentyp, Gründigkeit, Durchlässigkeit, Wärme, Feuchte, Nährkraft, Kalkgehalt und Azidität.

Auch hier zeigt es sich, daß eine Reihe von Eigenschaften des Naturhaushalts nicht berücksichtigt worden sind, u.a. solche zum Klima, zur Vegetation, zur Tierwelt und zum Landschaftsbild. Dabei sollte beachtet werden, daß diese zusätzlichen Angaben für das Vorhaben der Verfasser nicht unbedingt erforderlich waren.

Die Bewertung erfolgt im wesentlichen in gleicher Weise und für die gleichen Nutzungsarten wie in den Musterkarten Ravensburg und Haigerloch. Hervorzuheben ist, daß die Karte Angaben über die natürliche Sukzession für einige Standorte, über verschiedene Möglichkeiten einer Grünlandnutzung (Mähweide, Wiese, extensive Weide, Schafweide und Streuwiese) und über „natürliche Schwerpunkte der Landschaftspflege“ enthält. Die für diese Schwerpunkte ausgewiesenen Flächen nehmen allerdings nur einen Bruchteil des gesamten Gebietes ein.

Auch in dieser Musterkarte sind Vorschläge für eine künftige Flächennutzung aus landschaftsökologischer Sicht sowie für Fragen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, abgesehen von der oben genannten Ausnahme, kaum vorhanden. Über die Art und Weise der Ausführung der Nutzungsarten im Sinne von Naturschutz und Landschaftspflege sowie ihre Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen sind Angaben nicht enthalten.

R. MARKS

Ökologische Landschaftsanalyse und Landschaftsbewertung als Aufgaben der Angewandten Physischen Geographie, dargestellt am Beispiel der Räume Zwiesel/Falkenstein (Bayerischer Wald) und Nettetal (Niederrhein). Materialien zur Raumordnung aus dem Geographischen Institut der Ruhr-Universität Bochum, Forschungsabteilung für Raumordnung, Band XXI.

D. HAFERMANN — K. HOTTES — H. LIEDTKE — P. SCHÖLLER (Hrsg.), Bochum 1979

Der Verfasser beschäftigt sich ausführlich mit den Methoden der ökologischen Landschaftsbewertung für die Planung.

Zur Darstellung der Landschaftseinheiten benutzt er die Faktoren Relief, Gestein, Boden, Wasserhaushalt, Makro- und Geländeklima sowie reale und potentielle natürliche Vegetation. Dabei wurden manchmal die Daten, wie z.B. beim Geländeklima, nur unvollständig erfaßt. Der Verfasser kommt zu einer ökologischen Landschaftsgliederung, die die wesentlichen Landschaftsfaktoren enthält. Er entwickelt sodann ein Bewertungsverfahren, indem er die auftretenden Eigenschaften von Relief, Gestein, Boden, Wasserhaushalt, Klima und Vegetation in Stufen aufteilt. Daraus werden ökologische Raumeinheiten für die beiden untersuchten Gebiete in Bayern und am Niederrhein abgeleitet. Anhand der ökologischen Raumeinheiten führt er eine Bewertung für die drei Nutzungsarten Ackerbau, Forstwirtschaft und Abfallagerung durch. Das Bewertungsverfahren wird im einzelnen erläutert und ist nachvollziehbar.

Der Verfasser zeigt, daß es möglich ist, die erfaßten Landschaftsfaktoren zu ökologischen Landschaftseinheiten zusammenzufassen, ihre Eigenschaften in verschiedenen Abstufungen darzustellen, damit die Möglichkeiten einer nachvollziehbaren Bewertung zu schaffen und somit die Eignung der Landschaftseinheiten für die Nutzungsarten Ackerbau, Forstwirtschaft und Abfallagerung festzustellen.

Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.): Landschaftsplan Kreis Wesel, Raum Xanten, Ökologischer Fachbeitrag I und II, Essen 1983

Der Landschaftsplan Kreis Wesel, Raum Xanten, ist nach dem Landschaftsgesetz von Nordrhein-Westfalen erstellt worden und gliedert sich in drei Teile:

1. Ökologischer Beitrag zum Landschaftsplan Kreis Wesel, Raum Xanten, Teil I
2. Ökologischer Beitrag, Teil II (Biotopkataster)
3. Landschaftsplan

In einem gesonderten Band, der beim Kommunalverband Ruhrgebiet eingesehen werden kann, sind die angewandten Arbeitsmethoden, Kartiermethoden und Schwellenwerte zusammengestellt.

Der ökologische Beitrag Teil I enthält eine Übersicht über die Landschaftsfaktoren Gesteine, Böden, Relief, Geländeklima, Wasserhaushalt und heutige potentielle natürliche Vegetation. Die reale Vegetation und die freilebende Tierwelt wurden nicht erfaßt.

Die erfaßten Landschaftsfaktoren sind weiter untergliedert worden, allerdings in unterschiedlichem Maße. Ausführlicher werden vor allem die Gesteine und Böden behandelt. Weniger Daten werden u.a. für das Geländeklima mitgeteilt. Von der heutigen potentiellen natürlichen Vegetation werden lediglich die Namen der verschiedenen Vegetationseinheiten aufgeführt.

Die genannten Landschaftsfaktoren werden zu planungsrelevanten, ökologisch begründeten Landschaftseinheiten zusammengefaßt. Ihre Benennung erfolgte im wesentlichen nach geomorphologisch-bodenkundlichen Kriterien.

Für sämtliche Landschaftseinheiten erfolgte eine Beurteilung der Erholungseignung sowie wichtiger ökologischer Potentiale und Funktionen, u.a. das landwirtschaftliche Ertragspotential, das Wasserdargebotspotential, die Filterfunktion der Landschaftseinheiten und die Schutzgebiete für Pflanzen und Tiere.

Ackerbau und Grünlandnutzung wurden anscheinend im wesentlichen auf der Grundlage der Bodenschätzungsergebnisse beurteilt. Für die übrigen Beurteilungen werden keine Bewertungskriterien angegeben. Sie sind möglicherweise in dem beim Kommunalverband Ruhrgebiet einzusehenden Sonderband enthalten.

Der ökologische Fachbeitrag Teil II (Biotopkataster) enthält die schutzwürdigen Bereiche des Bearbeitungsgebietes.

Die ökologischen Beiträge I und II wurden in den Landschaftsplan eingearbeitet. Von erheblicher Bedeutung für den Landschaftsplan erweisen sich vor allem die Angaben des Biotopkatasters (Ökologischer Beitrag II). Der ökologische Beitrag I spielt dagegen, abgesehen davon, daß er in gekürzter Fassung übernommen wurde, keine bzw. nur eine sehr geringe Rolle. Bei den textlichen Darstellungen und Festsetzungen und in den zugehörigen Karten sind weder die Landschaftseinheiten noch die einzelnen Landschaftsfaktoren (Gesteine, Böden, Relief, Geländeklima, Wasserhaushalt und heutige potentielle natürliche Vegetation) von Bedeutung. Der Landschaftsplan wäre kaum anders ausgefallen, wenn der ökologische Beitrag I nicht vorhanden gewesen wäre. Dies läßt darauf schließen, daß die Umsetzung ökologischer Zusammenhänge in die Landschaftsplanung erst am Anfang der Entwicklung steht.

PFLUG, W., H. BIRKIGT, P. BRAHE, M. HORBERT, J. VOSS, H. WEDECK und ST. WÜST

Landschaftsplanerisches Gutachten Aachen Aachen 1978

In dieser Arbeit werden die Landschaftsfaktoren Relief, Gestein, Boden, Wasserhaushalt des Bodens, Geländeklima, reale Vegetation und potentielle natürliche Vegetation erfaßt. Es wird versucht, mit Hilfe von zahlreichen Eigenschaften des Naturhaushalts eine ökologische Raumgliederung zu erreichen. So wurde z.B. beim Relief nach Hangneigung, Exposition, Höhenstufen und Höhen Grenzen unterschieden. Beim Boden sind Bodentyp, Bodenart, Bodentemperatur, Nährstoffversorgung, Durchlüftung, Durchlässigkeit, Gründigkeit, biologische Aktivität, Schichtdicke des belebten Bodens, Bearbeitbarkeit, Dränbedürftigkeit, Erosionsgefährdung und Baugrundeignung erfaßt worden. Auch wurden Staunässe — bzw. Grundwassereinfluß —, Dauer der Feucht- und Naßphasen, Wasserversorgung des Bodens, Flurabstand des Grundwassers und Empfindlichkeit gegen eine Grundwasserverschmutzung im einzelnen dargestellt. Vom Geländeklima wurden Lufttemperatur, Windgeschwindigkeit, Luftaustausch, potentielle Besonnung, Häufigkeit von Früh- und Spätfrösten, Nebelhäufigkeit, Schwülehäufigkeit von Kaltluftentstehung bzw. -fluß und Häufigkeit von Kaltluftstagnieren bzw. Immissionsgefährdung untersucht. Die Landschaftsfaktoren wurden ihren jeweiligen Eigenschaften entsprechend zu landschaftsökologischen Raumeinheiten zusammengefaßt. Die verschiedenen Eigenschaften der Raumeinheiten wurden einer Abstufung in fünf bzw. drei Stufen unterzogen, so daß sie einer Bewertung für zahlreiche Nutzungsansprüche und für Aufgaben des Natur-

schutzes und der Landschaftspflege zugänglich waren. Vor der Durchführung einer Bewertung wurden die Anforderungen der verschiedenen Nutzungsarten an den Standort formuliert.

Nach diesen Schritten wurden die landschaftsökologischen Raumeinheiten für die Nutzungsansprüche Forstwirtschaft, Grünlandnutzung, Ackerbau, extensives Erholen, intensives Erholen, Wohnen, Gewerbe und Industrie, Abfallagerung, Anlagen von Straßen und Straßenverkehr bewertet. Außerdem wurden die Schutzfunktion der Raumeinheiten gegen eine Verschmutzung des Grundwassers behandelt und Hinweise zu schützenswerten Bereichen gegeben. Im einzelnen wurden auf der Grundlage der landschaftsökologischen Raumeinheiten Angaben zu folgenden für Naturschutz und Landschaftspflege wichtigen Bereichen gemacht:

- Vorrangflächen für die Land-, Forst- und Wasserwirtschaft
- Einrichtung von Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten, geschützten Landschaftsbestandteilen, Klimaschutzbereichen und Wasserschutzbereichen
- Regenerationszonen für wildwachsende Pflanzen und wildlebende Tiere
- Ausweisung und Sicherung von Erholungsgebieten
- Belastungen des Bodens, des Wassers und der Luft
- Neuanlage und Erhaltung von Schutzpflanzungen und Wäldern
- standortgemäße Wahl von Baum- und Straucharten u.a. in der landwirtschaftlich genutzten Flur, an Straßen und Gewässern sowie in Baugebieten
- Auflockerung oder Sanierung von Baugebieten
- Erhaltung von Freiräumen
- Auswahl von Standorten für die weitere Siedlungsentwicklung
- Standorte für die Abfallagerung
- Rekultivierung von Abbaugebieten

- Anlage von strapazierfähigen Grünflächen
- Beurteilung von Trassen für Verkehrswege
- Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen in Haushalt und Gestalt der Landschaft
- Erhaltung und Gestaltung des Landschaftsbildes

Das Bewertungsverfahren wurde dargelegt und ist nachvollziehbar, da sich jeder Bewertungsschritt bis zum verwendeten Ausgangsmaterial zurückverfolgen läßt.

Die Arbeit enthält Vorschläge zu einer ökologisch begründeten Flächennutzung, wobei auch die Wechselbeziehungen der verschiedenen landschaftsökologischen Raumeinheiten untereinander diskutiert und berücksichtigt werden. Diese Arbeit reicht von der Eignungsbewertung bis zu Vorschlägen für die Landschaftsentwicklung aus landschaftsökologischer Sicht sowie aus der Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege.

Die Vorschläge zur Flächennutzung zeigen, daß in der Regel die Landschaftseinheiten nicht für einen, sondern meist für mehrere Nutzungsansprüche in Frage kommen. Als Kriterium für die vorgeschlagenen Nutzungen wurde jeweils eine zumindest mittel bis gute bzw. gute Eignung vorausgesetzt. Beim Auftreten einer mittleren bis schlechten Eignung wurde stets von einer Realisierung abgeraten.

Die Tatsache, daß in diesem Fall für jede landschaftsökologische Raumeinheit mehrere Möglichkeiten ihrer Nutzung bestehen, läßt die Schwierigkeiten bei der Umsetzung ökologischer Belange in die Landschaftsplanung erkennen, wenn es, wie z.B. im Flächennutzungsplan, um die Darstellung der künftigen Flächennutzung geht. War z.B. eine Raumeinheit sowohl für das Wohnen geeignet als auch für den Naturschutz von Bedeutung, dann wurde in der Weise entschieden, daß den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege der Vorrang gegeben wurde.



Eine Schutzpflanzung in Wiepshausen in Niedersachsen auf leichtem Sandboden, die Erosionsschäden durch Wind verhindern soll.

Landschaftsplanung — Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht

Einführung in das gleichlautende Kolloquium des Deutschen Rates für Landespflege am 14./15. Dezember 1983 in Bonn-Bad Godesberg

In seiner Studie zur „Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland“ vom 21. November 1980 hat der Deutsche Rat für Landespflege bereits zur Landschaftsplanung Stellung genommen. So heißt es im Abschnitt 2, daß der Verzicht auf durchgreifende bundesrechtliche Bestimmungen über die Verbindlichkeit sowohl in §5 als auch vor allem in §6 BNatSchG erhebliche Nachteile für die Klarheit, Bestimmtheit, Einheitlichkeit und damit letzten Endes für die Wirksamkeit der landesrechtlichen Verbindlichkeitsregelung zur Folge hat.

Das dürfte der entscheidende Grund dafür sein, daß sich in der Landschaftsplanung trotz gesetzlicher Grundlagen bislang nicht sehr viel bewegt hat. Naturschützer, Landschaftsarchitekten und Landschaftsplaner hatten mit dem neuen Naturschutzrecht in Bund und Ländern in die Landschaftsplanung hoffnungsvolle Erwartungen gesetzt, die sich — das soll in diesem Kreise einmal in aller Deutlichkeit ausgesprochen werden — im wesentlichen nicht erfüllt haben. In mancher Hinsicht kann in der Tat die jetzige Regelung — und das gilt besonders für die Form der sogenannten unmittelbaren Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung, auf die noch eingegangen wird — sogar als Rückschritt gegenüber den Möglichkeiten gewertet werden, die in der Zeit vor dem Bundesnaturschutzgesetz durch das Bundesbaugesetz gegeben waren. Hier kann ich aus persönlicher Erfahrung berichten.

In Zusammenarbeit mit dem ehemaligen Leiter des Instituts für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn, Prof. Dr.-Ing. Gassner, wurden z.B. für die Gemeinden Alsfeld und Schotten in Hessen Landschaftspläne als Teilpläne von Flächennutzungsplänen aufgestellt; sie haben den gleichen Genehmigungsengang durchlaufen und damit die gleiche Rechtswirksamkeit und Verbindlichkeit erlangt wie die Flächennutzungspläne. Desgleichen wurden Grünordnungspläne als Bebauungspläne festgesetzt. Dies wäre heute wohl nicht mehr möglich.

Wenn in den neuen Naturschutzgesetzen in Bund und Ländern die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege festgelegt sind, so sollte man erwarten, daß diese mit Hilfe der Landschaftsplanung durchgesetzt werden. Das setzt voraus, daß die Landschaftsplanung einmal als Beitrag zur querschnittsorientierten Planung im Rahmen der Landes- und Regionalplanung und der Bauleitplanung, zum anderen als Beitrag zur raumbezogenen Fachplanung und schließlich als eigene sektorale (Fach)planung der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde zum Einsatz bzw. zum Tragen kommt. Das aber ist nicht der Fall. Im folgenden soll etwas näher auf die einzelnen Ebenen der Landschaftsplanung eingegangen werden, und zwar auf

- den Landschaftsrahmenplan
- den Landschaftsplan
- den Grünordnungsplan und
- den landschaftspflegerischen Begleitplan.

Die Aufstellung und die Wirksamkeit der *Landschaftsrahmenpläne* ist in den Ländern sehr unterschiedlich geregelt; sie sind jedoch in allen Ländern behördenverbindlich.

Teils werden sie von den Regionalverbänden (Baden-Württemberg) oder regionalen Planungsgemeinschaften (Hessen), teils von den obersten (Saarland, Schleswig-Holstein), höheren bzw. oberen (Bayern, Rheinland-Pfalz) oder unteren (Niedersachsen) Behörden, die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständig sind, aufgestellt. Eine teilweise Übernahme in Regionalpläne, regionale Raumordnungspläne oder Landesentwicklungspläne ist in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland festgelegt. Die Behördenverbindlichkeit gilt nur für diejenigen Aussagen, die in die vorgenannten Pläne der Landesplanung übernommen worden sind. In Nordrhein-Westfalen ist der Gebietsentwicklungsplan zugleich Landschaftsrahmenplan, so daß gar kein Landschaftsrahmenplan aufgestellt wird. Diese Übersicht läßt erkennen, wie unbefriedigend dieser Bereich der Landschaftsplanung geregelt ist. In der Tat aber sollte dem Landschaftsrahmenplan eine hohe Bedeutung zukommen, weil er — sei es als Teilplan oder Bestandteil des Regionalplanes (bzw. des regionalen Raumordnungsplanes, des Landesentwicklungsplanes oder Gebietsentwicklungsplanes) — die notwendigen Ziele, Vorgaben und Bindungen für die Landschaftsplanung, die Bauleitplanung und die Fachplanung zum Inhalt haben könnte, denen sie sich anpassen sollten, wie dies z.B. in §1 Abs. 4 Bundesbaugesetz für die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung geregelt ist.

Die Aufstellung der *Landschaftspläne* obliegt, wenn von den Stadtstaaten und Nordrhein-Westfalen abgesehen wird, aufgrund der Ländernaturschutzgesetze den Gemeinden. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg wird dieser Plan von den unteren Naturschutzbehörden aufgestellt und als Satzung beschlossen. In der Regel werden die Landschaftspläne in den übrigen Ländern in die Flächennutzungspläne übernommen, wenn von Niedersachsen abgesehen wird, wo eine Übernahme im Gesetz nicht geregelt ist. Die unmittelbare Integration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan, wie dies vor allem in Rheinland-Pfalz praktiziert wird, ist sehr problematisch, weil in diesem Fall überhaupt kein Landschaftsplan mehr aufgestellt wird. Dann liegt der Gemeinde auch kein Plan mehr vor, der die Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in geschlossener und übersichtlicher Form darstellt. Mit Sicherheit kann davon ausgegangen werden, daß im Flächennutzungsplan nur Teilbereiche geregelt werden und wahrscheinlich auch nur die, die der Gemeinde die geringsten Schwierigkeiten bereiten. Im übrigen muß davon ausgegangen werden, daß bestimmte Bereiche des Naturschutzes überhaupt nicht in die Bauleitpläne übernommen werden können. In diesen Plänen werden vornehmlich Flächen einer bestimmten Nutzung gewidmet, womit keineswegs den Zielen des Naturschutzes ausreichend entsprochen wird, geschweige denn diese Ziele gefördert werden können. In besonderem Maß gilt dies z. B. für den bedeutenden Bereich des Artenschutzes, der in der Bauleitplanung nicht ausreichend berücksichtigt werden kann, weil er nur

einen begrenzten Bezug zur Flächennutzung aufweist. Im übrigen sollte der Begriff „Integration“ so verstanden werden, daß Ziele und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege *sachlich* in den Flächennutzungsplan integriert werden, was nicht bedeuten muß, daß auf einen Teilplan als Bestandteil des Flächennutzungsplanes verzichtet werden muß. Der Teilplan hat den unbestreitbaren Vorteil, daß der Inhalt übersichtlich und auch für den Bürger verständlich dargestellt werden kann.

Es sei noch auf die Regelung in Nordrhein-Westfalen eingegangen, wo der Landschaftsplan von der Unteren Landschaftsbehörde aufgestellt, von der Höheren Landschaftsbehörde genehmigt und vom Kreis als Satzung beschlossen wird.

In den vergangenen Jahren wurde von Sachverständigen immer wieder die Regelung im Landschaftsgesetz von Nordrhein-Westfalen einer Kritik unterworfen. Je mehr jedoch die fragwürdige Verbindlichkeit der Landschaftspläne in anderen Bundesländern offenbar wurde, um so mehr verblaßten die Kritiken. Es werden sogar Stimmen laut, die den §16, Abs. 2 des Landschaftsgesetzes, nach dem der Landschaftsplan als Satzung beschlossen wird, als ein Beispiel für seine Rechtswirksamkeit herausstellen. Dennoch verbleiben einige offene Fragen und kritischen Anmerkungen über manche Regelungen in Nordrhein-Westfalen. Das betrifft z.B.

- die Beschränkung des Landschaftsplanes auf den Außenbereich und
- die nicht verbindliche Regelung zur Berücksichtigung der dargestellten Maßnahmen und Entwicklungsziele bei allen behördlichen Maßnahmen, so auch für die Gemeinden, wenn von §37 Landschaftsgesetz abgesehen wird.

Diesem Paragraphen ist zu entnehmen, daß Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts nur verpflichtet sind, die im Landschaftsplan festgesetzten Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen für die Flächen innerhalb des Planungsgebietes durchzuführen, die in ihrem Eigentum oder Besitz sind.

Da der *Grünordnungsplan* im Bundesnaturschutzgesetz nicht enthalten ist, ist er nicht in allen Ländergesetzen geregelt. Dieser Plan ist der materiellen Landschaftsplanung zuzurechnen, weil er für die Bauleitplanung Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der Landschaft zum Inhalt hat.

Soweit die Länder auch den Grünordnungsplan gesetzlich verankert haben, ist die Aufstellung und auch die Verbindlichkeit unterschiedlich und nicht eindeutig geregelt. In Baden-Württemberg und Bayern wird er von den Trägern der Bauleitplanung aufgestellt und in den Bebauungsplan übernommen. In den Stadtstaaten Berlin und Hamburg wird er über den Landschaftsplan verbindlich, in Rheinland-Pfalz wird er wieder unmittelbar in den Bebauungsplan integriert und in Niedersachsen wird er von der Gemeinde aufgestellt, ohne daß eine Übernahme im Gesetz geregelt ist.

Auch der *Landschaftspflegerische Begleitplan* kann nach der Auffassung des Deutschen Rates für Landespflege als ein Vorgang der materiellen Landschaftsplanung angesehen werden, weil er ein Mittel ist, um durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege unvermeidbare Eingriffe auszugleichen, soweit es zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Der Landschaftspflegerische Begleitplan ist aufgrund §8 BNatSchG, der die Eingriffe in Natur und Landschaft behandelt, am einheitlichsten und in seiner Verbindlichkeit und Wirksamkeit am besten geregelt, weil er Bestandteil des Fachplanes ist. Damit nimmt er wie der Fach-

plan am Planfeststellungsverfahren teil und erhält die gleiche Rechtsverbindlichkeit wie dieser.

In der Praxis bleiben auch hier noch viele Fragen offen. Da ist einmal die Tatsache, daß der Fachbehörde oft keine Sachverständigen zur Vorbereitung und Ausarbeitung dieses Planes zur Verfügung stehen und freischaffende Landschaftsarchitekten nicht eingeschaltet werden. Zum anderen fehlen die notwendigen Vorgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege, weil Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne nicht vorliegen. So darf es nicht wundern, wenn solche Pläne dann mehr den Charakter von Bepflanzungsplänen haben, aber die für den Ausgleich des Eingriffs erforderlichen Maßnahmen nicht ausreichend festsetzen oder gar vermissen lassen.

Wenn die Landschaftsplanung in ihrer Wirksamkeit bislang unbefriedigend geblieben ist, so dürfte einer der wesentlichen Gründe in der fragwürdigen *Zuständigkeit* für ihre Aufstellung zu suchen sein. Wenn ein Landschaftsplan die Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wenn er die Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und Entwicklung der Landschaft, wenn er Maßnahmen zum Biotop- und Artenschutz darstellen soll, dann kann doch für seine Aufstellung nur die Behörde in Betracht kommen, die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständig ist. Welche Maßnahmen dann aus einem solchen vollständigen Landschaftsplan in die Bauleitplanung übernommen werden, ist eine andere Frage. Einmal können es nur Maßnahmen sein, die einen der Bauleitplanung entsprechenden Flächenbezug haben und zum anderen sollte diese Entwicklung in gleichberechtigter Zusammenarbeit, wenn nicht gar im Einvernehmen der Gemeinde mit der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde, getroffen werden. Dann wäre noch zu prüfen, ob analog des §1 Abs. 4 Bundesbaugesetz die Gemeinden angehalten werden sollten, sich den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege anzupassen. Von der großen Bedeutung her, die Natur- und Umweltschutz heute auch in der Politik erlangt haben, wäre dies voll berechtigt.

Für den Landschaftsrahmenplan sollte die Zuständigkeit für die Aufstellung entsprechend geregelt werden, d.h. ein umfassender Plan kann von seinem Inhalt her nur von der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde aufgestellt werden. In gleichberechtigter Zusammenarbeit und im gegenseitigen Einvernehmen mit der zuständigen Landesplanungsbehörde wäre dann festzulegen, was in einem Teilplan des Regionalplanes bzw. regionalen Raumordnungsplanes oder Gebietsentwicklungsplanes zu übernehmen oder unmittelbar zu integrieren ist.

Diese Regelungen würden auch der erwünschten Funktion von Naturschutz und Landschaftspflege als eigene sektorale (Fach)planung entsprechen, wie dies z.B. für die Straßenplanung, wasserwirtschaftliche Planung, Agrarplanung mit Flurbereinigung und die Planung des Bergbaues selbstverständlich ist. Diese Feststellung darf aber nicht so ausgelegt werden, als ob Naturschutz und Landschaftspflege mit den vorgenannten flächennutzenden und raumbelastenden Fachplanungen in jeder Hinsicht gleichzusetzen wäre. Während diese Fachplanungen den Raum nutzen und durch ihre Eingriffe in Natur und Landschaft belasten, trifft das für Naturschutz und Landschaftspflege nicht zu, denn sie haben ja die Last der anderen zu tragen und auszugleichen. Insofern nehmen sie eine Sonderstellung ein, so daß ihre eigene (Fach)planung nicht nur berechtigt, sondern sogar notwendig ist. Hier soll allerdings auf einen Zielkonflikt hingewiesen werden, der sich aus der freiraumbezogenen Erholung ergibt, die z.Z. im Landschaftsplan mit erfaßt ist. PFLUG (1981) hat sich damit sehr kritisch auseinandergesetzt. Er sagt, daß der Landschaftsplan als Planungsinstrument des

Naturschutzes und der Landschaftspflege und der Fachplan Erholung sich ihrer Aufgabe und ihrem Inhalt nach wesensfremd sind. An den Grundlagen und Ergebnissen des Landschaftsplanes muß vielmehr der Fachplan Erholung geprüft und gemessen werden. „Grenzt man nicht bald Naturschutz und Landschaftspflege eindeutig vom Nutzungsanspruch Erholung und damit den Landschaftsplan vom Fachplan Erholung ab, werden Naturschutz und Landschaftspflege nicht nur mit den Ergebnissen der Erholungs- und Fremdenverkehrsplanung identifiziert, sondern auch verantwortlich gemacht für die Belastung von Haushalt und Gestalt vieler unserer Landschaften durch Auswüchse des Erholungs- und Fremdenverkehrswesens und problematischer oder gar unhaltbarer Erholungseinrichtungen aller Art.“ Der Deutsche Rat für Landespflege (1981) erachtet es in seiner Stellungnahme zur Entwicklung der Naturparks in Nordrhein-Westfalen als zweckmäßig, die freiraumbezogene Erholung, solange sie kein eigenes Planungsinstrumentarium besitzt, im Rahmen der Landschaftsplanung zu berücksichtigen und so zu entwickeln, daß Konflikte mit Natur und Landschaft weitgehend ausgeschlossen werden können.

Auf den Inhalt der einzelnen Pläne soll hier nicht näher eingegangen werden. Die früher häufig geübte Unterscheidung in einen Grundlagenteil, der zeitlich vorgezogen werden kann, und einen Entwicklungsteil, hat sich im Grundsatz bewährt. Während der Grundlagenteil die Bestandsaufnahme oder Analyse der natürlichen Gegebenheiten und auch der aktuellen und potentiellen Eingriffe sowie die Bewertung oder Diagnose zum Inhalt hat, muß der Entwicklungsteil die konkreten Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft darstellen, um die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege zu verwirklichen.

Schließlich sollte geprüft werden, ob der an sich sehr positiv zu wertende §8 BNatSchG, der den „Eingriffen in Natur und Landschaft“ gewidmet ist, im Sinne eines Verbundes von Landschaftsplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung fortentwickelt werden könnte. Wenn in Absatz 2 festgelegt ist, daß der Verursacher eines Eingriffs zu verpflichten ist, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sowie unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen, so setzt das voraus, daß vor einem Eingriff, also vor Beginn eines Projektes, eine gründliche Prüfung der Vermeidbarkeit bzw. Unvermeidbarkeit und der möglichen Ausgleichsmaßnahmen vorgenommen wird. In der Tat ist dies der Ansatz zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung, und es sollte grundsätzlich unter-

sucht werden, ob hier die gesetzliche Grundlage für eine solche Prüfung geschaffen werden kann. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag für den Naturschutz und die Landschaftspflege im allgemeinen und die Landschaftsplanung im besonderen geleistet werden.

Literatur:

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 1976:

Inhalte und Verfahrensweisen der Landschaftsplanung. Stellungnahme des Beirats für Naturschutz und Landschaftspflege im BML; 32 S; Bonn-Duisdorf.

OLSCHOWY, G., 1978: Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland. Verlag Paul Parey, Hamburg und Berlin.

Deutscher Rat für Landespflege, 1980: Geschieht genug für die natürliche Umwelt? — 20 Jahre „Grüne Charta von der Mainau“. H. 34, Bonn-Bad Godesberg.

Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung - Landschaftsbau 1980: Zur Landschaftsplanung. Schriftenreihe der FLL, Nr. 5, Bonn.

OLSCHOWY, G. 1980: Landschaftsplanung. In: H. 34 der Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege; S. 305—307, Bonn-Bad Godesberg.

Deutscher Rat für Landespflege, 1981: Analyse und Fortentwicklung des neuen Naturschutzrechtes in der Bundesrepublik Deutschland. H. 36, Bonn-Bad Godesberg.

OLSCHOWY, G., 1981: Niederschlag des Naturschutzrechtes in den Fachplanungen. In: H. 36 der Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege; S. 492—501, Bonn-Bad Godesberg.

-.: 1981: Ausgabe aus Anlaß des Funkkollegs „Mensch und Umwelt“: Natur- und Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland in drei Bänden:

Bd. 1: Ökologische Grundlagen des Natur- und Umweltschutzes

Bd. 2: Eingriffe in die Umwelt und ihr Ausgleich

Bd. 3: Naturschutz, Landschaftspflege und Landschaftsplanung

Verlag Paul Parey, Hamburg und Berlin

PFLUG, W., 1981: Dürfen Naturschutz und Landschaftspflege Fachplanung für den Nutzungsanspruch Erholung sein? in: H. 36 der Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege; S. 561—563, Bonn-Bad Godesberg.

Geltendes Recht der Landschaftsplanung in Bund und Ländern

1 Bundesnaturschutz als Rahmengesetz

Nachdem das Bundesverfassungsgericht 1958¹⁾ festgestellt hatte, daß das Reichsnaturschutzgesetz nur als Landesrecht fortgalt, hat der Bund am 20. 12. 1976 — gestützt auf seine Gesetzgebungskompetenz aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 Grundgesetz (GG) — das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) als Rahmengesetz verabschiedet. Vorausgegangen war dem der Versuch, um der Rechts- und Wirtschaftseinheit willen auf dem Gebiet von Naturschutz und Landschaftspflege eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis zu erlangen. Dieser Versuch scheiterte im Bundesrat, wo darauf verwiesen wurde, daß auch ein Rahmengesetz die Rechtseinheit in dem erforderlichen Umfang wahren könne. Andererseits werde den Ländern genügend Spielraum gelassen, um die Besonderheiten der jeweiligen Landschaft im Naturschutzrecht berücksichtigen zu können²⁾. »Ein auf der Grundlage einer Vollkompetenz des Bundes erlassenes Naturschutzgesetz müßte, um der Vielgestaltigkeit der Landschaften gerecht zu werden, sich selbst die Schranken auferlegen, an die der Rahmengesetzgeber aufgrund der Verfassung gebunden ist^{2a)}. Die Rahmenkompetenz gem. Art. 75 GG ermächtigt den Bund zu Teilregelungen der betreffenden Materie, die auf das Grundsätzliche beschränkt sind. Die Regelung eines Sachgebietes durch Rahmenvorschriften darf nicht von gleicher Intensität sein, wie sie die ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes gem. Art. 73, 74 GG zulassen. Innerhalb dieser Grenzen bleibt dem Bundesgesetzgeber ein relativ weiter Spielraum. Er ist auch befugt, Einzelvorschriften mit unmittelbarer Verbindlichkeit — wie dies in § 4 S. 3 BNatSchG geschehen ist — zu erlassen, die für sich genommen nicht ausfüllungsfähig oder -bedürftig sind, wenn die Regelung des Sachgebietes als Ganzes den genannten Kriterien entspricht. Mit anderen Worten muß nicht jede Gesetzesvorschrift eine Rahmenregelung, sondern nur das Gesetz als Ganzes ein Rahmengesetz sein. Soweit eine Totalregelung in Teilbereichen vorliegt, ist für die Verfassungsmäßigkeit entscheidend, daß das Gesetz als Ganzes noch einen hinreichenden Spielraum für den Landesgesetzgeber vorsieht.

Dem Bundesnaturschutzgesetz wird jedoch vielfach nicht eine Überschreitung der rahmenrechtlich gezogenen Grenzen vorgehalten, sondern die Feststellung, daß die Rahmenkompetenz nicht voll ausgeschöpft³⁾ sei. So werden den Ländern weitreichende Ermächtigungen zur Ergänzung und Konkretisierung des Gesetzes eingeräumt. Dies gilt z. B. hinsichtlich der Landschaftspläne (§ 6 BNatSchG), im Hinblick auf die Behandlung der Eingriffe in Natur und Landschaft (§ 8 BNatSchG), die Regelung der Duldungspflichten für Eigentümer und Nutzungsberechtigte (§ 10 BNatSchG), die Pflegepflicht im Siedlungsbereich, den Artenschutz (§ 26 BNatSchG) oder das Betretungsrecht (§ 27 BNatSchG). Zum Teil fehlen Regelungen vollständig, z. B. hinsichtlich der Zusammensetzung und Organisation der Beiträge, oder die Regelungen sind unklar bzw. lückenhaft, z. B. zu der Frage, ob und inwieweit Inhalte der Landschaftsplanung in die Gesamtplanung — Raumordnung und Landesplanung bzw. auf örtlicher Ebene Bauleitplanung — übernommen werden sollen. Der Zweifel, ob die rahmenrechtlichen Regelungen ihrer

Aufgabe, das Naturschutzrecht auf Bundesebene in seiner grundsätzlichen Ausrichtung zu bestimmen und zu vereinheitlichen, voll gerecht werden, bestehen insoweit zu Recht.

Das Bundesnaturschutzgesetz folgt einer anthropozentrischen Konzeption: Nicht die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes um seiner selbst willen ist Gegenstand des Gesetzes, wie es einer zunehmend vertretenen ressourcenökonomischen und ökologischen Sichtweise entspräche. Die Ausrichtung des umweltschützenden Instrumentariums ist gekennzeichnet durch die Entwicklung vom anthropozentrischen Umweltschutz, der in erster Linie am Leben und der Gesundheit der Menschen ausgerichtet ist, zum ressourcenökonomischen und ökologischen Umweltschutz, der auf die Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, auf den Schutz der Biosphäre, der Ökosysteme und der natürlichen Kreisläufe sowie insgesamt auf den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt ausgerichtet⁴⁾ ist. Nach der Konzeption des Bundesnaturschutzgesetzes sollen Natur und Landschaft aber als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung seiner Erholung gesichert werden, entsprechend § 1 Abs. 1 BNatSchG. Da die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes nicht mit dem »ökologischen Gleichgewicht« gleichzusetzen ist, gewährt das Bundesnaturschutzgesetz einen tierischen und pflanzlichen Artenschutz nur insoweit, als die bedrohte Art eine tragende Funktion ausübt und im ökologischen Gefüge unverzichtbar ist⁵⁾.

Dem folgen die Bestimmungen über die *allgemeinen Ziele* (§ 1 BNatSchG) und die Grundsätze (§ 2 BNatSchG) des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

— Die Ziele im Sinne des § 1 BNatSchG dienen als »inhaltliche Anleitungen«⁶⁾ der Verwirklichung von Naturschutz und Landschaftspflege. Sie sind insbesondere nach Maßgabe der Grundsätze zu verwirklichen und als Belange im Abwägungsvorgang bei allen behördlichen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 2 Abs. 1 S. 1 BNatSchG), d. h. sie sind als solche nicht unmittelbar verbindlich, gelten jedoch als wesentlicher Teil des Abwägungsmaterials. Die Ziele sind darüber hinaus im konkreten Einzelfall untereinander und gegen die sonstigen

1) BVerfG v. 14. 10. 1958 — BvO 2/57 — BVerfGE 8, 186.

2) SOELL, Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, in: Salzwedel, Jürgen (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Beiträge zur Umweltgestaltung A 80, Berlin 1982, S. 481 ff. (491).

2a) Vgl. BT-Drucks. VII/885, S. 9 (Anlage 2).

3) SOELL (Fußn. 2), S. 492; *ders.*, Neuere Entwicklungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts in der Bundesrepublik Deutschland, Natur + Recht 1980, 1 (2).

4) HOPPE, Staatsaufgabe Umweltschutz, VVDStRL Bd. 38 (1980), S. 211 ff. (236 ff.); BREUER, Umweltschutzrecht, in: von Münch, Ingo (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Berlin 1982, S. 633 ff. (676).

5) BREUER, Die Bedeutung des § 8 BNatSchG für Planfeststellungen und qualifizierte Genehmigungen nach anderen Fachgesetzen, Natur + Recht 1980, 89 (92); FICKERT, Der Verkehrswegebau im Lichte des neuen Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, BayVBl. 1978, 681 (685).

6) SOELL (Fußn. 2), S. 499.

Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen. Ihrer Konkretisierung dient vor allem die *Landschaftsplanung*, die das Bundesnaturschutzgesetz in seinem zweiten Abschnitt rahmenrechtlich regelt (§§ 5 bis 7 BNatSchG).

- Die weiteren Abschnitte des Bundesnaturschutzgesetzes befassen sich mit *Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen*. Es handelt sich dabei um einzelfallbezogene Instrumente, die neben der Landschaftsplanung zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege zur Anwendung kommen können. Sie lassen sich unterteilen in allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen (§§ 8 bis 11 BNatSchG), Maßnahmen zum Gebiets- und Objektschutz (§§ 12 bis 19 BNatSchG) und Maßnahmen zum Artenschutz (§§ 20 bis 25 BNatSchG).
- Die letzten beiden Abschnitte enthalten Regelungen über die Erholung in Natur und Landschaft (§§ 27 und 28 BNatSchG) sowie über die Mitwirkung von Verbänden (§ 29 BNatSchG) und über Ordnungswidrigkeiten und Befreiungen (§§ 30 und 31 BNatSchG).

§ 4 S. 2 BNatSchG sieht vor, daß die Länder innerhalb von zwei Jahren nach dem Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes dessen Bestimmungen entsprechende Vorschriften einschließlich geeigneter Entschädigungsregelungen erlassen und bestehende Vorschriften anpassen sollen. Die Länder sind diesem Auftrag inzwischen gefolgt. Zur Zeit gelten in den einzelnen Bundesländern folgende Gesetze:

- *Baden-Württemberg*: Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft vom 20. 10. 1975 (GBl. S. 654), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. 4. 1982 (GBl. S. 97);
- *Bayern*: Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur vom 27. 7. 1973 (GVBl. S. 437), in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. 10. 1982 (GVBl. S. 874);
- *Berlin*: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege von Berlin vom 30. 1. 1979 (GVBl. S. 183);
- *Bremen*: Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 17. 9. 1979 (GBl. S. 345);
- *Hamburg*: Hamburgisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 2. 7. 1981 (GVBl. S. 167);
- *Hessen*: Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 19. 9. 1980 (GVBl. I S. 301);
- *Niedersachsen*: Niedersächsisches Naturschutzgesetz vom 20. 3. 1981 (GVBl. S. 31);
- *Nordrhein-Westfalen*: Gesetz zur Sicherung des Naturschutzes und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz) vom 18. 2. 1975, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. 6. 1978 (GVBl. S. 734).
- *Rheinland-Pfalz*: Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landespflegegesetz) vom 14. 6. 1973 (GVBl. S. 147), in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 2. 1979 (GVBl. S. 36);
- *Saarland*: Gesetz Nr. 1097 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaften vom 31. 1. 1979 (Amtsbl. S. 47);
- *Schleswig-Holstein*: Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege (Landschaftspflegegesetz) vom 16. 4. 1973 (GVBl. Schleswig-Holstein, S. 122), in der Fassung der Bekanntmachung des Art. 1 des Gesetzes vom 19. 11. 1982 (GVBl. Schleswig-Holstein, S. 256), berichtigt am 14. 1. 1983 (GVBl. Schleswig-Holstein, S. 9).

2 Das System der Landschaftsplanung nach dem Bundesnaturschutzgesetz

Die Ausgestaltung der Landschaftsplanung ist rahmenrechtlich im 2. Abschnitt des Bundesnaturschutzgesetzes geregelt. Das Gesetz sieht eine dreistufige Landschaftsplanung vor, die aus dem Landschaftsprogramm, den Landschaftsrahmenplänen und den Landschaftsplänen besteht.

Das Landschaftsprogramm soll für den Bereich eines Landes aufgestellt werden. In ihm sind die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen (§ 5 Abs. 1 BNatSchG). Als Teil des Landschaftsprogramms ist das Artenschutzprogramm vorgesehen.

Für Teile eines Landes sollen Landschaftsrahmenpläne aufgestellt werden. Sie konkretisieren die Darstellungen des Landschaftsprogramms und stellen regionale, d. h. überörtliche Pläne dar (§ 5 Abs. 1 BNatSchG).

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält keine Aussagen über die konkreten Inhalte von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen. Insoweit ist den Ländern die gesetzliche Ausfüllung der bundesrechtlichen Vorschriften überlassen, die man jedoch in den meisten — eine Ausnahme ist etwa § 3 Abs. 2 NatSchG Hessen — Naturschutzgesetzen der Länder vermißt⁷⁾.

Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in Landschaftsplänen mit Text, Karte und zusätzlicher Begründung näher darzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist (§ 6 Abs. 1 BNatSchG).

Ob ein Landschaftsplan aufgestellt wird, steht grundsätzlich im Ermessen der zuständigen Stelle (Gemeinde, Kreis). Besondere Gründe des Naturschutzes und der Landschaftspflege können jedoch eine Planaufstellung gebieten. Das ist vor allem für Gebiete der Fall, die nachhaltigen Änderungen der Landschaft unterliegen, weiterhin für Bereiche, die aus Gründen der Sicherung ökologischer Ressourcen, des Schutzes wildlebender Tiere und Pflanzen sowie der Erholungsvorsorge in ihrer Gestalt erhaltenswert sind, ferner für Landschaftsteile, die ein labiles ökologisches System darstellen (z. B. Uferbereiche, Feuchtbiootope usw.).

Die wesentlichen Inhalte der Landschaftspläne sind in § 6 Abs. 2 BNatSchG aufgeführt. Danach enthalten sie, soweit dies erforderlich ist, Darstellungen

1. des vorhandenen Zustandes von Natur und Landschaft und seine Bewertung nach den in § 1 Abs. 1 festgelegten Zielen,
2. des angestrebten Zustandes von Natur und Landschaft und der erforderlichen Maßnahmen, insbesondere
 - a) der allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des 3. Abschnittes des Bundesnaturschutzgesetzes,
 - b) der Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft im Sinne des 3. Abschnittes des Bundesnaturschutzgesetzes und
 - c) der Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere im Sinne des 5. Abschnittes des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 6 Abs. 2 BNatSchG).

⁷⁾ SOELL (Fußn. 2), S. 516.

Das Verhältnis der drei Planungsebenen zueinander ist im Bundesnaturschutzgesetz nicht ausdrücklich geregelt. Allerdings läßt sich aus übergeordneten Rechtsnormen das Verhältnis der überörtlichen und der örtlichen Planungsebenen als eine wechselseitige Beziehung, im Sinne des für die Raumordnung entwickelten »Gegenstromprinzips«, bestimmen.

Sind Darstellungen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne in die Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung übernommen worden, so folgt die Bindung der örtlichen Landschaftsplanung aus § 5 Abs. 4 Raumordnungsgesetz (ROG) i. V. m. dem Recht der Länder. Nicht als Ziele der Raumordnung und Landesplanung übernommene Bestandteile der überörtlichen Landschaftsplanung sind nach Maßgabe rechtsstaatlicher Abwägung in der örtlichen Landschaftsplanung gebührend zu berücksichtigen.

Umgekehrt gebietet das Gegenstromprinzip, daß die überörtliche Landschaftsplanung unter Beachtung der Belange der örtlichen Ebene betrieben wird. Auch dies ist ein Gebot sachgerechter Abwägung.

3 Das System der Landschaftsplanung in den Ländern

Die rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes räumen den Ländern einen Ausfüllungsspielraum ein, dessen Weite vereinzelt auf Kritik gestoßen ist⁸⁾ und der dazu geführt hat, daß einerseits die Intention der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes unterschiedlich interpretiert wurde und daß andererseits in den Ländern gesetzliche Regelungen getroffen wurden, deren Zulässigkeit zum Teil fraglich ist. Das gilt insbesondere für die landesrechtliche Ausdifferenzierung der Landschaftsplanung.

Sieht man von den Stadtstaaten ab, für die das Bundesnaturschutzgesetz eine Sonderregelung getroffen hat (§ 5 Abs. 3 BNatSchG), dann finden sich zwei unterschiedliche Formen von Planungssystemen: Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland haben sich für eine dreistufige Landschaftsplanung entschieden, während in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein eine zweistufige Landschaftsplanung eingerichtet wurde, wobei auf das Landschaftsprogramm verzichtet wurde. Beide Konzeptionen werden durch die rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundesnaturschutzgesetzes gedeckt⁹⁾. Im einzelnen lassen sich dabei innerhalb dieser beiden Gruppen Unterschiede hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs der Pläne, der Planinhalte und der internen Differenzierung in einzelne Planarten feststellen.

3.1 Dreistufige Landschaftsplanung

In *Baden-Württemberg* wird der gesamtäumliche Plan als Landschaftsrahmenprogramm bezeichnet. Er enthält die Zielsetzungen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge für die weitere Entwicklung von Natur und Landschaft des gesamten Landes (§ 7 Abs. 2 S. 1 NatSchG Ba-Wü). Seine wesentliche Bedeutung liegt darin, daß er die ökologischen Grundlagen für die Landesentwicklung darstellt. Das Landschaftsrahmenprogramm gliedert sich in einen Zielteil und in die Begründung, die die Ergebnisse der Landschaftsanalyse und Landschaftsdiagnose sowie die Erläuterung der Zielsetzungen einschließlich Angaben über die geschätzten Kosten für die Verwirklichung vordringlicher Zielsetzungen enthält (§ 7 Abs. 2 NatSchG Ba-Wü).

Für die regionale Ebene sind in Baden-Württemberg Landschaftsrahmenpläne vorgesehen. Diese enthalten die für Teile des Landes ausgeformten Zielsetzungen des Landschaftsprogrammes und die Grundzüge der überörtlichen Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung in Text und Karte (§ 7 Abs. 2 S. 3 NatSchG Ba-Wü). Ihre inhaltliche Gliederung entspricht der des Landschaftsrahmenprogramms. Die Landschaftsrahmenpläne sind nur dann aufzustellen, »wenn wichtige Gründe nähere Untersuchungen über die Belastungen und Belastbarkeit der natürlichen Gegebenheiten für das gesamte Plangebiet oder für Teile des Plangebietes erfordern« (§ 8 Abs. 2 S. 1 NatSchG Ba-Wü). Der Gesetzgeber hat damit eine Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen nicht generell vorgesehen und auch in den Fällen, in denen die Gründe für die Notwendigkeit einer Landschaftsrahmenplanung vorliegen, nicht unbedingt eine flächendeckende Planung gefordert.

Für die örtliche Ebene sieht das Naturschutzrecht Baden-Württembergs zwei Arten von Plänen vor: den Landschaftsplan und den Grünordnungsplan (§ 9 Abs. 1 NatSchG Ba-Wü). Eine Konkretisierung der räumlichen Geltungsbereiche bzw. eine nähere Unterscheidung dieser beiden planerischen Instrumente sieht das Gesetz ebensowenig vor wie eine Inhaltsbestimmung. In der Praxis — und dies dürfte auch die gesetzliche Regelung angeleitet haben — ist der Landschaftsplan der ökologische Beitrag zum Flächennutzungsplan, während der Grünordnungsplan dem Bebauungsplan zugeordnet werden kann. In der Regel wird deshalb der Landschaftsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt, der Grünordnungsplan hingegen für Teile des Gemeindegebietes. Das Instrument des Grünordnungsplans scheint in der Praxis noch wenig angewendet zu werden¹⁰⁾.

Eine rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung von Landschafts- oder Grünordnungsplänen besteht für die Gemeinde nur, sobald und soweit es zur Aufstellung, Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen erforderlich ist, um Maßnahmen zur Verwirklichung von Zielsetzungen des Landschaftsrahmenprogramms oder des Landschaftsrahmenplanes näher darzustellen (§ 9 Abs. 1 S. 1 NatSchG Ba-Wü). Das kann allerdings nicht heißen, daß die Erforderlichkeit von örtlichen Landschafts- oder Grünordnungsplänen durch die Zielsetzungen der überörtlichen Pläne bestimmt wird vielmehr — dies macht auch das Naturschutzgesetz Baden-Württemberg deutlich, indem es die Voraussetzungen der Erforderlichkeit konkretisiert (§ 9 Abs. 1 S. 2 NatSchG Ba-Wü) — sind es materielle Probleme der örtlichen Landschaftspflege und des Naturschutzes, die die Notwendigkeit der Landschaftsplanung begründen.

In *Bayern*, das ebenfalls ein dreistufiges System der Landschaftsplanung kennt, ist zunächst die Besonderheit festzustellen, daß nur die *raumbedeutsamen* Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege Gegenstand der Landschaftsplanung sind (Art. 3 Abs. 1 S. 1 NatSchG Bayern).

Das Landschaftsprogramm wird dementsprechend als Teil des Landesentwicklungsprogramms aufgestellt, wie die Landschaftsrahmenpläne Teile der Regionalpläne oder

8) Vgl. Fußn. 3.

9) HENDLER, Das rechtliche Verhältnis von überörtlicher Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung, *Natur + Recht* 1981, 41 (42); FATHEUER, Grundlagen und Rechtsprobleme der Landschaftsplanung, *der landkreis* 1978, 386; ERBGUTH/BENZ/PÜCHEL, Weiterentwicklung raumbezogener Umweltplanungen, Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Hrsg. Werner Ernst, Werner Hoppe und Rainer Thoss, Bd. 95, Münster 1984, S. 95 ff.; SOELL (Fußn. 3), S. 6.

10) STEGER, Stand der Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung in Baden-Württemberg, *Baden-Württembergische Gemeindezeitung* 1982, 134 (135).

fachlicher Programme und Pläne nach dem bayerischen Landesplanungsgesetz sind (Art. 3 Abs. 1 NatSchG Bayern). Als Gründe für diese Regelung werden genannt:

- »—Verbesserung der Abstimmung der Ziele der Landschaftsplanung mit den anderen raumbezogenen Fachplanungen,
- Ausstattung der landschaftsplanerischen Zielsetzungen mit der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, und schließlich
- die Verwaltungsvereinfachung, die mit dem Verzicht auf eine gesonderte Landschaftsplanung erreicht wird«¹¹⁾.

Damit können in die überörtlichen Landschaftspläne in Bayern keine Aussagen aufgenommen werden, die nicht raumbedeutsam sind, wie etwa allgemeine Aussagen zum Artenschutz. Allerdings bemüht man sich darum, derartige Zielsetzungen in räumliche Ziele umzusetzen, um ihnen damit Verbindlichkeit als Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu verleihen. Beispielhaft hierfür sind etwa Ziele im bayerischen Landesentwicklungsprogramm, wonach bestimmte Lebensräume von bedrohten Tier- und Pflanzenarten oder Biotope zu schützen sind¹²⁾. Die örtliche Ebene der Landschaftsplanung ist in Bayern ähnlich wie in Baden-Württemberg ausgestaltet. Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sie im Landschaftsrahmenprogramm und in Landschaftsrahmenplänen ausgeformt sind, werden in Landschaftsplänen als Bestandteile der Flächennutzungspläne und in Grünordnungsplänen als Bestandteile der Bebauungspläne festgesetzt (Art. 3 Abs. 2 S. 1 NatSchG Bayern). Diese Pläne sind aufzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist, und sie können sich auf Teile eines Bauleitplanes beschränken (Art. 3 Abs. 2 S. 2 und 3 NatSchG Bayern). Es kann dabei auch notwendig sein, einen Landschafts- oder Grünordnungsplan aufzustellen, ohne daß ein Bauleitplan erforderlich ist (Art. 3 Abs. 5 S. 1 NatSchG Bayern).

Der Inhalt der Landschafts- und Grünordnungspläne wird in enger Anlehnung an die entsprechenden Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes bestimmt. Konkretisiert wird diese Regelung in den Richtlinien des bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen zur Ausarbeitung von Landschaftsplänen¹³⁾.

Niedersachsen kennt ebenso wie Baden-Württemberg eine eigenständige Planhierarchie für die Landschaftsplanung. Für das gesamte Land wird ein Landschaftsprogramm aufgestellt, das die im Interesse des gesamten Landes erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gutachtlich darstellt (§ 4 Abs. 2 S. 1 NatSchG Nds). Als seine wesentlichen Inhalte werden genannt:

- schutzwürdige Teile von Natur und Landschaft,
- die Sicherung der Naturgüter,
- der Bodenabbau,
- die Erholung in der freien Landschaft (§ 4 Abs. 2 S. 2 NatSchG Nds),
- der Artenschutz (Artenschutzprogramm als Teil des Landschaftsprogramms; § 4 Abs. 3 NatSchG Nds).

Die Landschaftsrahmenpläne werden für das Gebiet einer Region, das in Niedersachsen mit dem Kreisgebiet identisch ist, ausgearbeitet. Sie stellen gutachtlich mit Text und Karte und zusätzlicher Begründung dar:

- den gegenwärtigen Zustand von Natur und Landschaft sowie die voraussichtlichen Änderungen,
- die Teile von Natur und Landschaft, die Merkmale von

Naturschutzgebieten, Nationalparks, Landschaftsschutzgebieten, Naturdenkmälern oder geschützten Landschaftsbestandteilen erfüllen,

- die für diese Gebiete erforderlichen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen,
- die sonst erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege, Maßnahmen des Artenschutzes und der Ordnung des Bodenabbaus (§ 5 Abs. 2 NatSchG Nds).

Landschaftspläne und Grünordnungspläne sind nach § 6 NatSchG Nds von den Gemeinden auszuarbeiten, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Sie sollen die Bauleitplanung ergänzen und Aussagen über die Gestaltung geschützter Landschaftsbestandteile, Grünflächen, Erholungsanlagen und anderer Freiräume enthalten.

Das Landespflegegesetz von *Rheinland-Pfalz* lehnt sich hinsichtlich der Regelung der überörtlichen Landschaftsplanung eng an das Bundesnaturschutzgesetz an. Gesamträumlicher Plan ist das Landespflegeprogramm, das als selbständiger Plan unter Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung die Erfordernisse der Landespflege für das gesamte Landesgebiet enthält. Ein Teil des Landespflegeprogramms ist das Artenschutzprogramm (§ 15 Abs. 1 LPfIG Rh-Pf).

Eine Konkretisierung der Darstellungen im Landespflegeprogramm erfolgt in Landschaftsrahmenplänen, die für das Gebiet der Region aufgestellt werden. Sie gliedern sich in eine Landschaftsanalyse und -diagnose sowie die Darstellung der überörtlichen Maßnahmen der Landschaftspflege. Dazu gehören nicht nur Aussagen über die Nutzung und Gestaltung von Gebieten im Außenbereich, sondern auch Darstellungen über die anzustrebende städtebauliche Entwicklung und über die Gestaltung innerstädtischer Gebiete (§ 16 Abs. 1 S. 2 Ziff. 2 und 3 LPfIG Rh-Pf). Die Landschaftsrahmenpläne werden als eigenständige Pläne aufgestellt und dann in die regionalen Raumordnungspläne als deren Bestandteile integriert.

Auf örtlicher Ebene kennt Rheinland-Pfalz keine eigenständige Landschaftsplanung. Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden in den Bauleitplänen dargestellt, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig ist (§ 15 Abs. 1 LPfIG Rh-Pf). Dabei werden die Darstellungs- bzw. Festsetzungsmöglichkeiten in Bauleitplänen um folgende erweitert:

- Flächen, die aus klimatischen Gründen, aus Gründen des Gewässer-, des Hochwasser-, des Erosions- oder des Immissionsschutzes oder wegen ihrer Bedeutung als Regenerations- oder Erholungsraum offenzuhalten oder freizulegen sind oder auf denen eine Nutzungsänderung unterbleiben muß,
- Flächen, auf denen im einzelnen zu bestimmende Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft besonders dringlich sind,
- Flächen, auf denen Landschaftsbestandteile zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines leistungsfähigen Naturhaushaltes zur Sicherung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft oder aus den unter Nr. 1 ge-

11) HÖHNBERG, Überörtliche Landschaftsplanung im Rahmen der Landesplanung Beiträge I/1982 in *Agrarrecht* 10/1982, 18 (20).

12) LEP Teil B I.1.2.

13) Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen zur Ausarbeitung von Landschaftsplänen, vom 31. 10. 1975 (LUMBl. S. 203), geändert durch Bekanntmachung vom 14. 12. 1977 (LUMBl. 1978 S. 3).

nannten Gründen notwendig und deshalb zu erhalten oder zu schaffen sind (§ 17 Abs. 3 LPfIG Rh-Pf).

Darüber hinaus führt das Gesetz aus, welche Inhalte der Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans bzw. des Bebauungsplanes aus landespflegerischer Sicht haben muß (§ 17 Abs. 4 LPfIG Rh-Pf).

Im Saarland ist das System der Landschaftsplanung ähnlich wie in Baden-Württemberg ausgestaltet. Die überörtlichen Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden im Landschaftsprogramm — einschließlich Artenschutzprogramm — und, für Teile des Landes, in Landschaftsrahmenplänen dargestellt (§ 8 Abs. 1 NatSchG Saarland). Zwischen der großräumigen und der teilräumigen Planungsebene soll ein hierarchischer Zusammenhang bestehen; nur wenn wichtige Gründe es erfordern, können Landschaftsrahmenpläne vor dem Landschaftsprogramm aufgestellt werden (§ 8 Abs. 2 S. 3 NatSchG Saarland). Während das Landschaftsprogramm die Zielsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für die weitere Entwicklung der Natur und Landschaft des gesamten Landes enthält, sind diese Ziele in den Landschaftsrahmenplänen auszuformen und die überörtlichen Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung darzustellen (§ 8 Abs. 2 S. 2 NatSchG Saarland). Die Landschaftsrahmenpläne sind somit gewissermaßen Vollzugsprogramme des Landschaftsprogramms.

Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind im Saarland in Landschaftsplänen darzustellen, sobald und soweit es aus den in § 9 Abs. 4 NatSchG Saarland näher bezeichneten Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist (§ 9 Abs. 1 NatSchG Saarland).

Der Inhalt der Landschaftspläne findet sich in § 9 Abs. 2 NatSchG Saarland konkretisiert, aber nicht abschließend geregelt. Danach sollen sie insbesondere enthalten:

- Darstellungen des Zustandes von Natur und Landschaft und seine Bewertung;
- Angaben über den angestrebten Zustand von Natur und Landschaft und die vorgesehenen Maßnahmen;
- zulässige Regelungen nach § 9 BBauG;
- Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wild wachsender Pflanzen und wild lebender Tierarten.

Der Landschaftsplan ist somit ein selbständiger Plan, dessen Verbindungen zur Bauleitplanung im Wege der Integration hergestellt werden. Ein Grünordnungsplan ist nach dem saarländischen Naturschutzgesetz nicht vorgeschrieben.

3.2 Zweistufige Landschaftsplanung

In Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein fehlt die gesamtstaatliche Ebene der Landschaftsplanung, ein Landschaftsprogramm ist gesetzlich nicht vorgesehen.

Der Gesetzgeber ging davon aus, daß ein Landschaftsprogramm entweder nicht erforderlich ist oder daß die entsprechenden Ziele in ausreichendem Umfang in den Plänen bzw. Programmen der Landesplanung festgeschrieben sind¹⁴. Die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden in Landschaftsrahmenplänen für Teile des Landes dargestellt.

In Hessen sind die Landschaftsrahmenpläne Bestandteil der Regionalpläne. Ihr Inhalt wird in § 3 Abs. 2 NatSchG Hessen näher ausgeführt. Danach sind insbesondere die Bereiche darzustellen, in denen

- Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale oder geschützte Landschaftsbestandteile ausgewiesen sind oder nach § 16 NatSchG Hessen ausgewiesen werden sollen oder in denen Eingriffe in Naturschutz und Landschaft nach § 5 NatSchG Hessen unterbleiben sollen;
- aus klimatischen Gründen und zur Erhaltung eines vielfältigen Erscheinungsbildes der Landschaft Freiflächen zu erhalten und zu gestalten sind;
- bauliche Anlagen nicht statthaft sind, die zu einer Zersiedlung, zu einer Beeinträchtigung der Gliederung von Siedlungsbereichen, des Wasserhaushaltes oder der Freiraumerholung oder der Veränderung der klimatischen Verhältnisse führen können (Regionale Grünzüge);
- Landschaftsbestandteile in besiedelten Gebieten zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln sind;
- besonders für die Erholung geeignete Flächen i. S. d. § 28 BNatSchG zugänglich gemacht oder Uferwege zur Erholung bereitgestellt werden sollen;
- Beeinträchtigungen und Schäden an Natur und Landschaft zu beseitigen oder auszugleichen sind;
- Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Selbstreinigungskraft der Gewässer notwendig sind;
- eine landwirtschaftliche Bodennutzung, die Pflege oder ein sonstiges Offenhalten der Grundstücke sicherzustellen ist.

Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind auf der Grundlage der Landschaftsrahmenpläne in den Landschaftsplänen der Gemeinden darzustellen (§ 4 Abs. 1 NatSchG Hessen). In Hessen ist die Aufstellung von Landschaftsplänen — im Unterschied zu den übrigen Bundesländern — Pflicht. Ausnahmen von dieser Pflicht sind eröffnet, wenn die vorherrschende Nutzung der Gemarkung den Zielen der Landschaftspflege entspricht und wenn eine Nutzungsänderung nicht zu erwarten ist (§ 4 Abs. 1 S. 4 NatSchG Hessen). Über diese Ausnahmen entscheidet die untere Naturschutzbehörde (§ 4 Abs. 1 S. 5 NatSchG Hessen).

In Nordrhein-Westfalen nimmt der Gebietsentwicklungsplan die Funktion des Landschaftsrahmenplanes wahr. Es wird kein eigenständiger Landschaftsrahmenplan aufgestellt¹⁵; der Gebietsentwicklungsplan selbst enthält die regionalen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 15 LG NW).

Die örtliche Landschaftsplanung ist im nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetz ausführlich geregelt. Dabei fallen mehrere Besonderheiten im Vergleich zu anderen Bundesländern auf.

Zuständig für die Aufstellung der Landschaftspläne sind die Kreise und kreisfreien Städte (§ 16 Abs. 2 LG Nordrhein-Westfalen), die jedoch grundsätzlich nicht flächendeckende Pläne für ihr Gebiet aufstellen, sondern Teile des Kreisgebietes beplanen und teilräumige Pläne erarbeiten¹⁶.

Die Zuständigkeitszuweisung an die unteren Verwaltungsbehörden ist verschiedentlich diskutiert worden. Bei den Beratungen über die Novellierung des nordrhein-westfälischen

14) So die Gesetzesgründung zum Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen, Landtags-Drucks. 8/5210, S. 4.

15) Die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF) erarbeitet bei der Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes einen ökologischen Fachbeitrag.

16) § 16 Abs. 3 LG NW.

Landschaftsgesetzes hat es Versuche gegeben, den Kreisen die Zuständigkeit für die Landschaftsplanung zu nehmen. Zur Begründung berief man sich auf die gemeindliche Planungshoheit, in die durch die Zuständigkeit der Kreise für die Landschaftsplanung eingegriffen werde, sowie auf den Wortlaut und die Systematik des Bundesnaturschutzgesetzes. Im Hinblick auf diese Bestrebungen, deren Wiederaufleben an anderer Stelle und zu anderer Zeit nicht auszuschließen ist, sind hier einige Erwägungen zu der Frage angebracht, ob der Kreis zulässiger Träger der Landschaftsplanung ist. Hierzu ist zweierlei zu prüfen, und zwar

1. ob eine Landschaftsplanung in Trägerschaft der Kreise mit dem Bundesnaturschutzgesetz vereinbar ist sowie
2. ob die Zuständigkeit der Kreise für die Landschaftsplanung einen Eingriff in die gemeindliche Planungshoheit darstellt.

Zur ersten Frage ist zunächst festzustellen, daß nach § 6 Abs. 2 BNatSchG die Landschaftspläne zur Darstellung der »örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen« dienen. Des weiteren ist nach § 6 Abs. 3 S. 2 BNatSchG auf die Verwertbarkeit des Landschaftsplanes für die Bauleitplanung »Rücksicht zu nehmen«.

Aus beidem kann aber nicht gefolgert werden, daß nach der Konzeption des Bundesnaturschutzgesetzes die Landschaftsplanung zwingend als eine Angelegenheit der Gemeinden geregelt werden muß und der Landesgesetzgeber deshalb gehalten wäre, die Landschaftsplanung unbedingt den Gemeinden zu übertragen. Denn die »örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen« müssen nicht zwangsläufig von der Gemeinde betreut werden. Dazu enthält das Bundesnaturschutzgesetz keine Aussage; die Tatsache, daß es von »örtlichen« Erfordernissen spricht, läßt nicht den Schluß auf eine zwingende Zuständigkeit der Gemeinden für die Landschaftsplanung zu. Die Regelung der Zuständigkeit obliegt vielmehr dem Landesgesetzgeber im Rahmen des Regelungsvorbehalts, selbstverständlich unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Grenzen der Selbstverwaltungsgarantie.

Aus der Formulierung in § 6 Abs. 3 S. 2 BNatSchG, wonach auf die Verwertbarkeit des Landschaftsplanes für die Bauleitplanung Rücksicht zu nehmen ist, kann keine Zuständigkeitsanordnung zugunsten der Gemeinde hergeleitet werden. Die Formulierung läßt sowohl eine getrennte Zuständigkeit für Landschaftsplanung und Bauleitplanung als auch eine Zuständigkeit der Gemeinde für beide Planungsarten zu.

Das Bundesnaturschutzgesetz hat also keine ausdrückliche Zuständigkeitsanordnung für die Landschaftsplanung getroffen. Als Rahmengesetz kann es ohnehin nicht ohne weiteres Zuständigkeitsanordnungen treffen, da den Ländern ein ausfüllungsfähiger gesetzgeberischer Rahmen belassen werden muß.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Problematik wird die Auffassung vertreten¹⁷⁾, die Zuweisung der Landschaftsplanung an die Kreise stelle einen Verstoß gegen bundes- und landesrechtliche Garantien der gemeindlichen Selbstverwaltung, gegen das Übermaßverbot und das Subsidiaritätsprinzip dar. Insbesondere ergebe sich die Verfassungswidrigkeit daraus, daß dem Kreis eine parzellenscharfe Planung im besiedelten und unbesiedelten Bereich ermöglicht werde.

Dieser Auffassung ist entgegenzuhalten, daß Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG nur den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden schützt; im übrigen unterliegt ihr Aufgabenkreis dem Gesetzesvorbehalt, wenn auch unter Wahrung des Übermaßverbots. Zum Kernbereich ist dabei die Land-

schaftsplanung nicht zu rechnen, denn die geschichtliche Entwicklung, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes¹⁸⁾ wesentlich dafür ist, ob eine Aufgabe dem Kernbereich zugerechnet werden muß oder nicht, gibt dafür nichts her; im Gegenteil, die flächenbezogenen Festsetzungen, die nach dem nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetz in dem Landschaftsplan zu treffen sind, die Natur- und Landschaftsschutzgebiete, fielen schon nach dem Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juli 1935 nicht in die Zuständigkeit der Gemeinden, sondern in die der Kreise, Regierungspräsidenten oder der obersten Naturschutzbehörde¹⁹⁾.

Soweit eingewandt wird, daß durch die Landschaftsplanung dem Kreis parzellenscharfe Planung auf Gemeindegebiet ermöglicht wird, ist darauf hinzuweisen, daß fachplanerische Festsetzungen für das Gemeindegebiet — wie ein Vergleich mit der Straßenplanung, der Flughafenplanung und anderen staatlichen Fachplanungen zeigt — traditionell zulässig sind, soweit durch die Gesamtheit der fachplanerischen Festsetzungen die Planungshoheit der Gemeinde nicht ausgehöhlt wird. Das ist aber eine Frage des Einzelfalls. Für den Landschaftsplan gilt im übrigen, daß er sich ohnehin auf den baulichen Außenbereich beschränkt und nur ausnahmsweise auch für den Geltungsbereich eines Bebauungsplanes aufgestellt werden kann, und zwar nur dann, wenn der Bebauungsplan die land- und forstwirtschaftliche Nutzung oder Grünflächen festsetzt (§ 16 Abs. 1 S. 2 LG NW).

Es kann somit festgehalten werden, daß die Zuständigkeit der Kreise für die Landschaftsplanung verfassungsgemäß ist. Daraus kann natürlich nicht im Umkehrschluß gefolgert werden, daß eine Übertragung der Landschaftsplanung auf die Gemeinden verfassungswidrig wäre. Das ist sicherlich nicht der Fall, denn bei der Landschaftsplanung handelt es sich nicht um ein Essentiale der kreislichen Selbstverwaltungsgarantie.

Die Landschaftspläne umfassen nach nordrhein-westfälischem Recht den »Außenbereich« i. S. d. Bundesbaugesetzes. Ihr Geltungsbereich erstreckt sich folglich nur auf Gebiete außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne (§ 16 Abs. 1 LG Nordrhein-Westfalen).

Der Landschaftsplan enthält im einzelnen (vgl. § 16 Abs. 4 LG NW):

- die Darstellung des Landschaftszustandes (§ 17 LG)
- die Darstellung der Entwicklungsziele für die Landschaft (§ 18 LG)
- die Festsetzung besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft (§§ 19—23 LG); insoweit können Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale und geschützte Landschaftsbestandteile festgesetzt werden
- die Zweckbestimmung für Brachflächen (§ 24 LG)
- besondere Festsetzungen für die forstliche Nutzung (§ 25 LG)
- die Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen (§ 26 LG).

Im überörtlichen Bereich kennt ebenfalls das Landschaftspflegegesetz von *Schleswig-Holstein* nur die Ebene der

17) BLÜMEL, Das verfassungsrechtliche Verhältnis von Gemeinden und Landkreisen, Schriftenreihe des Niedersächsischen Städte- und Gemeindebundes, Heft 5, Hannover 1979, S. 30.

18) BVerfG, Beschl. v. 24. 06. 1969 — BVerfGE 26, 228 (238).

19) Vgl. § 7 Abs. 1 Reichsnaturschutzgesetz v. 26. 06. 1935, § 1 der Verordnung zur Durchführung des Reichsnaturschutzgesetzes vom 31. 10. 1935.

Landschaftsrahmenplanung (§ 5 Abs. 1 LPfIG SchI-Ho). Nähere Angaben über die Inhalte werden dabei nicht gemacht. Mit dem Verzicht auf das Landschaftsprogramm schließt sich das an das Bundesnaturschutzgesetz angepaßte Landschaftspflegegesetz Schleswig-Holstein an die vergangene Rechtslage und Praxis an²⁰⁾.

Auf der örtlichen Ebene sind in Schleswig-Holstein Landschaftspläne vorgesehen. Sie sind aufzustellen, sobald und soweit es aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere vor Aufstellung, Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen, erforderlich ist (§ 6 Abs. 1 LPfIG SchI-Ho). Eine Trennung in Landschafts- und Grünordnungspläne wird im Gesetz nicht vorgenommen, sie ist damit für die Praxis jedoch nicht ausgeschlossen²¹⁾. Die Aussagen zum Inhalt der Landschaftspläne decken sich mit den Vorschriften in § 6 Abs. 2 BNatSchG.

4 Das Verhältnis Landschaftsplanung — Landesplanung

Die Raumordnung und Landesplanung ist gegenüber der Landschaftsplanung der ältere rechtsnormativ erfaßte Bereich. Erst das Bundesnaturschutzgesetz aus dem Jahre 1976 hat in Ablösung des Reichsnaturschutzgesetzes den vornehmlich auf Bewahrung und Erhaltung ausgerichteten Naturschutz erweitert²²⁾, konnte dabei allerdings an verschiedene fortschrittliche Länderregelungen anknüpfen. Das neue Attribut einer aktiv gestaltenden Landespflege kommt eben in der hier interessierenden Landschaftsplanung zum Ausdruck²³⁾.

Zunächst sind Aufgabenbereiche und Wirkungskreise beider Planungstypen näher zu beleuchten, um anhand dessen ihre Ein- bzw. Zuordnung innerhalb des allgemeinen Planungssystems vornehmen zu können.

4.1 Allgemeines

Keine besonderen Schwierigkeiten bereitet insoweit die nähere Beschreibung der Landesplanung und ihre »Verortung«. Seit dem Baurechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichts²⁴⁾, also bereits seit 1954, ist allgemein anerkannt, daß die Raumordnung und Landesplanung dem Aufgabenbereich der Gesamtplanungen zuzurechnen ist; neben der Bauleitplanung ist sie »der« Prototyp einer querschnittbezogenen Gesamtplanung, und zwar diejenige auf überörtlicher Ebene. Ihr spezifisches Aufgabencharakteristikum ist die Abstimmung raumbedeutsamer Fachplanungen (wie diejenige des Verkehrs, der Verteidigung etc.) anhand eines gesamtäumlichen Leitbildes. Daneben hat sie aufgrund des Gegenstromprinzips die kommunalen Belange — spätestens auf Regionalebene — im Koordinierungsprozeß mitzuberechnen.

Weniger eindeutig sieht es hingegen bei der näheren Bestimmung der Landschaftsplanung und ihrer Einordnung aus.

Stellungnahmen zu diesem Problem stehen weitgehend aus. HENDLER zählt die Landschaftsplanung im System der Raumplanung zur Kategorie der räumlichen Fachplanung²⁵⁾. FATHEUER unterscheidet gesamtplanerische und fachplanerische Aspekte, betont dabei die erstere Zielsetzung²⁶⁾. Bei näherer Betrachtung erscheint die zuletzt genannte Sichtweise überzeugend.

Im Gegensatz zu den die Gesamtplanung qualifizierenden Merkmalen geht es den Fachplanungen nicht um Koordinierung; sie agieren auch nicht nach einem gesamtäumlichen

Leitbild im Sinne einer Idealvorstellung von der Ordnung des Raumes.

Vielmehr sind sie einem fachlich-sektoralen Ziel verpflichtet (z. B. Anlage von Verkehrswegen) und stimmen sich keineswegs von vornherein, sondern allenfalls im weiteren Verfahren mit anderen Aufgabenträgern ab. Im Gegensatz etwa zur Landesplanung sind fachplanerische Ausweisungen niemals flächendeckend.

Landschaftsrahmenpläne oder Landschaftsprogramme dürften nicht als — räumliche — Fachplanungen in diesem Sinne anzusehen sein. Ihr mangelnder sektoraler Charakter findet sich bereits in der auf Naturschutz und Landschaftspflege ausgerichteten Zielsetzung belegt. Der fachübergreifende Gehalt der Landschaftsplanung wird deutlicher, wenn man sich daran erinnert, daß das Naturschutzrecht lediglich in erster Linie auf das Schutzgut Boden ausgerichtet ist; weitere Schutzgüter sind Wasser und Luft, wildwachsende Pflanzen und wildlebende Tiere sowie der Naturhaushalt als komplexes Wirkungsgefüge dieser Schutzgüter insgesamt. Dem allen ist die Planung nach § 5 BNatSchG in Verbindung mit dem Länderrecht verpflichtet, wie ihre ausdrücklich betonte Bindung an die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zeigt.

Indem die überörtliche Landschaftsplanung medienübergreifend ausgerichtet ist, kann sie folglich nicht als sektorale Fachplanung bezeichnet werden. Sie stellt vielmehr einen besonderen Typus der Gesamtplanung dar. Ihr Unterschied zur Landesplanung liegt im folgenden: Sie bringt zwar eine Vielzahl ökologischer Gesichtspunkte in den Planungsprozeß ein, nicht jedoch sozio-ökonomische, kulturelle und sonstige Belange, wie es die Landesplanung in umfassender Weise zu tun hat. Anders ausgedrückt, die Landschaftsplanung konkretisiert im Wege der Aufbereitung und planerischen Bewertung ökologischer Fakten wichtige Aspekte des im Planungsvorgang der Landesplanung gebührend zu berücksichtigenden, fachübergreifenden Gesichtspunkts Umwelt.

Landesplanung und Landschaftsplanung sind folglich beides räumliche Gesamtplanungen und unterscheiden sich von der sektoralen bzw. partiellen Aufgabenstellung der Fachplanungen. Der Aufgabenkreis — besser: Abstimmungsbereich — der Landesplanung ist allerdings weiter gesteckt. Die sachliche Nähe der Planungstypen wird zusätzlich dadurch belegt, daß beide sich dem Medium Umwelt zu widmen haben, die Landschaftsplanung allerdings spezifisch und zugleich detaillierter.

Begrifflich kann dies dergestalt gekennzeichnet werden, daß man von einer speziellen Gesamtplanung (Landschaftsplanung nach § 5 BNatSchG) und der generellen Gesamtplanung (Raumordnung und Landesplanung) räumlicher Art spricht.

4.2 Verhältnis der bundesrechtlichen Rahmenvorschriften

Das verwandtschaftliche Verhältnis zwischen Landes- und Landschaftsplanung ist vom Gesetzgeber des BNatSchG durchaus gesehen worden:

20) CARLSEN, Das neue Landschaftspflegegesetz, Die Gemeinde (Schleswig-Holstein) 1983, S. 149 (152).

21) CARLSEN (Fußn. 20), S. 153.

22) SOELL (Fußn. 3), 1 ff.; ders., (Fußn. 2), S. 481 ff.

23) HENDLER (Fußn. 9), 41.

24) BVerfG v. 16. 06. 54 — 1 PBvV 2/52 — BVerfGE 3, 407 ff.

25) HENDLER (Fußn. 9), 41.

26) FATHEUER (Fußn. 9), 386.

- Nach § 5 Abs. 1 BNatSchG sind Landschaftsprogramme bzw. Landschaftsrahmenpläne »unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung« aufzustellen.
- § 5 Abs. 2 BNatSchG bestimmt, daß die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen »nach Maßgabe der landesplanungsrechtlichen Vorschriften der Länder in die Programme und Pläne im Sinne des § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 und Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes« aufgenommen werden sollen.

Die in § 5 Abs. 1 BNatSchG vorgeschriebene Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung wird unter verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert, die thesenartig wie folgt zusammengefaßt werden können:

- Die Klausel hindere die Aufstellung von Landschaftsprogrammen bzw. Landschaftsrahmenplänen nicht, wenn Landesentwicklungs- oder Regionalpläne noch nicht bestanden²⁷⁾.
- Das »Beachten« sei zwar prinzipiell im Sinne der §§ 5 Abs. 4 ROG und 1 Abs. 4 BBauG zu verstehen. Wegen der Bezugnahme auf die Grundsätze der Raumordnung, aber auch aufgrund eines etwaigen Änderungsbedürfnisses bei Landschaftsplänen (i. S. d. § 5 BNatSchG) sei die Bindung an die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung dennoch als ein bloßes Berücksichtigungsgebot zu verstehen²⁸⁾.

Zur ersten Aussage ist zu bemerken, daß sie einerseits eine Selbstverständlichkeit ausspricht, andererseits unvollständig ist.

Natürlich besteht eine Bindung an Ziele der Raumordnung und Landesplanung nur und nur soweit, als Programme oder Pläne der Landesplanung mit entsprechenden Inhalten bestehen. Ist dies nicht der Fall, können Landschaftsprogramme oder Landschaftsrahmenpläne aufgestellt werden; eine Bindung an Raumordnungsziele besteht mangels Substrats nicht. Auch führt das Fehlen landesplanerischer Ausweisungen nicht zu einem »Stop« der Landschaftsplanung. § 5 Abs. 1 spricht von »Grundsätzen und Zielen«, also von vorhandenen Festsetzungen; nur diese sind in der Lage, Wirkung auf die Planung nach dem BNatSchG zu zeitigen. Noch nicht aufgestellte Programme oder Pläne der Landesplanung vermögen also die Durchführung der Landschaftsplanung nicht zu verhindern. Hätte der Gesetzgeber Abweichendes gewollt, so wäre dies ausdrücklich festzuschreiben gewesen²⁹⁾.

Zum Umfang der Beachtungspflicht gilt wie im Verhältnis von § 5 Abs. 4 ROG (»Beachten«) und § 1 Abs. 4 BBauG (»Anpassen«), daß unter den Begriff des Beachtens i. S. d. § 5 Abs. 1 BNatSchG zumindest fällt,

- daß Landschaftsprogramme bzw. Landschaftsrahmenpläne geänderten Programmen oder Plänen der Landesplanung anzupassen sind und
- daß bei der erstmaligen Aufstellung oder Änderung von Plänen nach § 5 Abs. 1 BNatSchG die Ziele der Landesplanung zu beachten sind.

Das »Beachten« i. S. d. § 5 Abs. 1 BNatSchG ist demnach im allgemeinen Sinne landesplanerischer Zielbindung zu verstehen. Nur hinsichtlich der Grundsätze der Raumordnung bedeutet der Begriff eine abwägende Berücksichtigung.

Wenn § 5 Abs. 2 BNatSchG bestimmt, die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne sollten unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in die Landesplanung aufgenommen werden, so tut

sich nur scheinbar ein Widerspruch zur vorangehenden Regelung des § 5 Abs. 1 BNatSchG auf. Beachtungspflicht (§ 5 Abs. 1 BNatSchG) und Abwägungsgebot (§ 5 Abs. 2 BNatSchG) wirken nebeneinander angesichts des Umstandes, daß Landschaftsplanung und Landesplanung in der Praxis nicht immer in bestimmter zeitlicher Reihenfolge vollzogen werden (können). Bestehen bereits Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Form von Landesentwicklungs- oder Regionalplänen, so unterliegt ein dann einsetzender Planungsprozeß der Landschaftsplanung der Beachtungspflicht nach § 5 Abs. 1 BNatSchG. Anders sieht die Ausgangssituation aus, wenn Landschaftsprogramme oder Landschaftsrahmenpläne im Zeitpunkt der Aufstellung von Raumordnungsplänen bereits vorhanden sind. Bei dieser Konstellation sind die raumrelevanten Inhalte der Landschaftsplanung nach Maßgabe des § 5 Abs. 2 BNatSchG in den Planungsvorgang der Landesplanung einzubeziehen.

§ 5 Abs. 2 BNatSchG regelt folglich etwas Selbstverständliches, nämlich, daß der Abstimmungsvorgang der Landesplanung sämtliches raumbedeutsames Handeln — also auch die überörtliche Landschaftsplanung — zu berücksichtigen hat.

4.3 Bundesrecht und landesrechtliche Ausführungsvorschriften

Nicht nur die geschilderte allgemein-sachliche Nähe zwischen Landschafts- und Landesplanung, sondern gerade auch die ausdrücklichen Bestimmungen des § 5 Abs. 1 und 2 BNatSchG fordern eine Verknüpfung beider Planungsarten. Das Länderrecht ist bereits ein gutes Stück in diese Richtung vorangeschritten.

Da die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein schon vor Erlass des BNatSchG über eigene Naturschutz- und Landschaftspflegegesetze verfügten, die Vorschriften der §§ 5 und 6 BNatSchG als typische Rahmenregelungen zudem keine unmittelbare Verbindlichkeit entfalten, ist nicht von ungefähr eine »Artenvielfalt«³⁰⁾ der Landschaftsplanung im Ländervergleich vorzufinden. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf zwei- oder dreistufige Planungssysteme, sondern auch für die Art und Weise der Verknüpfung mit der Landesplanung.

Im Grundsatz zielen indes sämtliche einschlägigen Vorschriften der Länder auf eine Integration der Landschaftspläne nach § 5 Abs. 1 und 2 BNatSchG in die Programme und Pläne der Raumordnung und Landesplanung. Eine nähere Betrachtung zeigt, daß zwischen Konstruktionen der unmittelbaren und solchen der mittelbaren Integration zu unterscheiden ist.

4.3.1 Unmittelbare Integration

Gemeint ist hiermit, daß die überörtliche Landschaftsplanung von vornherein im Rahmen der Raumordnungsplanung erfolgt, und zwar dergestalt, daß unmittelbar mit der Landschaftsplanung ein Stück Raumordnungs- bzw. Landesentwicklungsplanung entsteht.

Das Modell der unmittelbaren Integration der überörtlichen Landschaftsplanung in die Raumordnung und Landesplanung ist in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen am konsequentesten durchgeführt. In diesen Ländern wird die Landschaftsplanung insgesamt als raumbedeutsam angesehen und ist deshalb unmittelbar integriert.

27) HENDLER (Fußn. 9), 43.

28) HENDLER (Fußn. 9), 44 f.

29) So etwa in § 24 Abs. 5 LPiG NW.

30) FATHEUER (Fußn. 9), 386.

In *Bayern* werden die überörtlichen raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Teile der raumordnerischen Pläne dargestellt, wobei das Landschaftsprogramm Teile des Landesentwicklungsprogramms und die Landschaftsrahmenpläne Teile der Regionalpläne oder fachlicher Programme und Pläne nach dem bayerischen Landesplanungsgesetz sind (Art. 3 Abs. 1 NatSchG Bayern).

Neben dem Landschaftsprogramm sieht das bayerische Landesentwicklungsprogramm (LEPro) weitere fachliche Programme und Pläne nach dem Landesplanungsgesetz vor, die zum Sachbereich der Landschaftsplanung gehören. Genannt werden im einzelnen folgende Bereiche:

- Erhaltung bedrohter Tier- und Pflanzenarten (I, 4.3.1, 2. Teil B LEPro);
- Naturräume besonderer Problematik, Nationalparke und deren Vorfeld (I, 4.3.2, 2. Teil LEPro);
- Freizeit und Erholung (VII, 5, 2. Teil B, LEPro).

Damit liegt in Bayern eine Sonderform der unmittelbaren Integration der überörtlichen Landschaftsplanung in die Raumordnung und Landesplanung vor. In Teilbereichen werden eigenständige (fachliche) Pläne zum Sachbereich der Landschaftsplanung erstellt, die allerdings als Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung nach dem Landesplanungsgesetz Bayern verbindlich sind und zum Aufgabenbereich der Landesplanung gehören. Inwieweit damit die notwendige Koordination zu leisten ist, muß an dieser Stelle offenbleiben.

Hinzuweisen ist allerdings auf die Tatsache, daß die — rechtlich zulässige und in der Praxis verwirklichte — Möglichkeit, die Landschaftsrahmenpläne als fachliche Pläne und Programme aufzustellen und sie so aus der Regionalplanung auszukoppeln, zu planungssystematischen Inkonsistenzen führen kann. Nach dem Bundesnaturschutzgesetz ist der Landschaftsrahmenplan der teilträumlichen (in der Regel regionalen) Ebene zugeordnet und deshalb auch räumlich konkretisiert; er soll kein fachlicher Spezialplan sein.

Auch in *Hessen* wird die — dort ausschließlich vorgesehene — Landschaftsrahmenplanung als ökologische Komponente der Raumordnung gesehen. Die Landschaftsrahmenpläne werden von den Trägern der Regionalpläne als Bestandteile der regionalen Raumordnungspläne aufgestellt (§ 3 Abs. 1 NatSchG Hessen).

Ähnliches gilt für *Nordrhein-Westfalen*. § 15 LG sieht vor, daß die regionalen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Gebietsentwicklungsplan dargestellt werden, der die Funktion eines Landschaftsrahmenplanes nach § 5 BNatSchG hat. In der Praxis werden in die Gebietsentwicklungspläne ökologische Fachbeiträge eingearbeitet, die Grundlage der landschafts- und naturschutzbezogenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung in den Gebietsentwicklungsplänen sind. Das Modell der vollständigen unmittelbaren Integration ist hier am reinsten verwirklicht.

4.3.2 Mittelbare Integration

Als mittelbare Integration wird das Modell einer selbständigen förmlichen Landschaftsplanung auf überörtlicher Ebene bezeichnet, deren Integration in die Landesplanung nachträglich durch einen besonderen Transformationsakt erfolgt³¹⁾.

Wird die Verbindung von Landschaftsplanung und Raumordnung und Landesplanung nach dem Modell der mittelba-

ren Integration hergestellt, dann kommt der überörtlichen Landschaftsplanung ein größeres Maß an Selbständigkeit zu. Die Pläne der Landschaftsplanung werden erst in einem zweiten Schritt in die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung integriert, wobei sie in der Regel das landesplanungsrechtlich vorgesehene Verfahren durchlaufen.

Eine *vollständige* mittelbare Integration wird nur in *Rheinland-Pfalz* praktiziert. Hier wird das von der obersten Landespflegebehörde aufgestellte Landespflegeprogramm im Verfahren nach dem Landesplanungsgesetz (§ 11 LPIG Rh-Pf) zum Bestandteil des Landesentwicklungsprogramms (§ 15 Abs. 3 LPfIG Rh-Pf). Ebenso werden die Landschaftsrahmenpläne, die von der oberen Landespflegebehörde aufgestellt werden, nach dem regionalplanerischen Verfahren (§ 13 LPIG Rh-Pf) zum Bestandteil der regionalen Raumordnungspläne gemacht (§ 16 Abs. 2 LPfIG Rh-Pf).

Eine nur *teilweise* mittelbare Integration ist in Baden-Württemberg, im Saarland und in Schleswig-Holstein vorgesehen.

In *Baden-Württemberg* sollen das Landschaftsrahmenprogramm bzw. die Landschaftsrahmenpläne »soweit erforderlich und geeignet« in den Landesentwicklungsplan bzw. in die Regionalpläne übernommen werden, wobei das Verfahren nach dem Landesplanungsgesetz (§ 26 bzw. § 30 Abs. 1 LPIG Baden-Württemberg) durchzuführen ist.

Eine ähnliche Regelung gilt im *Saarland*. Nach § 8 Abs. 8 NatSchG Saarland sollen die raumbedeutsamen Aussagen des Landschaftsprogramms und der Landschaftsrahmenpläne in das saarländische Landesentwicklungsprogramm und in die Landesentwicklungspläne übernommen werden.

Die Regelung in *Schleswig-Holstein* ist eng an die entsprechende Vorschrift des Bundesnaturschutzgesetzes angelehnt. »Die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsrahmenpläne werden von der Landesplanungsbehörde unter Abwägung mit den anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes und der Landesentwicklungsgrundsätze in die Raumordnungspläne aufgenommen« (§ 5 Abs. 3 LPfIG Schl-Ho).

In diesen drei Ländern, in denen nur eine teilweise Integration der Darstellungen der Landschaftsprogramme bzw. der Landschaftsrahmenpläne in die Landes- und Regionalplanung vorgesehen ist, wird davon ausgegangen, daß die Landschaftsplanung über die raumbedeutsamen Teile hinaus weitere, ausschließlich fachliche Inhalte hat.

Einzig in *Niedersachsen* ist im Naturschutzgesetz weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Integration von Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplänen in die Raumordnung und Landesplanung vorgesehen.

4.3.3 Vereinbarkeit mit dem Bundesnaturschutzgesetz

Aufgrund der Rechtsstruktur und Systematik des § 5 Abs. 1 und 2 BNatSchG wird die mittelbare Integration teilweise für das dem Gesetz adäquate Modell gehalten. Aufgrund der weiten Fassung des Rahmenrechts und wegen der Qualität des § 5 Abs. 2 BNatSchG als bloße »Soll«-Vorschrift sei aber auch eine unmittelbare Integration möglich, weil sie den der Bundesregelung zugrunde liegenden Geboten des Vorranges (der Landesplanung) und der Integration (in die Landesplanung) Rechnung trägt. Die umfassende Aufgabenbeschreibung der Landschaftsplanung, die gleichermaßen auf die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie

31) HENDLER (Fußn. 9), 45 f.

die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft Bezug nimmt, bedingt indes, daß überörtliche Landschaftspläne mehr sein sollen als bloße Teilprogramme oder -pläne der Raumordnung und Landesplanung.

Das macht auch § 5 Abs. 1 BNatSchG deutlich, wenn er Landschaftsprogramme »einschließlich Artenschutzprogramme« aufführt. Nur konsequent ist daher die Beschränkung der Aufnahme von Inhalten der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne in die Programme und Pläne der Landesplanung auf solche raumstrukturelle Art, entsprechend § 5 Abs. 2 BNatSchG.

Eine unmittelbare Integration, die regelmäßig das völlige Aufgehen der überörtlichen Landschaftsplanung in die Raumordnung und Landesplanung bedeutet, ist hiermit nicht vereinbar. Nichts anderes gilt auch im Falle der mittelbaren Integration, sofern sie in Form der Vollintegration vollzogen wird.

Ähnliches ist aus der Sicht der Raumordnung zu berücksichtigen. Die auf raumbedeutsame Erfordernisse und Maßnahmen beschränkte Integrationsklausel des § 5 Abs. 2 BNatSchG sollte dem Willen des Gesetzgebers zufolge eine Erweiterung des Inhalts von Raumordnungsplänen verhindern³²⁾. Ob eine unmittelbare oder eine mittelbare Integration im Sinne einer Vollübernahme der überörtlichen Landschaftsplanung nicht zu einer solchen Überlastung und Überfrachtung der Landesplanung führen muß, zudem mit dem verfassungsrechtlichen Begriff »Raumordnung« nicht mehr vereinbar ist, bedarf der vertieften Erörterung. Dabei sind sicherlich Weiterentwicklungen der Landesplanung zugunsten einer ausgeprägten umweltschützenden Funktion gebührend mitzuberücksichtigen. Die Zulässigkeit einer Vollintegration kann aber nicht mit dem bloßen Hinweis auf den weitgehenden Spielraum, der den Ländern nach dem ROG belassen ist, gerechtfertigt werden³³⁾.

Neben dieser Kardinalfrage, die die Aufgabenstruktur der Raumordnung betrifft, ist zu beachten, daß die Landschaftsrahmenpläne mit einem weit kleineren Maßstab als die Regionalpläne »arbeiten«³⁴⁾. Eine Integration darf nicht dazu führen, daß die Regionalplanung in ihren Aussagen an Maßstabsgenauigkeit zunimmt. Denn damit geriete sie in Gefahr, den die Landesplanung typisierenden Rahmencharakter zu verlieren und kompetenzwidrig in den Bereich der Bodenordnung einzugreifen. Dieser Umstand ist in der Praxis offensichtlich bereits erkannt worden. So wird teilweise der Konkretisierungsrahmen der Landschaftsrahmenpläne anläßlich der Integration auf den Maßstab der Regionalplanung »entfeinert«, nämlich von 1 : 50 000 in 1 : 100 000³⁵⁾.

Eine Vernetzung von Landschaftsrahmenplanung und Regionalplanung ist nicht nur aufgrund ihrer sachlichen Nähe wünschenswert, sie ist auch durch § 5 Abs. 2 BNatSchG (einfach-)gesetzlich geboten. Allerdings muß Sorge getragen werden für eine Trennung raumstruktureller und ökologischer Elemente (ohne Raumrelevanz) der Landschaftsrahmenplanung: Nur erstere sind dem Integrationsprozeß in die Landesplanung zugänglich. Dabei ist indes zu überlegen, ob das Merkmal Raumstruktur nicht im Sinne des raumordnerischen Begriffs »raumbedeutsam« — damit sehr weit — zu verstehen ist. Auch sollte das Bemühen der Landschaftsrahmenplanung stärker darauf gerichtet sein, ihre ökologischen Zielsetzungen soweit wie möglich in den raumstrukturellen Konsequenzen zu erfassen und planerisch festzuschreiben, um eine weitgehende Integration im Sinne des § 5 Abs. 2 BNatSchG zu erreichen.

4.4 Raumordnungsklauseln

Neben den Vorschriften zur Integration der überörtlichen Landschaftsplanung in die Raumordnung und Landespla-

nung finden sich in den einzelnen Naturschutzgesetzen der Länder Regelungen über die Koordination zwischen den beiden Planungsbereichen. Dabei handelt es sich zum einen um Verfahrensvorschriften, insbesondere über die Beteiligung der für die Landes- bzw. Regionalplanung zuständigen Behörden. Von Bedeutung sind zum anderen die »Raumordnungsklauseln«³⁶⁾, die sich in den Naturschutzgesetzen finden. Diese Raumordnungsklauseln verlangen die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei der Aufstellung der Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne.

Raumordnungsklauseln sowohl formeller als auch materieller Natur erübrigen sich dann, wenn die Naturschutzgesetze ohnehin eine unmittelbare Integration der überörtlichen Landschaftsplanung in die Raumordnung und Landesplanung vorsehen, wie dies in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen der Fall ist. In den übrigen Bundesländern sind sie unterschiedlich ausgeformt. In Baden-Württemberg, in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein enthalten die Naturschutzgesetze materielle Raumordnungsklauseln, die besagen, daß bei der Aufstellung der Landschaftsprogramme und der Landschaftsrahmenpläne die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten sind³⁷⁾. Verfahrensmäßig ausgestaltete Raumordnungsklauseln finden sich in Rheinland-Pfalz und im Saarland, deren Gesetze ausdrücklich eine Beteiligung der für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Behörden und Planungsträger vorsehen³⁸⁾. In Baden-Württemberg liegt die Zuständigkeit für die Ausarbeitung der Landschaftsrahmenpläne ohnehin bei den Regionalverbänden, die auch die Regionalpläne aufstellen, so daß sich hier eine Beteiligungsvorschrift für die Ebene der Landschaftsrahmenplanung erübrigt.

In Niedersachsen finden sich keine Raumordnungsklauseln. Hier gelten die Vorschriften des Raumordnungsgesetzes unmittelbar, das in § 5 Abs. 4 eine allgemeine Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung vorschreibt.

5 Das Verhältnis von Landschaftsplanung und Bauleitplanung

Auch bei der Aufstellung der Landschaftspläne sind gem. § 6 Abs. 3 S. 1 BNatSchG die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Daneben sieht das Gesetz jedoch vor, daß auf die Verwertbarkeit des Landschaftsplanes für die Bauleitplanung Rücksicht zu nehmen ist (§ 6 Abs. 3 S. 2 BNatSchG). Damit ist auch für die örtliche Ebene der Landschaftsplanung ein enger Zusammenhang mit der räumlichen Planung hergestellt.

Den Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes korrespondiert die Norm des § 1 Abs. 6 BBauG, wonach die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Auch für die örtli-

32) HENDLER (Fußn. 9), 46.

33) So aber HENDLER (Fußn. 9), 46.

34) NAUMANN/RAUSCH, Landschaftsrahmenplanung als Bestandteil der Regionalplanung, Natur + Recht 1974, 244 (247).

35) NAUMANN/RAUSCH (Fußn. 34), 247.

36) Hierzu SCHMIDT-ASSMANN, Die Bedeutung von Raumordnungsklauseln für die Verwirklichung raumordnerischer Ziele, in: Verwirklichung der Raumordnung, Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 145, Hannover 1982, S. 27 ff.

37) § 7 Abs. 1 NatSchG Ba-Wü; § 15 Abs. 1 LPfIG Rh-Pf; § 8 Abs. 1 NatSchG Saarland; § 5 Abs. 1 LPfIG SchI-Ho

38) §§ 15 Abs. 2, 16 Abs. 2 LPfIG Rh-Pf; § 8 Abs. 4 LPfIG SchI-Ho

che Ebene ist mithin eine wechselseitige *Koordination* zwischen der Landschaftsplanung und der räumlichen Planung (Bauleitplanung) geboten.

Ähnlich wie im Bereich der überörtlichen Landschaftsplanung geht das Bundesnaturschutzgesetz jedoch noch einen Schritt weiter und räumt den Ländern die Möglichkeit ein, das Verhältnis von Landschaftsplan und Bauleitplänen als *Integration* zu gestalten. Nach § 6 Abs. 4 BNatSchG regeln die Länder das Verfahren und die Verbindlichkeit des Landschaftsplanes, insbesondere für die Bauleitplanung. Dabei können sie bestimmen, daß Darstellungen des Landschaftsplanes als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden (§ 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG).

Im einzelnen ergeben sich nach Landesrecht vier Regelungsmodelle für das Verhältnis zwischen Landschafts- und Bauleitplänen: Die unmittelbare Integration, die mittelbare Integration, die Berücksichtigung landschaftsplanerischer Darstellungen im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplanes und die vollständige Trennung von örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung.

5.1 Unmittelbare Integration

Eine unmittelbare Integration der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung ist in Bayern und in Rheinland-Pfalz vorgesehen.

In *Bayern* wird auf der Ebene der örtlichen Planung zwischen Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen unterschieden. Der Landschaftsplan ist Bestandteil des Flächennutzungsplanes, der Grünordnungsplan Bestandteil des Bebauungsplans. Sie können auch auf Teile eines Bauleitplanes beschränkt werden (Art. 3 NatSchG Bayern). Für den Fall, daß ein Bauleitplan nicht erforderlich ist, sieht das bayerische Naturschutzgesetz vor, daß dennoch im Bedarfsfalle ein Landschafts- oder Grünordnungsplan aufzustellen ist, wobei das für die Bauleitpläne geltende Verfahren einzuhalten ist (Art. 3 Abs. 5 NatSchG Bayern).

Detaillierter geregelt ist die unmittelbare Integration der Landschaftspläne in die Bauleitpläne in *Rheinland-Pfalz*. Nach § 17 Abs. 1 LPfIG Rh-Pf ist vorgesehen, daß die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den Bauleitplänen mit Text, Karte und zusätzlicher Begründung darzustellen sind, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig ist. Dabei ist weiter vorgesehen, daß der angestrebte Zustand von Natur und Landschaft und die notwendigen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Flächennutzungsplan darzustellen und im Bebauungsplan verbindlich festzusetzen sind. Die landschaftspflegerischen Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen werden in § 5 Abs. 2 LPfIG Rh-Pf im einzelnen aufgeführt. Es handelt sich um:

- Flächen, die aus klimatischen Gründen, aus Gründen des Gewässer-, des Hochwasser-, des Erosions- oder des Immissionsschutzes oder wegen ihrer Bedeutung als Regenerations- oder Erholungsraum offenzuhalten oder freizulegen sind oder auf denen eine Nutzungsänderung unterbleiben muß,
- Flächen, auf denen im einzelnen zu bestimmende Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft besonders dringlich sind,
- Flächen, auf denen Landschaftsbestandteile zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines leistungsfähigen Na-

turhaushalts, zur Sicherung von Vielfalt, Eigenart oder Schönheit der Landschaft oder aus den unter 1. genannten Gründen notwendig und deshalb zu erhalten oder zu schaffen sind.

Darüber hinaus werden in § 17 Abs. 4 LPfIG Rh-Pf die für die Landschaftsplanung notwendigen Inhalte des Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan bzw. zur Begründung des Bebauungsplanes näher konkretisiert.

Hinsichtlich der Zulässigkeit der unmittelbaren Integration der Landschaftspläne in die Bauleitpläne nach dem Rahmenrecht gilt im Grundsatz, daß sich die raumbedeutsamen Inhalte der örtlichen Stufe der Landschaftsplanung in Bauleitplänen darstellen lassen, so daß ein eigenständiger Landschaftsplan insoweit aus rechtlichen Gründen nicht unbedingt geboten erscheint. Das Bundesnaturschutzgesetz trifft eine Regelung, die den Landesgesetzgebern einen weiten Ausfüllungsspielraum beläßt, wenn es sagt: »Sie (die Länder) können bestimmen, daß Darstellungen des Landschaftsplanes als Darstellungen oder Festsetzungen in Bauleitpläne aufgenommen werden« (§ 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG). Welche Darstellungen gemeint sind, bleibt dabei offen. Wenn auch nicht — anders als durch § 5 Abs. 2 BNatSchG für die überörtliche Landschaftsplanung — rahmenrechtlich bestimmt, ergibt sich aber aus kompetenz- und sachlichen Gesichtspunkten, daß es sich nur um raumbedeutsame Darstellungen handeln kann.

5.2 Mittelbare Integration

Die Form der mittelbaren Integration der Landschaftspläne in die Bauleitplanung ist in Hessen, in Baden-Württemberg, im Saarland und in Schleswig-Holstein gewählt worden.

Vollständig integriert werden die Landschaftspläne in *Hessen*. Nach § 4 Abs. 2 NatSchG Hessen sind die von den Trägern der Bauleitplanung aufgestellten Landschaftspläne als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufzunehmen. Dabei bleibt offen, welche Teile der Landschaftsplanung der Flächennutzungsplanung und welche der Bebauungsplanung zuzuordnen sind. Das hessische Naturschutzgesetz kennt die Unterscheidung in Landschaftspläne und Grünordnungspläne nicht.

Diese Unterscheidung wird hingegen in *Baden-Württemberg* getroffen. Hier sollen Landschaftspläne in die Flächennutzungspläne und die Grünordnungspläne in die Bebauungspläne aufgenommen werden, »soweit erforderlich und geeignet« (§ 9 Abs. 1 S. 3 NatSchG Ba-Wü). Damit sieht das baden-württembergische Naturschutzgesetz in der Regel nur eine *teilweise* Integration in mittelbarer Form vor.

Das Naturschutzgesetz des *Saarlandes* sieht vor, daß der Inhalt der in einem besonderen Verfahren aufgestellten Landschaftspläne in die Bebauungspläne zu übernehmen ist, soweit er nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes hierfür geeignet ist (§ 9 Abs. 7 S. 3 NatSchG Saarl.). Die integrierbaren Teile sind damit von vornherein begrenzt. Allerdings ist unabhängig von seiner Integration in den Bebauungsplan der Landschaftsplan im Saarland von allen Planungsträgern zu beachten (§ 9 Abs. 7 S. 2 NatSchG Saarl.), und hat damit nach seiner Genehmigung durch die oberste Naturschutzbehörde eine eigenständige Wirksamkeit.

Ebenfalls eine *vollständige* mittelbare Integration ist in *Schleswig-Holstein* vorgesehen. § 6 Abs. 4 LPfIG Schl-Ho besagt, daß der Inhalt des Landschaftsplanes von den Gemeinden unter Abwägung mit den anderen bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigenden Belangen als

Darstellung oder Festsetzung in die Bauleitpläne aufgenommen wird. Die Vorschrift entspricht der hessischen Regelung. In beiden Ländern ist im übrigen die Integration zur Pflicht gemacht.

Die Regelung der Integration der Landschaftspläne in die Bauleitpläne wirft die Frage auf, in welchem Umfang die Darstellungen des Landschaftsplanes in die Bauleitpläne eingehen können und damit, soweit sie in den Bebauungsplan integriert sind, verbindlich werden. Die Aufzählungen der möglichen Darstellungen im Flächennutzungsplan bzw. der Festsetzungen im Bebauungsplan, die in § 5 Abs. 2 BBauG und in § 9 Abs. 1 BBauG zu finden sind, stellen dabei offensichtlich keine Grenze für die Integration landschaftsplanerischer Inhalte in die Bauleitpläne dar, da der Darstellungskatalog für die Flächennutzungspläne eindeutig nicht abschließend ist (vgl. die Verwendung des Wortes »insbesondere« in § 5 Abs. 2 BBauG) und die Länder durch Gesetz den Festsetzungskatalog des Bebauungsplanes erweitern können (§ 9 Abs. 4 BBauG). Auch das Bundesnaturschutzgesetz ermächtigt die Länder zu einer Erweiterung des Darstellungs- bzw. des Festsetzungskatalogs in Bauleitplänen (§ 6 Abs. 4 S. 3 BNatSchG). Vergleicht man die Regelung über den Inhalt des Landschaftsplanes in § 6 Abs. 2 BNatSchG mit dem Festsetzungskatalog für den Bebauungsplan in § 9 Abs. 1 BBauG, so fällt folgendes auf: Zu den zulässigen Festsetzungsarten in Bebauungsplänen zählen u. a. die Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können (§ 9 Abs. 1, 10. Spiegelstrich BBauG). Mit dieser Vorschrift werden zwar nicht die Darstellung und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft, die Teile des Landschaftsplanes sein sollen (§ 6 Abs. 2 Ziff. 1 BNatSchG), erfaßt, sie deckt sich jedoch insoweit mit den im Landschaftsplan enthaltenen Zielen und Maßnahmen, als diese die allgemeinen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des 3. Abschnitts des Bundesnaturschutzgesetzes und Maßnahmen des Gebiets- und Objektschutzes im Sinne des 4. Abschnitts des Bundesnaturschutzgesetzes umfassen (§ 6 Abs. 2 Ziff. 2 Buchst. a und b BNatSchG)³⁹. Nicht hierunter fallen dürften hingegen Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wildwachsender Pflanzen und wildlebender Tiere im Sinne des 5. Abschnitts des Bundesnaturschutzgesetzes, die ebenfalls Inhalt des Landschaftsplanes sein sollen (§ 6 Abs. 2 Ziff. 2 Buchst. c BNatSchG).

Dies folgt zum einen aus den sachnotwendigen Beschränkungen der Übernahme von Darstellungen der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung, da letztere grundsätzlich raumbezogen agiert. Es folgt aber auch aus der fehlenden Regelungskompetenz der Träger der Bauleitplanung und der mangelnden fachlichen Beurteilungsfähigkeit als Organe der räumlichen Gesamtplanung⁴⁰. Gem. § 2 Abs. 5 BBauG sind die Träger der Bauleitplanung gehalten, die Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind — und hierzu gehören auch die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden — möglichst frühzeitig zu beteiligen. Hierdurch soll gewährleistet werden, daß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Erarbeitung von Bauleitplänen in größtmöglichem Umfang zur Geltung gebracht werden können. Die genannten materiellen und formellen Verbindungen zwischen Bauleitplanung und örtlicher Landschaftsplanung werfen damit die »Gretchenfrage« auf, welchen Sinn neben der Berücksichtigung aller auf Natur und Landschaft bezogenen Belange, wie sie das Bundesbaugesetz unmittelbar oder mittelbar für die Bauleitplanung vorschreibt, eine örtliche Landschaftsplanung haben soll, die verwertbar sein soll, die »verbindlich« sein kann oder deren Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden sollen⁴¹.

5.3 Berücksichtigung der örtlichen Landschaftsplanung im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplanes bzw. in der Begründung zum Bebauungsplan (Niedersachsen)

In *Niedersachsen* ist weder eine unmittelbare noch eine mittelbare Integration der Landschafts- oder Grünordnungspläne in die Bauleitpläne nach dem Gesetz vorgesehen. Dennoch ist ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Planungsbereichen auf der örtlichen Ebene hergestellt worden. Zum einen dienen die Landschafts- und Grünordnungspläne vor allem der Vorbereitung oder Ergänzung der Bauleitplanung und sind in dieser zu berücksichtigen. Zum anderen haben die Gemeinden im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und in der Begründung zum Bebauungsplan Angaben über den Zustand von Natur und Landschaft zu machen und müssen darlegen, wie weit die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt worden sind (§ 6 NatSchG Nds). Hieraus ist zu schließen, daß eine enge Koordination zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung durchzuführen ist.

5.4 Funktionale Trennung zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung (Nordrhein-Westfalen)

In besonderer Weise ist das Verhältnis von örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung in *Nordrhein-Westfalen* geregelt. Hier sind beide Planungsbereiche funktional getrennt. Landschaftspläne und Bebauungspläne stehen in *Nordrhein-Westfalen* in einem Verhältnis zueinander, das eine Integration ausschließt. Sie stehen nicht nur unter unterschiedlichen sachlichen Bezugspunkten (Landschaftsplan: Schutz, Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft; Bebauungsplan: Städtebauliche Ordnung und Entwicklung), sondern erfassen auch unterschiedliche räumliche Bereiche, denn der Landschaftsplan wird gem. § 16 Abs. 1 LG NW grundsätzlich nur in Gebieten außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne — d. h. im Außenbereich, §§ 19 Abs. 1 Ziff. 3, 35 BBauG — aufgestellt.

Eine Verbindung von Landschaftsplanung und Bauleitplanung kann mithin nur über die Flächennutzungsplanung hergestellt werden, welche in der Regel das gesamte Gemeindegebiet und damit sowohl Bereiche, die der Bebauungsplan, als auch Bereiche, die der Landschaftsplan abdeckt, erfaßt. Entsprechend sieht § 16 Abs. 2 S. 2 LG *Nordrhein-Westfalen* vor, daß bei der Aufstellung des Landschaftsplanes die Darstellungen der Flächennutzungspläne sowie die bestehenden und eingeleiteten planerischen Verfahren anderer Fachplanungsbehörden zu beachten sind. Gleichzeitig ist allerdings der als Satzung beschlossene Landschaftsplan auch für die Gemeinde verbindlich mit der Konsequenz, daß daraus etwa für die Gemeinden Verpflichtungen zur Durchführung von Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen (§ 37 LG *Nordrhein-Westfalen*) oder die Möglichkeit zur Durchführung bodenordnender (§ 41 LG *Nordrhein-Westfalen*) oder enteignender (§ 42 LG *Nordrhein-Westfalen*) Maßnahmen entstehen können. Schließlich verlangt das Landschaftsgesetz *Nordrhein-Westfalen*, daß die Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen nachrichtlich in den Landschaftsplänen wiedergegeben werden sollen (§ 16 Abs. 4 LG *Nordrhein-Westfalen*).

Grundsätzlich darf somit ein Landschaftsplan nicht im Widerspruch zu einem bestehenden Flächennutzungsplan (oder — ausnahmsweise — Bebauungsplan) stehen. Damit

39) SOELL (Fußn. 2), S. 519.

40) STICH, Die Rechtsbeziehungen zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung, UPR 1983, 177 (179).

41) STICH (Fußn. 40), 183 f.

wird auch die kommunale Planungshoheit nicht in unzulässiger Weise eingeschränkt, obwohl die Landschaftsplanung parzellenscharfe Festsetzungen auf dem Gemeindegebiet trifft⁴²). Das bedeutet allerdings nicht, daß durch Darstellungen im Flächennutzungsplan landschaftspflegerische Maßnahmen immer ausgeschlossen werden können. Schutzausweisungen und Pflegemaßnahmen können im Landschaftsplan ausgesprochen werden, wenn absehbar ist, daß sich die Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht in näherer Zukunft verwirklichen lassen. Im Falle der Realisierung des Flächennutzungsplanes durch einen Bebauungsplan hat allerdings der Landschaftsschutz insoweit zurückzutreten, als er die durch eine sachgerechte Abwägung zustande gekommenen Ziele verhindern könnte⁴³).

Grundsätzlich besteht damit ein Vorrang der Flächennutzungsplanung bzw. der Bebauungsplanung gegenüber widersprechenden Zielen eines Landschaftsplanes. Der Landschaftsplan ist auch nicht unmittelbar als verbindliche Vorgabe für die gemeindliche Bauleitplanung zu betrachten, denn die gem. § 18 LG Nordrhein-Westfalen festgelegten Entwicklungsziele der Landschaft sind nur bei behördlichen Maßnahmen zu berücksichtigen; die Gemeinden bzw. der intern zuständige Gemeinderat ist jedoch keine Behörde. Die Landschaftsplanung ist ferner keine privilegierte Fachplanung i. S. d. § 38 BBauG. Die Ziele des Landschaftsplanes sind jedoch bei der Aufstellung oder Änderung eines Flächennutzungsplanes oder Bebauungsplanes als abwägungsrelevante Belange i. S. v. § 1 Abs. 6 BBauG zu berücksichtigen.

6 Landschaftsplanung in den Stadtstaaten

Für die Länder *Berlin, Bremen und Hamburg* trifft das Bundesnaturschutzgesetz eine Sonderregelung hinsichtlich des Systems der Landschaftsplanung. § 5 Abs. 3 BNatSchG sieht vor, daß in den Stadtstaaten die Landschaftspläne die Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne ersetzen können. Dennoch haben sich alle Stadtstaaten für ein zweistufiges System der Landschaftsplanung entschieden.

Diese Konzeption widerspricht den rahmenrechtlichen Vorgaben des § 5 Abs. 3 BNatSchG gleichwohl nicht. Eine andere Auslegung würde durch den Wortlaut dieser Bestimmung nicht gedeckt und entspräche auch nicht ihrem rahmenrechtlichen Charakter, der — ebenso wie die entsprechende Klausel im Raumordnungsgesetz für die landesplanerischen Programme und Pläne nach § 5 Abs. 1 S. 5 ROG — nicht darauf zielt, den Handlungsspielraum der Stadtstaaten einzuschränken.

Im Landschaftsprogramm werden die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege für das gesamte Gebiet der einzelnen Stadtstaaten dargestellt (§ 4 Abs. 1 NatSchG Berlin; § 5 Abs. 1 NatSchG Bremen; § 3 Abs. 1 NatSchG Hamburg). Diese Darstellungen werden weiter ausgeformt und konkretisiert durch die Landschaftspläne, die für Teile des Stadtgebietes aufgestellt werden sollen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist (§ 8 Abs. 1 NatSchG Berlin; § 7 Abs. 1 NatSchG Bremen; § 6 Abs. 1 NatSchG Hamburg). In Berlin und Hamburg werden die Landschaftspläne für den besiedelten Bereich als Grünordnungspläne bezeichnet (§ 8 Abs. 1 S. 3 NatSchG Berlin; § 6 Abs. 2 NatSchG Hamburg).

In den Naturschutzgesetzen der Stadtstaaten sind die *Inhalte* der Landschaftsprogramme und der Landschaftspläne ausführlich geregelt.

Hinsichtlich der *Verbindung mit der räumlichen Planung* gilt in den Stadtstaaten folgendes:

In *Berlin* soll das Landschaftsprogramm unter Abwägung mit der forstlichen Rahmenplanung und anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufgestellt werden (§ 4 Abs. 2 NatSchG Berlin). Diese Koordinationsvorschrift wird ergänzt durch eine Integrationsregelung. Gem. § 3 Abs. 3 NatSchG Berlin sollen die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsplanung — also sowohl das Landschaftsprogramm wie die Landschaftspläne — entsprechend § 1 Abs. 5 BBauG in die Bauleitplanung übernommen werden.

Das Verhältnis des Landschaftsplanes zum Bebauungsplan ist im Berliner Naturschutzgesetz dergestalt geregelt, daß letzterem immer der Vorrang zukommt. Die Festsetzungen eines Landschaftsplanes dürfen denen eines Bebauungsplanes nicht widersprechen. Wird ein Bebauungsplan nach der Aufstellung eines Landschaftsplanes festgesetzt, dann bestimmt die Rechtsverordnung die außer Kraft tretenden Festsetzungen eines Landschaftsplanes, die nicht in den Bebauungsplan aufgenommen werden und dessen Inhalt widersprechen (§ 8 Abs. 4 NatSchG Berlin).

Ähnliche Regelungen trifft das Naturschutzgesetz *Bremen*. Es enthält ebenfalls eine Koordinationsvorschrift für die Aufstellung des Landschaftsprogrammes. Die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten (§ 5 Abs. 1 NatSchG Brem). Das Landschaftsprogramm ist ferner unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufzustellen (§ 5 S. 2 NatSchG Brem). Die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsplanung sind unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Landesraumordnungsprogramm und in der Bauleitplanung zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 3 NatSchG Brem). Gemeint ist damit die Möglichkeit der mittelbaren Integration in die räumliche Planung. Wie in Berlin wird auch in Bremen ein Vorrang des Bebauungsplanes statuiert. Die Festsetzungen des Landschaftsplanes dürfen denen eines Bebauungsplanes nicht widersprechen (§ 7 Abs. 5 NatSchG Brem).

In *Hamburg* ist eine Integration der gesamtäumlichen Landschaftsplanung in der räumlichen Planung nicht vorgesehen. Bei der Aufstellung des Landschaftsprogramms ist der Flächennutzungsplan, der in Hamburg die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung ersetzt, zu beachten (§ 3 Abs. 1 NatSchG Hmb). Wenn der Flächennutzungsplan geändert wird, dann müssen die entsprechenden Inhalte des Landschaftsprogramms angepaßt werden (§ 5 S. 2 NatSchG Hmb).

In *Bremen* wie in *Hamburg* können, wenn auf die Aufstellung eines Landschafts- bzw. Grünordnungsplanes verzichtet wird, die im Gesetz im einzelnen aufgeführten Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft auch im Bebauungsplan festgesetzt werden (§ 7 Abs. 4 NatSchG Brem; § 6 Abs. 5 NatSchG Hmb).

7 Das Verhältnis von Landschaftsplanung und Fachplanung

Soweit die Landschaftsplanung in die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung integriert ist, muß

42) HOPPE/SCHLARMANN, Die Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen, Natur + Recht 1981, 17 (19).

43) Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Der Landschaftsplan nach dem nordrhein-westfälischen Landschaftsgesetz, 3. Aufl., Düsseldorf 1980, S. 5.

sie von den Fachplanungen beachtet werden, da sie an der Verbindlichkeit raumordnerischer Programme und Pläne teilnimmt. Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege wird darüber hinaus durch die bereits angesprochenen Naturschutz- bzw. Umweltschutzklauseln in Fachplanungsgesetzen ermöglicht.

Die möglichen Einwirkungen des Umweltschutzes auf fachplanerische Inhalte — vor allem auch im Rahmen der Gebietsentwicklungsplanung — scheinen in gewisser Abhängigkeit vom Vorhandensein rechtsnormativer Umweltschutzklauseln in den jeweiligen Fachgesetzen zu stehen:

In denjenigen Fällen, in denen gesetzlich eine Berücksichtigung naturräumlicher Gegebenheiten (Landschaftsschutz, Lärmschutz, Luftreinhaltung etc.) vorgeschrieben ist⁴⁴⁾, wird offensichtlich den Umweltschutzerfordernissen von den jeweiligen Fachplanungen Beachtung gewidmet.

In den sonstigen Fällen, denjenigen also ohne besondere Schutzklauseln zugunsten der Umweltbelange⁴⁵⁾, scheint demgegenüber dieser Gesichtspunkt weniger berücksichtigt zu werden. Es bleibt dann der Gebietsentwicklungsplanung überlassen, den Umweltbelangen im raumordnerischen Abstimmungsverfahren Rechnung zu tragen.

Soweit in den Fachgesetzen Abwägungsklauseln ohne Bezug auf das Bundesnaturschutzgesetz vorhanden sind, aber auch dort, wo gesetzlich weder ein Katalog zu beachtender Ziele noch eine Abwägungsklausel normiert ist, sind die Ziele und Grundsätze gem. §§ 1, 2 BNatSchG als abwägungserhebliche Belange in den Abwägungsprozeß einzustellen.

7.1 Eingriffsregelung, § 8 BNatSchG

Materiell-rechtlich ist bei Eingriffen in Natur und Landschaft § 8 BNatSchG, der Bestimmungen über die Voraussetzungen und die Erforderlichkeit einer Ausgleichspflicht, die Ausgeglichenheit eines Eingriffes und die verfahrensmäßige Handhabung enthält, für die fachgesetzlichen Planungen und Planfeststellungen die wichtigste umweltschützende Vorschrift⁴⁶⁾.

Tatbestandliche Voraussetzung aller in § 8 BNatSchG geregelten Verpflichtungen ist ein Eingriff in Natur und Landschaft, d. h. eine Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen kann. Die Eingriffsvoraussetzungen des § 8 Abs. 1 BNatSchG sind damit durch eine Verknüpfung von unterschiedlich weit gefaßten Tatbestandsmerkmalen gekennzeichnet. Die Weite des Eingriffstatbestandes ergibt sich daraus, daß zur Gestalt von Grundflächen sämtliche prägenden Bestandteile der Erdoberflächenstruktur gehören und damit Straßenbauvorhaben, genehmigungsbedürftige Anlagen nach §§ 4 ff. Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und sonstige landschaftsprägende Großbauten regelmäßig den Eingriffstatbestand des § 8 Abs. 1 BNatSchG erfüllen. Wesentlich enger gefaßt fordert § 8 Abs. 1 BNatSchG weiterhin, daß die Änderungen der Gestalt oder Nutzung entweder die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen kann.

Liegt ein Eingriff im Sinne des § 8 Abs. 1 BNatSchG vor, gebietet § 8 Abs. 2 S. 1 BNatSchG die Unterlassung vermeidbarer und den Ausgleich unvermeidbarer Eingriffe⁴⁷⁾. Bei Planfeststellungstatbeständen sind Ausgleichsmaßnahmen für unvermeidbare Eingriffe gem. § 8 Abs. 4 BNatSchG entweder in der Planfeststellung selbst oder in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen.

Verfahrensrechtlich sind die Naturschutzbehörden nach § 3

Abs. 2 BNatSchG bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, zu beteiligen. Zeitlich wird dabei z. B. bei Straßenbaumaßnahmen die Voruntersuchung, die der Vorbereitung der im Linienbestimmungsverfahren nach § 16 Fernstraßengesetz (FStrG) zu treffenden Entscheidung dient, regelmäßig der Ansatzpunkt für eine Beteiligung der Landschaftsbehörden sein, die den Straßenbaubehörden jene Landschaftsdaten (»ökologische Grunddaten«) zur Verfügung stellen, die für eine — von den Straßenbaubehörden vorzunehmende — landschaftspflegerische Voruntersuchung erforderlich sind.

Die landschaftspflegerische Voruntersuchung baut damit auf den Zielen und Daten von Naturschutz und Landschaftspflege, die von den Naturschutzbehörden bereitzustellen sind, auf⁴⁸⁾. Sie leistet die ökologischen und landschaftsstrukturellen Vorarbeiten zur Linienbestimmung und wird deshalb als Teil der bei der Linienfindung erforderlichen Prüfung der Umweltverträglichkeit verstanden, die ggf. mit den methodischen Hilfsmitteln der Nutzen-Kosten-Analyse und der Nutzwertanalyse qualitative Veränderungen der natürlichen Umwelt durch eine Trassenführung quantifizieren und damit meßbar machen soll⁴⁹⁾. Problematisch ist allerdings auch hier, daß zur Beurteilung der Interessen bei Nutzungskonflikten ökologische Maßstäbe bzw. geeignete Instrumentarien zur Quantifizierung der Wirkungszusammenhänge noch nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen⁵⁰⁾.

Die in § 8 Abs. 2 S. 4, Abs. 4 BNatSchG geregelte Ausgleichspflicht als Folge eines Eingriffes wird durch die zuständige (Planfeststellungs-)Behörde ausgesprochen § 8 Abs. 2 S. 3 BNatSchG). § 8 Abs. 5 BNatSchG fordert bei dieser Entscheidung eine Beteiligung der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde lediglich in der rechtlich schwächsten Mitwirkungsform des »Benehmens«. Das Erfordernis des Benehmens wird durch rechtzeitige Information und Anhörung sowie durch die Berücksichtigung abgegebener Stellungnahmen erfüllt. Die Planfeststellungsbehörde ist damit befugt, aus sachlichen Gründen abweichend von den Stellungnahmen der ins Benehmen zu ziehenden Behörde zu entscheiden.

Zur praktischen Verwirklichung der Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege bei fachplanerischen Vorhaben dient ferner die Verpflichtung der Fachbehörde, einen Landschaftspflegerischen Begleitplan aufzustellen (§ 8 Abs. 4 BNatSchG).

7.2 Landschaftspflegerischer Begleitplan (§ 8 Abs. 4 BNatSchG)

In diesem Begleitplan hat der Fachplanungsträger die zum Ausgleich des Eingriffes erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Text und Karte

44) Vgl. etwa § 6 LuftVG, § 2 AbfG, § 24 Abs. 4 LPIG NW für Braunkohlepläne, § 37 Abs. 2 FlurbG.

45) So etwa FStrG; WaStrG; TWG; EnergG.

46) FICKERT (Fußn. 5), 685.

47) Zur Frage der Vermeidbarkeit eines Eingriffes vgl. BREUER (Fußn. 5), 93.

48) WINKELBRANDT, Landschaftsplanung und Straßenplanung, Bundesminister für Verkehr (Hrsg.), Forschung, Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 293/1980, Bonn-Bad Godesberg 1980, S. 23.

49) FICKERT (Fußn. 5), 684.

50) Umweltgutachten 1978, Teilz. 1130, 1318; BUCHWALD, Landschaftsplanung als ökologisch-gestalterische Planung — Ziele, Ablauf, Integration, in: BUCHWALD/ENGELHARDT (Hrsg.), Handbuch für Planung, Gestaltung und Schutz der Umwelt, München u.a. 1978, Bd. 1, S. 43.

darzustellen. Die Darstellungen können auch unmittelbar im Fachplan vorgenommen werden. Der Begleitplan ist Bestandteil des Fachplanes und nimmt am fachplanerischen Genehmigungsverfahren teil.

Die Verpflichtung der Fachbehörde, bei Eingriffen in Natur und Landschaft, die durch Fachplanungen verursacht wurden, einen Landschaftspflegerischen Begleitplan aufzustellen, ist in allen Bundesländern in die Naturschutzgesetze aufgenommen worden. Da für den Landschaftspflegerischen Begleitplan die Fachbehörde zuständig ist, stellt sich die Frage, wie die Träger der Landschaftsplanung bzw. die Naturschutzbehörden darauf Einfluß nehmen können. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Naturschutzbehörden als Beteiligte im Fachplanungsverfahren zu dem Begleitplan Stellung nehmen können. Weitergehende Regelungen finden sich in Baden-Württemberg, in Niedersachsen, im Saarland und in Bremen. In Niedersachsen, im Saarland und in Bremen ist vorgesehen, daß der Landschaftspflegerische Begleitplan von der Fachbehörde auf der Grundlage eines Gutachtens der Naturschutzbehörde erstellt wird (§ 14 S. 1 NatSchG Nds; § 13 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 NatSchG Saar; § 13 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 NatSchG Bremen).

Das saarländische und das bremische Naturschutzgesetz fordern auch für den Landschaftspflegerischen Begleitplan die Herstellung des Einvernehmens (§ 13 Abs. 2 S. 1 NatSchG Saar, § 13 Abs. 2 S. 1 NatSchG Bremen).

7.3 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) i. V. m. § 8 BNatSchG

Neben dem Landschaftsplan wird z. T. in der Ausgleichsregelung bei einzelnen Eingriffen in Natur und Landschaft auf der Basis des § 8 BNatSchG eine Ergänzung dieser planerischen Nutzungsermittlung und -bewertung gesehen, deren Bedeutsamkeit auch darin liege, daß sie strukturell geeignet sei, eine Umweltverträglichkeitsprüfung zu leisten⁵¹). Es tauchen allerdings verschiedene Probleme bei der Frage auf, ob die Bestimmung des § 8 BNatSchG — wenn auch im Zusammenspiel mit der örtlichen Landschaftsplanung — für sich allein strukturell geeignet ist, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Bereits das Tatbestandsmerkmal des Eingriffs in Natur und Landschaft wird durch die bundesgesetzliche Gesamtsystematik des Umweltschutzrechts eingeschränkt. § 8 BNatSchG soll andere verwaltungsrechtliche Regelungen über die materielle Verantwortlichkeit für Umweltbelastungen nicht verdrängen, sondern lediglich im Wege der Lückenfüllung ergänzen⁵²). Der Tatbestand des Eingriffs in Natur und Landschaft erfaßt damit nur solche Veränderungen der Gestalt oder der Nutzung von Grundflächen, welche die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild unmittelbar beeinträchtigen. Der Eingriffstatbestand erstreckt sich damit zum einen nicht auf Belastungen anderer Umweltgüter, die einen spezialgesetzlichen Schutz — etwa durch das BImSchG oder das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) — genießen. Zum anderen sind die tatbestandlichen Voraussetzungen eines Eingriffes in Natur und Landschaft auch dann nicht erfüllt, wenn Veränderungen der Grundflächengestalt lediglich mittelbar über das Medium eines spezialgesetzlich geschützten Umweltgutes, z. B. auf dem Umweg über Luft und Wasser, anderweitige Veränderungen der Grundflächengestalt verursachen, die ihrerseits die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild beeinträchtigen⁵³).

Im Besonderen ist die Verbindung der UVP mit § 8 BNatSchG deshalb problematisch, weil dessen Rechtsfolgen (Verbot vermeidbarer Beeinträchtigungen, Gebot von Ausgleichsmaßnahmen bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen, Untersagung des Eingriffes) im einzelnen zahlrei-

che Probleme aufwerfen. Das liegt nicht nur daran, daß beispielsweise für die stärkste Sanktion — die Untersagung gem. § 8 Abs. 3 BNatSchG — festgestellt wurde, daß diese um so weniger durchgreifen wird, je größer und wirtschaftlich bedeutender ein Projekt ist⁵⁴).

Auch verfahrensrechtlich ist die Position der Naturschutzbehörden, wie bereits erwähnt, relativ schwach, da kompetenzrechtlich gem. § 8 Abs. 2 S. 3 BNatSchG die Unterlassungs- bzw. Ausgleichsverpflichtung durch die für die betreffende Entscheidung oder Anzeige zuständige Behörde ausgesprochen wird, die sich lediglich mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden ins Benehmen zu setzen hat (§ 8 Abs. 5 BNatSchG).

Dieses kompetenzrechtliche Problem dürfte u. a. hinter der Einschätzung des Umweltgutachtens 1978⁵⁵) stehen, wonach z. B. die Landschaftspflegerischen Begleitpläne, die in der Regel nur eine »Grüngarnierung« des Straßenkörpers bedeuteten, eine querschnittsorientierte, ökologische Untersuchung im Sinne einer UVP nicht ersetzen könnten.

Die Konzeption einer UVP, die zu einem Großteil von der örtlichen Landschaftsplanung und der Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG geleistet wird, vermag lediglich einen Teilbetrag zu einer UVP zu leisten, der — ergänzend zu anderen Verfahren — das Ziel verfolgt, Umweltbelastungen eines bereits weitgehend konkretisierten Projektes auszugleichen bzw. zu beseitigen.

Die Regelungen des § 8 BNatSchG — etwa die Aufstellung eines Landschaftspflegerischen Begleitplanes — greifen erst, wenn der Eingriff bereits geplant ist und können häufig wenig mehr bewirken als die Auswirkungen des Eingriffs ausgleichen.

7.4 Umweltverträglichkeitsprüfung und landesplanerische Raumordnungsverfahren (ROV)

Vorgelagert ist der Frage einer umweltverträglichen Ausgestaltung eines Projektes aber die Notwendigkeit einer querschnittsorientierten fachübergreifenden und frühzeitigen Prüfung der Dimensionierung eines Projektes und seine großräumige Verortung unter Einschluß von Standortalternativen. Die Prüfung der den fachgesetzlichen Entscheidungsverfahren vorhergehenden (raumplanerischen Fragen, erfordert eine Beurteilung der Umweltverträglichkeit auch aus überfachlicher Sicht. Für ein solches mehrstufiges, ebenenspezifisches Verständnis der UVP kommt dem Raumordnungsverfahren eine der UVP funktional äquivalente Aufgabe zu.

Nach den Landesplanungsgesetzen sind dem ROV regelmäßig zwei Aufgaben gestellt:

Das Verfahren soll zum einen feststellen, ob ein raumbedeutsames Projekt mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung vereinbar ist, also der Feststellung dienen, ob sich eine fachliche Entscheidung im Rahmen der landesplanerischen Vorgaben hält (»Raumverträglichkeitsprüfung«). Zum anderen soll im ROV ein Vorschlag erarbeitet werden, wie raumbedeutsame Projekte untereinander unter landesplanerischen Gesichtspunkten abgestimmt werden können. Die beiden Funktionen werden mit den Begriffen »Feststellungsaufgabe« und »Abstimmungsaufgabe« be-

51) CARLSEN, Die Umweltverträglichkeit (UVP) in Naturschutz und Landschaftspflege, Natur + Recht 1984, 48 ff.

52) BREUER (Fußn. 5), 89, 92.

53) BREUER (Fußn. 5), 92; PIELOW, Verursacherhaftung nach dem Bundesnaturschutzgesetz, Natur + Recht 1979, 15.

54) PIELOW (Fußn. 53), 17.

55) Umweltgutachten 1978, Teilz. 1129.

zeichnet. Die Landesplanungsbehörde wird zunächst das beabsichtigte Vorhaben an den nach dem jeweiligen Landesrecht maßgeblichen Prüfungsmaßstäben messen und festzustellen haben, ob das Vorhaben den verbindlichen Maßstäben entspricht bzw. widerspricht und dann ggf. die Planung oder sonstige Maßnahme nach den landesplanerischen Vorgaben abzustimmen haben.

Konzept und Funktion des ROV sind — im Rahmen des ihm zugewiesenen örtlichen und sachlichen Anwendungsbereiches — kongruent bzw. funktional äquivalent mit den verfahrensrechtlichen Elementen einer UVP.

Das ROV zielt auf eine frühzeitige, transparente Entscheidungsvorbereitung, deren Ergebnis nicht durch sektorale Ressortinteressen präjudiziert ist.

Eine der wesentlichen Funktionen des ROV liegt darin, Vorbehalte, Vorurteile und Mißtrauen durch weitgehende Informationen abzubauen und Interessenlagen offenzulegen, um so die landesplanerische Entscheidung transparent machen zu können. Die Aufgabe der Landesplanung, eine gerechte, offene Abwägung der Interessen des Antragstellers mit den Belangen des Raumes und seiner Bürger ist dabei verbunden mit der Notwendigkeit von gegenseitiger Information und Diskussion. Beides ermöglicht eine frühzeitige Klärung der Akzeptanz eines Vorhabens und ist damit eine objektive und flexible Standortberatung.

Der funktional mit dem ROV verkoppelte Aufgabenbereich der UVP liegt damit zunächst in der Entscheidungsvorbereitung, deren spezifische Qualität durch eine — strukturell mögliche — Transparenz gekennzeichnet ist, die das ROV aufgrund seiner zeitlichen Stellung innerhalb des Entscheidungsprozesses und aufgrund der Unabhängigkeit von sektoralen Ressortinteressen zu gewährleisten in der Lage ist.

Das ROV setzt in einem Zeitpunkt ein, in dem sich das Vorhaben noch nicht zu einem »Genehmigungs- bzw. Planfeststellungsfall« verdichtet hat. Die Entscheidungsvorgaben durch Planungsvorbereitungen, z. B. durch aufwendig ausgearbeitete Antragsunterlagen und aufgrund fortgeschrittener Konsensbildungsprozesse sind noch nicht so stark, daß sie faktische Änderungen der geplanten Maßnahme bis hin zur »Null-Alternative« verhindern. Dies gilt auch und gerade unter Aspekten des Umweltschutzes und war ein Grund für die Forderung z. B. des Bundes Naturschutz in Bayern, über die Regelung in § 29 Abs. 1 Ziff. 4 BNatSchG (Beteiligung an Planfeststellungsverfahren) hinaus, die Beteiligung am ROV zu fordern, wo es im Regelfall noch möglich ist, grundsätzliche Änderungen, falls diese aus der Sicht des Natur- und Umweltschutzes notwendig sind, durchzusetzen. Diese Möglichkeiten zu Planungsmodifikationen durch die relative Offenheit des Entscheidungsprozesses in der zeitlichen Dimension können im ROV faktisch genutzt werden durch die aufgabenbedingte Neutralität und Objektivität der landesplanerischen Entscheidung.

Die Entscheidungen im ROV ergehen zwar nicht im politikfreien, d. h. interessenfreien, Raum und werden damit auch durch externe politische Vorgaben beeinflusst.

Die gesamtträumlich-ausgleichende Stellung der Landesplanungsbehörden, die durch die querschnittsorientierte, keinen fachspezifischen Interessen verpflichtete Aufgabe der Landesplanung geboten ist, und das Fehlen einer institutionalisierten Lobby ermöglichen jedoch tendenziell offene, am »objektiven« Gemeinwohl orientierte Entscheidungsprozesse. Bei öffentlichen Planungen und Maßnahmen ist das ROV strukturell geeignet, sektorale Ressortinteressen durch »objektiv« gemeinwohlorientierte Erwägungen zu neutralisieren und die Gefahr der negativen Koordinierung von Vetopositionen zu vermeiden, die charakteristisch sind für die mit definitiven Entscheidungen betrauten Behörden, die

sich als Repräsentanten unterschiedlicher Interessen verstehen. Durch die Erkenntnis, daß über Modifizierungen der Planung — auch unter Berücksichtigung der jeweils eigenen Interessen — noch geredet werden kann, wird — quasi als positives Gegenstück zur negativen Koordinierung — bereits am Anfang der Verfahren eine »latente Konsensbereitschaft« geschaffen.

Da Umweltschutz keine selbständige, fachlich begrenzte sektorale Aufgabe, sondern eine fachübergreifende Querschnittsaufgabe ist, bietet sich das ROV als fachübergreifendes, koordinierendes Verfahren zur Entscheidungsvorbereitung an.

Vorbehaltlich einer weiteren Instrumentalisierung der naturwissenschaftlichen, ökologischen Datengewinnung und -verarbeitung sind die Aufgaben des Raumordnungsverfahrens, festzustellen, ob ein überörtlich raumbedeutsames Vorhaben mit den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmt, und raumbedeutsame Vorhaben aufeinander abzustimmen, Elemente einer Umweltverträglichkeitsprüfung.

Angebunden an die planerischen Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung unter Einschluß der integrierten Umweltschutzfachplanungen ist das Raumordnungsverfahren ein Gelenk, das planerische Aussagen für nachfolgende Genehmigungs- und Planfeststellungstatbestände konkretisiert und dadurch eine frühzeitige Klärung der Standorteignung eines Projektes herbeiführen kann. Diesem Ziel dient auch die im Raumordnungsverfahren mögliche Prüfung von Standortalternativen. Einen besonderen Stellenwert hat diese Aufgabe bei der Bestimmung der Trassenführung von Freileitungen, die keinem speziellen Genehmigungsverfahren unterworfen sind, gleichwohl nicht unerhebliche Umweltauswirkungen zeitigen.

Die mit der Abstimmungsaufgabe des Raumordnungsverfahrens verbundene, ressortübergreifende Koordinierungsfunktion zielt zum einen darauf, mehrere raumbedeutsame Maßnahmen auf- und untereinander abzustimmen (»Außenkoordination«) und zum anderen auf die medienübergreifende Frühkoordinierung der verschiedenen fachgesetzlichen Genehmigungsverfahren innerhalb eines Vorhabens (»Binnenkoordination«).

Die Außenkoordination dient nicht lediglich einem vagen Interessenausgleich bzw. der bloßen Vermeidung von Planungskollisionen. Eine stärkere Berücksichtigung des Umweltschutzes fordert eine optimierende Abstimmung raumbezogener Aktivitäten mit dem Ziel, Mehrfachnutzungen wechselseitig zu optimieren, Fehl- und Parallelplanungen zu vermeiden, landschaftlich und ökologisch wertvolle Gebiete von störenden Eingriffen freizuhalten und den Flächenverbrauch soweit wie möglich durch Zusammenfassung und Verkleinerung geplanter Anlagen zu verringern.

Die Binnenkoordination dient der medienübergreifenden Vorklärung der fachgesetzlichen Genehmigungschancen eines Projektes sowie der Bilanzierung seiner Dimension. Da (auch) die Zulassung eines raumbedeutsamen Projektes mehr ist als die Summe seiner Einzelverfahren, bedarf es einer durch das Raumordnungsverfahren zu leistenden summarischen Erfassung der räumlichen Auswirkungen, um eine realistische Beurteilungsgrundlage für die Raum- und Umweltverträglichkeit zu bekommen.

Zur Durchführung naturwissenschaftlicher Umweltauswirkungsanalysen ist das Raumordnungsverfahren auf ergänzende Instrumente und Methoden angewiesen. Jedenfalls in den Bundesländern, in denen Raumordnung und Umweltschutz nicht ressortmäßig zusammengefaßt sind, ist externer ökologischer Sachverstand, z. B. in Form von gesamtökologischen Gutachten oder durch Fachbeiträge der für

den Umweltschutz zuständigen Landesanstalten, in das Raumordnungsverfahren zu integrieren. Nach einer Analyse der Umweltauswirkungen sind die Vor- und Nachteile eines Projektes zunächst unter Umweltschutzgesichtspunkten zu bilanzieren und die internen Zielkonflikte des Umweltschutzes zu lösen, bevor es im Raumordnungsverfahren zu einer Abwägung mit konkurrierenden Belangen kommen kann.

8 Rechtsverbindlichkeit der Landschaftsplanung

8.1 Überörtliche Landschaftsplanung

Das Bundesnaturschutzgesetz sagt über die möglichen Rechtswirkungen der Landschaftsprogramme und der Landschaftsrahmenpläne als eigenständige Pläne nichts aus. Mit der in § 5 Abs. 2 BNatSchG vorgesehenen Möglichkeit der Integration der raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung können diese Teile der überörtlichen Landschaftsplanung Verbindlichkeit i. S. v. § 5 Abs. 4 ROG erhalten.

In den Landesnaturschutzgesetzen werden dementsprechend den selbständigen Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen in der Regel keine Rechtswirkungen zugemessen. Ausnahmen bilden die Gesetze im Saarland, in Schleswig-Holstein und in Hamburg.

Das saarländische Naturschutzgesetz sieht in § 8 Abs. 7 vor, daß das Landschaftsprogramm und die Landschaftspläne nach ihrer Bekanntmachung von allen öffentlichen Pla-

nungsträgern zu beachten sind. Damit erhalten bereits die noch nicht in die Raumordnung und Landesplanung integrierten Pläne der überörtlichen Landschaftsplanung eine Verbindlichkeit, wie sie auch den raumordnerischen Plänen nach dem Raumordnungsgesetz zukommt. Es kann sich daher das Problem stellen, wie im Konfliktfalle das Verhältnis der beiden Planungen zu bestimmen ist.

Eine Bindungswirkung des Landschaftsprogramms bzw. der Landschaftsrahmenpläne gegenüber den Landesplanungsstellen dürfte mit dem übergeordneten Charakter der Raumordnung, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in seinem Baurechtsgutachten⁵⁶⁾ zu Art. 75 Nr. 4 GG betont hat, nicht zu vereinbaren sein. Hiernach gehen sämtliche raumrelevanten Belange staatlicher Stellen in den raumordnerischen Koordinierungsprozeß ein; dessen Ergebnis bindet sodann die Träger dieser raumrelevanten Planungen und Maßnahmen. Die umfassende Beachtungspflicht, §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG, ist damit einfachgesetzlicher Ausdruck verfassungsrechtlicher Vorgaben: Sie sichert die aus der Kompetenznorm des Art. 75 Nr. 4 GG herzuleitende Vorrangigkeit des raumordnerischen Gesamtkonzepts gegenüber fach- und ortsplanerischem Tun. Es verstieße gegen diesen Grundsatz, wenn die Landesplanung ihrerseits an Planinhalte gebunden würde; das Verhältnis Gesamtplanung — Fachplanung bzw. generelle Gesamtplanung (Raumordnung und Landesplanung) und spezielle Gesamtplanung (Landschaftsplanung) wäre »auf den Kopf gestellt«. Denn der querschnittsartige Abstimmungsauftrag der Raumordnung und Landesplanung ist weiter abgesteckt, mithin umfassender.

56) Vgl. Fußn. 24.

Rechtswirkungen der Landschaftsplanung

	Verbindlich als eigenständige Pläne			Verbindlich nach Integration in die Raumordnung und Landesplanung bzw. Bauleitplanung		
	Landschaftsprogramm	Landschaftsrahmenplan	Landschaftsplan	Landschaftsprogramm	Landschaftsrahmenplan	Landschaftsplan
Baden-Württemberg	—	—	—	§ 8 Abs. 1 S. 2 NatSchG	§ 8 Abs. 2 S. 5 NatSchG	§ 9 Abs. 1 S. 4 NatSchG
Bayern	—	entfällt	Art. 3 Abs. 1 S. 3 u. 4 NatSchG	Art. 3 Abs. 1 Ziff. 1 NatSchG	Art. 3 Abs. 1 Ziff. 2 NatSchG	Art. 3 Abs. 2 S. 1 NatSchG
Hessen	entfällt	entfällt	—	entfällt	§ 3 Abs. 1 NatSchG	§ 4 Abs. 2 NatSchG
Niedersachsen	—	—	—	entfällt	entfällt	entfällt
Nordrhein-Westfalen	entfällt	entfällt	§§ 33 und 34 LG	entfällt	§ 15 LG	entfällt
Rheinland-Pfalz	—	—	entfällt	§ 15 Abs. 3 LPFIG	§ 16 Abs. 2 S. 2 LPFIG	§ 17 Abs. 1 LPFIG
Saarland	§ 8 Abs. 7 NatSchG	§ 8 Abs. 7 NatSchG	§ 9 Abs. 7 S. 3 NatSchG	§ 8 Abs. 8 NatSchG	§ 8 Abs. 8 NatSchG	§ 9 Abs. 7 S. 4 NatSchG
Schleswig-Holstein	entfällt	§ 5 Abs. 2 LPFIG	—	entfällt	§ 5 Abs. 3 LPFIG	§ 8 Abs. 4 LPFIG
Berlin	—	entfällt	§ 11 NatSchG	§ 3 Abs. 3 NatSchG	entfällt	§ 3 Abs. 3 NatSchG
Bremen	—	entfällt	§ 8 Abs. 3 S. 2 NatSchG	§ 4 Abs. 3 NatSchG	entfällt	§ 4 Abs. 3 NatSchG
Hamburg	§ 3 Abs. 3 NatSchG	entfällt	§ 7 Abs. 1 NatSchG	entfällt	entfällt	entfällt

Eine beschränkte Verbindlichkeit hat auch der Landschaftsrahmenplan in Schleswig-Holstein als eigenständiger Plan. Nach § 5 Abs. 2 LPFlG Schl-Ho sind die Landschaftsrahmenpläne bei der Durchführung des Landschaftspflegegesetzes und des Bundesnaturschutzgesetzes zugrunde zu legen. Das bedeutet, daß die Landschaftspflegebehörden bindende Vorgaben bei der Ausweisung von Schutzgebieten und bei der Durchführung von Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege haben. Andere Behörden sind nur gebunden, soweit sie mit der Durchführung des Bundesnaturschutzgesetzes oder des Landschaftspflegegesetzes befaßt sind. Eine gleichlautende Regelung findet sich in § 3 Abs. 2 NatSchG Hamburg für das Landschaftsprogramm.

In den anderen Bundesländern — mit Ausnahme von Niedersachsen — werden die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur dann verbindlich, wenn sie in die Pläne und Programme der Raumordnung und Landesplanung integriert sind. Dies bedeutet, daß in den Ländern, die nur eine teilweise Integration vorsehen, dementsprechend die nicht integrierten Teile der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne (die nicht raumbedeutsamen Teile) ohne Rechtsverbindlichkeit bleiben.

In Niedersachsen werden die überörtlichen Programme und Pläne der Landschaftsplanung nicht in die Raumordnung und Landesplanung integriert und bleiben auch als eigenständige Pläne ohne Verbindlichkeit. Dem Landschaftsprogramm und den Landschaftsrahmenplänen wird im Naturschutzgesetz Niedersachsen der Charakter von Gutachten beigelegt (§ 4 Abs. 2 S. 1 und § 5 Abs. 2 NatSchG Nds).

8.2 Örtliche Landschaftsplanung

Das Bundesnaturschutzgesetz überläßt den Ländern die Entscheidung darüber, ob und wie die Landschaftspläne der örtlichen Ebene verbindlich werden (§ 6 Abs. 4 S. 2 BNatSchG). Der Gesetzesformulierung ist zu entnehmen, daß dabei auch eine Verbindlichkeit des eigenständigen, d. h. nicht in die Bauleitplanung integrierten Landschaftsplanes möglich ist.

Als eigenständiger Plan wird der Landschaftsplan in Nordrhein-Westfalen, im Saarland, in den Stadtstaaten und ausnahmsweise auch in Bayern verbindlich.

In seinem Satzungscharakter unterscheidet sich der nordrhein-westfälische Landschaftsplan von dem Landschaftsplan der anderen Bundesländer. Dort entfaltet die Landschaftsplanung auf sämtlichen Stufen keine unmittelbare selbständige Regelungswirkung. Auf der örtlichen Ebene werden in diesen Ländern die Landschaftspläne, soweit erforderlich und geeignet, als Darstellung gem. § 5 Abs. 2 BBauG in den Flächennutzungsplan oder als Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 und 4 BBauG in den Bebauungsplan aufgenommen. Der Landschaftsplan nach nordrhein-westfälischem Recht ist demgegenüber wesentlich umfassender und entfaltet selbständige Wirkungen.

Die Wirkungen des Landschaftsplanes sind in Nordrhein-Westfalen vielfältig und komplex. Im einzelnen ist hier hervorzuheben⁵⁷⁾:

- Die festgelegten Entwicklungsziele für die Landschaft sollen bei allen behördlichen Maßnahmen im Rahmen der geltenden gesetzlichen Vorschriften berücksichtigt werden (§ 33 Abs. 1 LG).
- Der Landschaftsplan enthält für die Landschaftsschutzgebiete und Naturschutzgebiete die erforderlichen Gebote und Verbote (§ 34 LG).
- Die Durchführung der im Landschaftsplan vorgesehenen

Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen obliegt den Gemeinden, Gemeindeverbänden oder anderen Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie Eigentümer der betreffenden Flächen im Planungsgebiet sind, ansonsten den Kreisen und kreisfreien Städten (§§ 36, 37 LG).

- Zumutbare Anpflanzungen oder andere zumutbare Maßnahmen zum Schutz gegen Immissionen oder zum Ausgleich von Verunstaltungen des Landschaftsbildes können dem Eigentümer des Grundstückes auferlegt werden, von dem die Störung ausgeht, desgleichen kleinere zumutbare Pflegemaßnahmen, die im Landschaftsplan vorgesehen sind (§ 38 LG).
- Ferner haben die Grundstückseigentümer im Landschaftsplan vorgesehene Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen zu dulden, soweit daraus nicht unzumutbare Beeinträchtigungen herrühren (§ 39 LG).
- Es kann zur Durchführung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen gegen Entschädigung ein besonderes Duldungsverhältnis begründet werden, das die begünstigte Körperschaft berechtigt, die Fläche für die festgesetzten Zwecke zu nutzen. Zur Verwirklichung der im Landschaftsplan getroffenen Festsetzungen ist auch die Möglichkeit der Enteignung gegeben (§ 40 LG).

Während in den anderen Bundesländern hinsichtlich des überörtlichen Gebiets- und Objektschutzes in der Landschaftsplanung nur Vorschläge unterbreitet werden, die dann von den zuständigen Naturschutzbehörden durch Rechtsverordnung⁵⁸⁾ umgesetzt werden, werden sie in Nordrhein-Westfalen (mit Ausnahme der Nationalparke und der Naturparke; §§ 43, 44 LG Nordrhein-Westfalen) in den Landschaftsplänen festgesetzt (§ 19 Abs. 1 LG Nordrhein-Westfalen) und verbindlich⁵⁹⁾.

Damit haben die Inhalte des Landschaftsplanes nach dem Landschaftsgesetz Nordrhein-Westfalen unterschiedliche Rechtswirkungen⁶⁰⁾:

- Keinen Regelungscharakter haben die Grundlagenkarten I und II (was auf ihnen gem. § 1 Abs. 1 S. 2 der 2. DVO zum Landschaftsgesetz deutlich zu vermerken ist) und der Erläuterungsbericht.
- Von öffentlichen Planungsträgern und Behörden sind die festgelegten Entwicklungsziele des Landschaftsplanes zu berücksichtigen.
- Unmittelbare Verbindlichkeit für juristische Personen des öffentlichen Rechts haben die Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen.
- Diese sind ferner mittelbar verbindlich für Private, denn sie können entsprechende behördliche Duldungs- und Maßnahmenanordnungen auslösen.
- Schutzausweisungen, Zweckfestsetzungen für Brachflächen und Festsetzungen für die forstliche Nutzung sind auch für Private unmittelbar verbindlich.

57) Die Darstellung folgt SOELL (Fußn. 3), 6.

58) In Niedersachsen werden die geschützten Landschaftsbestandteile innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile grundsätzlich von den Gemeinden durch Satzung festgesetzt, § 28 Abs. 2 NatSchG Nds. In Schleswig-Holstein können Nationalparke aufgrund eines Gesetzes errichtet werden, § 15 Abs. 2 LPFlG Schl-Ho

59) Vgl. aber § 45 LG NW: Naturschutzgebiete und Naturdenkmale können innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereiches von Bebauungsplänen durch ordnungsbehördliche Verordnungen der Unteren Landschaftsbehörde festgesetzt werden.

60) Ausführlich FATHEUER (Fußn. 9), 387 ff.

Im *saarländischen* Naturschutzgesetz ist vorgesehen, daß die Landschaftspläne von allen Planungsträgern zu beachten sind (§ 9 Abs. 7 S. 3 BNatSchG Saarl). Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, daß die Inhalte der Landschaftspläne in die Bebauungspläne übernommen werden, soweit sie nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes hierfür geeignet sind (§ 9 Abs. 7 S. 4 NatSchG Saarl). Die übernommenen Darstellungen (Festsetzungen) werden dementsprechend rechtsverbindlich wie die Festsetzungen des Bebauungsplanes, erhalten somit weitergehende Rechtswirkungen auch gegenüber Privatpersonen.

In den *Stadtstaaten* wird der Landschaftsplan entweder als Satzung (Bremen: § 8 Abs. 3 S. 2 NatSchG Bremen) oder als Rechtsverordnung (Berlin: § 11 NatSchG Berlin; Hamburg: § 7 Abs. 1 NatSchG Hamburg) erlassen und damit allgemein verbindlich. Im Konfliktfall mit der Bauleitplanung ist jedoch eindeutig geregelt, daß der Landschaftsplan zurückzustehen hat.

In *Bayern* sind die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Regelfall als Bestandteile der Flächennutzungspläne darzustellen bzw. als Bestandteile der Bebauungspläne festzusetzen. Sie werden damit verbindlich nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes. In Fällen, in denen ausnahmsweise ein Bauleitplan nicht erforderlich ist, aber dennoch die Notwendigkeit eines Landschafts- und Grünordnungsplanes besteht, hat die Gemeinde nach den Verfahrensregelungen des Bundesbaugesetzes einen Plan aufzustellen. Dieser hat dann die Rechtswirkung eines Flächennutzungsplanes bzw. eines Bebauungsplanes auch ohne Integration in die Bauleitplanung (Art. 3 Abs. 5 NatSchG Bayern).

In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein können die Landschaftspläne der örtlichen Ebene in die Bauleitplanung integriert werden und erhalten dementsprechend die Verbindlichkeit, die den Flächennutzungsplänen bzw. Bebauungsplänen zukommt. In Niedersachsen ist eine Integration nicht vorgesehen, der Landschaftsplan kann hier nicht verbindlich werden, sondern wirkt nur durch Information.

9 Bürgerbeteiligung

9.1 Unmittelbare Bürgerbeteiligung

Eine *unmittelbare* Bürgerbeteiligung ist im Naturschutzrecht durch Äußerungsrechte und Anhörungsverfahren vorgesehen⁶¹⁾. Bei Unterschutzstellungen ist der Verordnungsentwurf auf die Dauer eines Monats in der betroffenen Gemeinde öffentlich auszulegen, wo während der Auslegungsfrist Bedenken und Anregungen vorgebracht werden können. Verschiedentlich ist bei der Inschutznahme von Naturdenkmälern und Landschaftsbestandteilen statt der öffentlichen Auslegung die Anhörung der betroffenen Grundstückseigentümer und sonstigen Nutzungsberechtigten, in Bayern auch der Gemeinde und der betroffenen Fachbehörde vorgesehen.

Bei der Landschaftsplanung gibt es eine unmittelbare Bürgerbeteiligung regelmäßig nur auf der Stufe des Landschaftsplanes. Anders liegt es in den Stadtstaaten, bei denen die Landschaftsrahmenprogramme — mit der Möglichkeit innerhalb der Auslegungsfrist Anregungen und Bedenken vorzubringen — öffentlich ausgelegt werden müssen. Soweit die Landschaftspläne als rechtlich verselbständigte Fachplanungen des Naturschutzes konzipiert sind, ist in Nordrhein-Westfalen und Bremen eine öffentliche Ausle-

gung vorgesehen⁶²⁾, während Berlin und Hamburg das Modell des § 2 a Abs. 2—5 BBauG übernommen haben⁶³⁾.

Die höherstufige Landschaftsplanung hat — abgesehen von den genannten Regelungen — grundsätzlich keine unmittelbaren Grundrechtsauswirkungen. Denn sie bindet wie die in Plänen und Programmen formulierten landesplanerischen Ziele nur die öffentlichen Planungsträger. Insoweit stellt sich die Frage der Bürgerbeteiligung nicht unter dem Aspekt der Verfahrensteilnahme als vorgezogenem Rechtsschutz. Denn im Unterschied zu einer Bürgerbeteiligung aus Gründen der Legitimation, Konsensbildung und Informationsverschaffung, muß die Forderung nach rechtsstaatlich motivierter Bürgerbeteiligung aus dem (Schutz-)Zweck des jeweiligen Verfahrens und dem Charakter der dort zu berücksichtigenden Gesichtspunkte abgeleitet werden⁶⁴⁾. Auch soweit der Anspruch auf Verfahrensteilnahme mit dem Schutz von Grundrechtspersonen begründet wird, gilt, daß Grundrechte Individualpositionen sind, so daß insoweit nur an individuelle Rechtsbeeinträchtigungen und Betroffenheiten angeknüpft werden kann.

Beteiligungrechte, die aus Grundrechtspersonen erwachsen sollen, können daher nur konkreten Personen bei konkreten Grundrechtsgefährdungen zustehen.

Insoweit sind für die Frage der Bürgerbeteiligung in der höherstufigen Landschaftsplanung nicht rechtsstaatliche, sondern demokratische und informationelle Begründungen maßgebend, die ergänzt werden durch verwaltungswissenschaftlich und rechtspolitisch geprägte Funktionen der Bürgerbeteiligung.

Diese werden — zulässig — vornehmlich durch mittelbare Formen der Bürgerbeteiligung realisiert.

9.2 Naturschutzbeiräte und Naturschutzverbände

Im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht lassen sich zwei Formen der mittelbaren Bürgerbeteiligung feststellen⁶⁵⁾:

- Die Beiräte als fachkundige Repräsentanz der allgemeinen Interessen der Bevölkerung in bezug auf Naturschutz und Landschaftspflege;
- die Beteiligung (gem. § 29 Abs. 2 BNatSchG) anerkannter Verbände.

Vorrangige Aufgabe der Beiräte ist nach den Landesnaturschutzgesetzen — das Bundesnaturschutzgesetz enthält keine entsprechenden Regelungen — die fachkundige Beratung der Naturschutzbehörde. Daneben soll der Beirat Verständnis für Natur und Landschaftspflege in der Öffentlichkeit fördern und Absichten und Ziele von Landschaftspflege und Naturschutz vermitteln. Die Beiräte sollen diese Aufgaben grundsätzlich unabhängig und ohne an Weisungen gebunden zu sein wahrnehmen. In Baden-Württemberg, Bayern und Bremen ist die Erreichung dieses Zieles fraglich, weil die Geschäftsführung des jeweiligen Beirates bei der Naturschutzbehörde liegt, deren Leiter den Vorsitz im Beirat führt.

61) Die Darstellung folgt SOELL, Bürgerbeteiligung bei der Landschaftsplanung, in: Blümel (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 87, Berlin 1982, 223 (238).

62) § 28 LG NW; § 8b Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 6 Abs. 2, 3 NatSchG Bremen

63) § 10 NatSchG Berlin, § 7 Abs. 2 NatSchG Hamburg.

64) WAHL, Bürgerbeteiligung bei der Landesplanung, in: Blümel (Hrsg.), Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 87, Berlin 1982, 122 (142).

65) SOELL (Fußn. 61), S. 228 f.

Die Zusammensetzung der Beiräte ist uneinheitlich geregelt⁶⁶⁾. Die unterschiedliche Organisation und Arbeitsweise der Beiräte mindert die Effektivität dieses Instrumentariums und begründet Überlegungen zu einer rahmenrechtlichen Verankerung im Bundesnaturschutzgesetz. Kritisch ist ferner die Tendenz zur Verlagerung der wissenschaftlich-fachlichen Beratungsaufgabe auf eine allgemein-politische Interessenabwägungsfunktion; etwa in Baden-Württemberg kann der Beirat bei der unteren und höheren Naturschutzbehörde so zusammengesetzt sein, daß die Vertreter der »ökologischen Grundlagendisziplinen« und des Naturschutzes gerade gleiches Stimmengewicht haben wie die Vertreter der Land- und Forstwirtschaft sowie der übrigen Wirtschaft. Bei der obersten Naturschutzbehörde kommen Mitglieder und Vertreter aus politischen, kommunalen und wirtschaftlichen Bereichen hinzu⁶⁷⁾. Im Hinblick auf derartige Formen der Zusammensetzung ist problematisch, ob die Aufgabe der wissenschaftlich-fachlichen Beratung durch Funktionen der Interessenwahrnehmung und des politischen Interessenausgleichs überlagert werden⁶⁸⁾. Es wird insoweit zu Recht gefordert, daß ein Übergewicht bestimmter außerökologischer Interessen auf die Aktivitäten und Stellungnahmen der Beiräte verhindert wird, damit ihre Glaubwürdigkeit und Fähigkeit zur sachgerechten Beratung gewährleistet werden können⁶⁹⁾.

Niedersachsen sieht in § 57 des Naturschutzgesetzes statt eines Beirates eine »Fachbehörde für Naturschutz« vor, die u. a. die Beratungs- und Unterrichtsfunktionen wahrnehmen soll, die in anderen Ländern den Beiräten übertragen ist.

Es handelt sich hierbei nicht um eine Form der Bürgerbeteiligung und die Regelung ist zu Recht als ein weiterer Beleg für das Auseinanderdriften wichtiger Regelungsbereiche des Naturschutzrechts angeführt worden.

Eine Mitwirkung der Beiräte speziell bei der Landschaftsplanung heben die Naturschutzgesetze von Baden-Württemberg, Bremen und Hessen hervor.

So soll etwa in Baden-Württemberg der Beirat bei Planungen und Maßnahmen, die grundsätzliche oder übergeordnete Belange des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge berühren, die Naturschutzbehörde beraten und zur Förderung des allgemeinen Verständnisses der Ziele und Aufgaben des Naturschutzes beitragen.

Die zweite Form der mittelbaren Bürgerbeteiligung in Naturschutz und Landschaftspflege ist die Anhörung anerkannter Naturschutzverbände. Den nach § 29 Abs. 2 BNatSchG anerkannten und durch ein Vorhaben in ihrem satzungsgemäßen Aufgabenbereich berührten Verbänden ist — soweit nicht in anderen Rechtsvorschriften eine inhaltsgleiche oder weitergehende Form der Mitwirkung vorgesehen ist — gem. § 29 Abs. 1 BNatSchG Gelegenheit zur Äußerung sowie zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben. Dies gilt gem. § 29 Abs. 1 Ziff. 2 BNatSchG bei Landschaftsprogrammen und Landschaftsplänen nur, soweit sie dem einzelnen gegenüber verbindlich sind. Hiermit ist eine Sonderregelung für Nordrhein-Westfalen und die Stadtstaaten geschaffen, die den Landschaftsplan als örtlichen Fachplan rechtlich verselbständigt haben. Das bedeutet, daß für die sonstigen Formen der höherstufigen Landschaftsplanung eine Beteiligungsregelung nicht vorhanden ist⁷⁰⁾. Für den Bereich der Landschaftsplanung wird insoweit ein Beteiligungsdefizit der bundesrechtlichen Regelung konstatiert. Insbesondere wird in dem Beteiligungsrecht an Planfeststellungsverfahren gem. § 29 Abs. 1 Ziff. 4 BNatSchG keine Kompensation der unzureichenden Beteiligungen auf höherstufiger Planungsebene zu sehen sein. Eine Mitwirkung der Verbände ist auf einen Zeitpunkt verlagert, in dem regelmäßig entscheidende Planänderungen nicht mehr

möglich sind. Der Bund Naturschutz Bayern etwa hat deshalb seit langem gefordert, in einer zeitlich vorgezogenen Stufe staatlicher Planungen und sonstiger Vorhaben beteiligt zu werden. Dies gilt im besonderen hinsichtlich der landesplanerischen Raumordnungsverfahren. Diese Verfahren werden durchgeführt, wie bereits dargelegt, bevor die Planungen in einem »verhärteten« Stadium sind und noch Möglichkeiten zur Einflußnahme bestehen. Eine — in Art. 23 Abs. 4 BayLplG nunmehr kodifizierte — verbindliche Beteiligung von Naturschutzverbänden an Raumordnungsverfahren ermöglicht, daß deren Vorstellungen im Hinblick auf die betroffenen Belange des Natur- und Umweltschutzes Wirkungen zeitigen können⁷¹⁾. Auch in anderen Bundesländern ist die Verbandsbeteiligung teilweise weitergehend als die bundesrechtlichen Rahmenvorgaben geregelt.

In Bremen haben die Naturschutzverbände ein Beteiligungsrecht bereits bei der Vorbereitung des Landschaftsprogrammes bzw. der Landschaftspläne, § 43 Abs. 1 Ziff. 2 BremNatSchG. Darüber hinaus ist in Bremen die Verbandsklage durch § 44 NatSchG eingeführt, der Bereich der Landschaftsplanung ist jedoch vom Regelungsbereich dieser Vorschrift ausgenommen, § 44 Abs. 2 Ziff. 1 BremNatSchG.

In Baden-Württemberg bestimmt § 59 Abs. 1 S. 3 Ba-Wü NatSchG, daß der Landesnaturschutzverband vor der Aufhebung von Verordnungen, die Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale oder geschützte Grünbestände ausweisen, und vor der Änderung einer Verordnung, die ein Naturschutzgebiet ausweist, zu hören ist.

Berlin (§ 39 NatSchG Berlin) und Hessen (§ 35 NatSchG Hessen) haben die Verbandsbeteiligung eingeführt; darüber hinaus hat die Verbandsklage (§ 39 a NatSchG Berlin; § 36 NatSchG Hessen) Eingang in die Gesetze gefunden.

Eine Verbandsbeteiligung auf höherstufiger Planungsebene und bei den — Planfeststellungen vielfach vorhergehenden — landesplanerischen Raumordnungsverfahren ist aus verschiedenen Gründen zu befürworten. Naturschutzverbände sind aufgrund ihrer jahrzehntelangen praktischen Erfahrungen in der Lage, fachkundige, die Planung fördernde Vorschläge zu machen. Darüber hinaus wird der Planungsprozeß tendenziell transparenter und damit auch für die Öffentlichkeit zugänglich.

Angesichts der gerade bei komplexen Verwaltungsentscheidungen zu entwirrenden »Gemengelagen« vielfältiger faktischer und rechtlicher Probleme kann ein leistungsfähiger Naturschutzverband zunächst bei der Problemdefinition mitwirken, was allerdings u. a. voraussetzt, daß ihm die Möglichkeit gegeben wird — zum Beispiel durch Akteneinsicht — den erforderlichen Informationsstand zu erlangen. Auch bei der nachfolgenden Informationsbeschaffung, bei der Formulierung von Planungsalternativen und bei der Informationsverarbeitung kann eine Verbandsbeteiligung das im Umweltschutzrecht konstatierte Vollzugsdefizit, das u. a. auf mangelhafter Informationsbeschaffung beruht, durch Vermittlung entscheidungsrelevanter Fakten verringern.

Leistungsstarke Verbände können darüber hinaus Problemlösungsalternativen entwickeln und Erfahrungen einbringen, deren Anwendung auf den konkreten Sachverhalt dem Entscheidungsträger eine Erweiterung seines Erkenntnis-

66) SOELL (Fußn. 61), S. 231.

67) § 3 BeiratsVO Ba-Wü.

68) SOELL (Fußn. 61), S. 232.

69) SOELL (Fußn. 61), S. 232.

70) SOELL (Fußn. 61), S. 234; WEIGER, Beteiligung der Verbände am Planungsverfahren, in: Bürgerbeteiligung an Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 28, Bonn-Bad Godesberg 1978, S. 53 (60).

71) WEIGER (Fußn. 70), S. 56.

rizontes ermöglicht und dadurch sein »Problembewältigungspotential« anhebt⁷²). Die bayerischen Erfahrungen mit der Beteiligung von Naturschutzverbänden an Raumordnungsverfahren beweisen, daß eine umfassende, wirksame Verfahrensbeteiligung eine Maßnahme ist, die eine verwaltungsexterne Gewährleistung gesetzmäßigen Verwaltungshandelns im Umweltschutzbereich verstärken kann.

9.3 Verbandsbeteiligung und Verbandsklage

Die Funktion einer frühzeitigen Verbandsbeteiligung an der Entscheidungsvorbereitung ist auch im Zusammenhang mit der Verbandsklage zu sehen, ohne auf deren Problematik hier im einzelnen einzugehen. Zunächst dürfte sich nach der neueren Rechtsprechung der Ausgangspunkt geändert haben, der den Überlegungen für die Einführung einer Verbandsklage zugrunde liegt: Die Annahme, bei den Entscheidungen, die die Belange des Umweltschutzes (nachteilig) betreffen, fehle es in der Regel an klageberechtigten Personen, die geltend machen können, durch die Entscheidung in ihren Rechten verletzt zu sein.

Durch die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. 3. 1983 — 4 C 80.79 — BVerwGE 67, 74 ff. und vom 27. 5. 1983 — 4 C 39.80 — UPR 1983, S. 310 ff. ist klargestellt, daß auch der »Paradefall« der Befürworter einer Verbandsklage — Bau einer Straße durch ein Landschaftsschutzgebiet⁷³) — unter Gesichtspunkten der Klagebefugnis grundsätzlich auch ohne Verbandsklage erfaßt werden kann, da z. B. derjenige, dessen Grundstücke mit enteignender Wirkung durch eine straßenrechtliche Planfeststellung betroffen sind, nicht nur eine gerechte Abwägung *eigener* Belange mit entgegenstehenden anderen Belangen verlangen kann. Weitergehend hat er zumindest dann, wenn die Planfeststellung dazu dienen soll, Grundeigentum notfalls im Wege der Enteignung zu entziehen, einen grundrechtlich (Art. 14 GG) abgesicherten Anspruch, nur durch eine gesetzmäßig durchgeführte Enteignung betroffen zu werden.

»Gesetzmäßig« bedeutet dabei, »daß der über die Zulässigkeit der Enteignung befindende Planfeststellungsbeschluß u. a. den rechtsstaatlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes genügen muß, das z. B. für das Bundesstraßenrecht in § 17 Abs. 1 S. 2 des Bundesfernstraßengesetzes seinen Ausdruck gefunden hat. Ist diese Voraussetzung nicht gegeben, ist also die Inanspruchnahme von privaten Grundflächen des Klägers nicht gesetzmäßig, so braucht die Schutzfähigkeit seines Eigentums vor Enteignungen nicht zusätzlich begründet zu werden. Insbesondere kommt es nicht darauf an, daß der rechtliche Mangel speziell auf der Verletzung von Vorschriften beruht, die ihrerseits die Belange des Eigentümers schützen sollen.« Diese »inzidente« Überprüfung der Naturschutzbelange greift allerdings nur, soweit überhaupt eine die Klagebefugnis begründende Inanspruchnahme vorliegt. Soweit sie fehlt, bleibt es dabei, daß eine Kontrollmöglichkeit mangels Klagebefugnis nicht besteht.

Neben dieser, durch die neuere Rechtsprechung ansatzweise entschärften Problematik einer fehlenden Klagebefugnis liegt jedoch der Kern des Problems der mangelnden gerichtlichen Überprüfbarkeit umweltbelastender Entscheidungen in der Beschränkung der gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten auf die Einhaltung der Grundanforderungen an die Abwägung⁷⁴). Der Verwaltung ist im Rahmen der planerischen Gestaltungsfreiheit bzw. des Planungsermessens ein Spielraum eröffnet, innerhalb dessen sie sich für die Bevorzugung eines Belanges unter Zurückstellung eines anderen entscheiden kann. An diesem Problem ändert die Verbandsklage nichts. Wichtiger dürfte deshalb — neben der Frage einer relativen Priorität des Umweltschutzes im Abwägungsprozeß⁷⁵) — die Offenheit des Entscheidungsprozesses im Vorbereitungsstadium sein, da vorrangig

durch Eingabe entsprechender Informationen und Geltendmachung der Belange des Umweltschutzes bei der Informationsverarbeitung eine angemessene Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen erreicht werden kann. Im Stadium der Entscheidungsvorbereitung entscheidet es sich, ob nur die artikulierten oder auch die latenten oder künftigen Interessen einbezogen werden. Dazu müssen Umweltschutzinteressen in Informationen umgesetzt und artikuliert werden, um sie bei der definitiven Entscheidung verarbeiten zu können.

10 Genehmigung der Landschaftspläne

Die Zuständigkeit für die Genehmigung von Landschaftsplänen ist abhängig von dem Verhältnis Bauleitplanung — Landschaftsplan.

1. Soweit die Landschaftspläne in die Bauleitplanung unmittelbar (Bayern, Rheinland-Pfalz) oder mittelbar (Baden-Württemberg, Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein) integriert sind, erfolgt die Genehmigung grundsätzlich im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der Bauleitplanung nach §§ 6 Abs. 1, 11 BBauG durch die höhere Verwaltungsbehörde. Eine Ausnahme gilt insoweit im Saarland, als gem. § 9 Abs. 7 NatSchG Saarland die Landschaftspläne zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung durch die oberste Naturschutzbehörde bedürfen.

2. Auch in Niedersachsen wird die örtliche Landschaftsplanung, die im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplanes bzw. in der Begründung zum Bebauungsplan zu berücksichtigen ist, über die Genehmigung der Bauleitplanung erfaßt.

3. In Nordrhein-Westfalen, das eine funktionale Trennung beider Planungsbereiche kennt und wo der Landschaftsplan als Satzung beschlossen wird (§ 16 Abs. 2 LG NW), ist diese nach § 29 LG NW durch die höhere Landschaftsbehörde zu genehmigen.

4. In den Stadtstaaten, die einen rechtsverbindlichen Landschaftsplan vorsehen, ist ein Genehmigungsverfahren nach den Naturschutzgesetzen nicht vorgesehen.

11 Rechtsfragen des Bodenschutzes

11.1 Zum Begriff des Bodenschutzes

Soviel über Bodenschutz gesprochen und geschrieben wird, eine nähere definitorische Bestimmung des Begriffs fehlt noch weitgehend. Um so verdienstvoller ist es, daß sich von seiten des Umweltbundesamtes v. LERSNER⁷⁶) und STORM⁷⁷) einer näheren Ausdeutung der Begrifflichkeit »Bodenschutz« angenommen haben.

72) BENDER, Von der Verbandsbeteiligung zur Verbandsklage?, in: Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts, München 1978, S. 37 (44).

73) SCHLICHTER, Die Verbandsklage im Naturschutzrecht, UPR 1982, 209 (211).

74) SCHLICHTER (Fußn. 73), 211 ff.

75) Hierzu HOPPE, Verwirklichung von Umweltschutz durch Raumordnung und Landesplanung, in: Festschrift für Hans Ulrich Scupin, Berlin 1983, S. 737 (743 ff.); ERBGUTH, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, Köln u. a. 1983, Rdnr. 359 ff.

76) VON LERSNER, Das dritte Medium, Natur + Recht 1982, 201 ff.; hierzu und ausführlicher zum Fragenkreis Bodenschutz ERBGUTH, Rechtsfragen des Bodenschutzes, UPR 1984, 241 ff.

77) STORM, Bodenschutzrecht, Agrarrecht 1983, 233 (234).

v. LERSNER unterscheidet in einer jüngeren Abhandlung zum »dritten Medium« vier Funktionsbereiche des Bodens — abgesehen von seiner existentiellen Funktion als Basis irdischen Daseins und seinen ästhetischen Werten:

- Boden als Produktionsgrundlage, nämlich für Nahrungs- und Futtermittel und regenerierbare Rohstoffe, wie Holz, Baumwolle und Seide etc.
- Boden als Filter- und Reinigungsfaktor, nicht nur zum Grundwasserschutz, sondern auch zur Deposition von Stoffen, »gleichsam als Parkraum des Naturkreislaufs«
- Boden als Baugrund
- Boden als Rohstofflager.

In ähnlicher Weise erfährt der Boden nach STORM rechtlichen Schutz um seiner Funktion willen als

- Grundlage für die Erzeugung von Biomasse
- Filter
- Rohstofflager und
- Baugrund.

Von diesen Funktionen hebt STORM Gefährdungspotentiale ab, und zwar

erstens: Bodenverbrauch

zweitens: Bodenbelastung (i. S. unmittelbaren oder mittelbaren Schadstoffeintrags)

drittens: sonstige anthropogene Eingriffe,

wobei letzteren gegenwärtig keine besondere Rolle zukomme.

Die gedankliche Unterscheidung zwischen den Funktionen des Bodens und ihren Gefährdungen erscheint prinzipiell zutreffend; anhand der genannten Gefährdungspotentiale lassen sich die im Rechtskreis des Umweltrechts verstreuten bodenschützenden Vorschriften systematisch aufsuchen und zuordnen.

Unklar bleibt freilich, welche der vier genannten Bodenfunktionen angesichts dieser Gefährdungstatbestände schutzbedürftig sind. STORM zufolge sollen scheinbar sämtliche Funktionen hierunter fallen, also auch die Eigenschaft des Bodens als Baugrund und Rohstofflager.

Dem widerspricht, daß es nicht um ein begriffliches Erfassen sämtlicher Agenden des Bodens geht: Gefragt ist nicht nach einer Definition des Bodens zwecks Bestimmung des — allgemeinen — Rechts der Bodennutzung. Vielmehr steht die aktuelle Problematik des Bodenschutzes im Vordergrund; stichwortartig seien Versiegelung und stoffliche Veränderung(en) genannt. Diese betrifft aber allein die Schutzbedürftigkeit des Bodens als natürliche Produktionsgrundlage und als Filter bzw. Reinigungsfaktor.

Nur ein in diesem Sinne engeres, gleichsam ökologisches Verständnis des Bodenschutzes ermöglicht zudem eine klare Abgrenzung und Zuordnung der zu schützenden Funktionen und diesbezüglicher Gefährdungspotentiale. Andernfalls muß es zu einer Vermengung von Elementen des Schutzes und solchen der Gefährdung kommen, die den systematisierenden Effekt der Differenzierung in Frage stellt: So leiten sich Beeinträchtigungen des Bodens vornehmlich aus baulichen Tätigkeiten (im weitesten Sinne) her, wie beispielsweise der nordrhein-westfälische Freiraumbericht '84 plastisch belegt. Die Nutzung als Baugrund kann folglich nicht ohne weiteres, jedenfalls nicht allein, den zu schützenden Funktionen des Bodens zugerechnet werden. Vielmehr

handelt es sich — zumindest auch — um eine Gefährdungskategorie, sie zählt nämlich zum Bodenverbrauch.

Ähnliches gilt für den Boden als Rohstofflager. Diese Qualität zielt auf Inanspruchnahme, nämlich auf Abbau. Das trifft insbesondere in Fällen oberflächennaher Gewinnungen zu, aber auch für die Steinkohlengewinnung, weil hierdurch die Zusammensetzung des Bodens und damit u. a. seine Filterfunktion potentiell tangiert wird.

Gegen die Annahme einer schutzbedürftigen Funktion als Rohstofflager spricht im übrigen, daß anderenfalls Konfliktpotential in den Bodenschutz bereits bei seiner begrifflichen Bestimmung getragen würde: Gerade bei knapper werdenden, vor allem oberflächennahen Ressourcen wie Kies, Sand, Braunkohle, Torf, Ölschiefer (u. ä.) entstehen Nutzungskollisionen⁷⁸⁾ nicht nur gegenüber der Inanspruchnahme des Bodens als Baugrund, sondern auch hinsichtlich seiner Funktion als natürliche Produktionsgrundlage und seiner Filter- wie Reinigungsaufgabe.

Gegenstand des Bodenschutzes sollte nach diesem Verständnis der Boden als Grundlage des Naturhaushalts bzw. Naturkreislaufs sein⁷⁹⁾, nämlich für die Erzeugung von Biomasse sowie in seiner Filter- und Reinigungsfunktion.

Tatbestände der Gefährdung folgen aus Schadstoffeintrag und Bodenverbrauch, und zwar primär durch Inanspruchnahme als Baugrund und durch den Abbau von Rohstoffen.

Hieraus ergibt sich zum einen, daß Objekt des Bodenschutzes über die oberste, von Tieren und Pflanzen belebte Erdoberfläche hinaus prinzipiell auch der Bodenuntergrund ist. Denn anderenfalls wären die sich synergistisch abspielenden physikalischen und chemischen Prozesse, insbesondere die Filter- und Reinigungsfunktionen des Bodens nicht erfassbar.

Zum anderen bedeutet die hier vorgenommene Beschränkung des Bodenschutzes auf Ressourcen des Naturkreislaufs nicht, daß bauliche Inanspruchnahmen oder solche der Rohstoffsicherung bzw. -gewinnung schutzwürdig wären. Sie genießen Schutz wie andere wirtschaftliche und soziale Belange auch, nur eben nicht über den Bodenschutz und die diesbezüglichen Vorschriften, sondern nach Maßgabe sonstiger Interessenwahrnehmung und hierfür einschlägiger Regelungen. Im Konfliktfall ist es Aufgabe des Staates, einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen zu erreichen, und das möglichst frühzeitig, d. h. bereits im Stadium der Planung.

Anhand einer solchen Einordnung des Bodenschutzes kann ihm sein rechtliches Arsenal zugeordnet werden. Dabei ist die begriffliche Bestimmung der Gefährdungspotentiale des Bodenschutzes für eine allgemeine systematische Erfassung der Regelungskreise nutzbar zu machen. Hiernach ist der Schutz vor *Schadstoffeintrag* von jenem vor *Bodenverbrauch* zu unterscheiden. Dementsprechend sind die verschiedenen Rechtsvorschriften einzuordnen.

11.2 Schutz vor Bodenverbrauch

Schutz vor Bodenverbrauch haben einige Gesetze als Primärziel, andere als Ziel neben sonstigen Zwecksetzungen.

Primärer Schutz vor bodeninanspruchnehmenden Maßnahmen erfolgt durch das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, vor allem über Schutzgebietsausweisungen und die Landschaftsplanung.

78) VON LERSNER (Fußn. 76), 202.

79) In diesem Sinne wohl VON LERSNER (Fußn. 76), 202.

Im integrierenden, verschiedene räumliche Nutzungsansprüche abstimmenden Umweltrecht dienen die Normbereiche der Raumordnung/Landesplanung und das Bau- bzw. Bauplanungsrecht in nicht unerheblichem Umfang dem Schutz vor Bodenverbrauch, allerdings neben anderen Zielen.

Des weiteren wird Bodenschutz über die Zulassungstatbestände der einschlägigen Fachgesetze bewirkt, etwa diejenigen des Bergrechts und der landesrechtlichen Abgrabungsbestimmungen⁸⁰⁾.

Planerische Mittel, die der vorsorgenden Verhinderung bodenverbrauchender Maßnahmen dienen, sind vornehmlich Programme und Pläne der Landschaftsplanung, flankiert von solchen der Raumordnung/Landesplanung und Bauleitplanung.

Die Landschaftsplanung auf örtlicher wie überörtlicher Ebene hat nach §§ 5 und 6 BNatSchG zuvörderst den Auftrag, die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen. Verwiesen ist damit auf die Ziele des § 1 Abs. 1 BNatSchG. Die der Verwirklichung dieser Ziele, die untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen sind, dienenden Grundsätze des § 2 Abs. 1 BNatSchG fordern u. a., Beeinträchtigungen des Naturhaushalts zu unterlassen bzw. auszugleichen, nicht erneuerungsfähige Ressourcen sparsam zu nutzen und den Verbrauch sich erneuernder Naturgüter so zu steuern, daß sie nachhaltig zur Verfügung stehen⁸¹⁾.

In welchem Umfang damit der Bodenschutz im eingangs beschriebenen Sinne dem Anwendungsbereich des Naturschutzrechts unterliegt, wird in Stellungnahmen zu den Ziel- und Grundsatzbestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes nicht näher erörtert — vermutlich, weil die Brisanz dieser Problematik erst in jüngerer Zeit erkannt worden ist.

So finden sich lediglich allgemeine Aussagen dahingehend, das Bundesnaturschutzgesetz sei vornehmlich auf das Schutzgut Boden ausgerichtet; darüber hinaus widme es sich dem Wasser, der Luft, wildwachsenden Pflanzen und wildlebenden Tieren sowie dem Naturhaushalt als komplexem Wirkungsgefüge dieser Schutzgüter insgesamt⁸²⁾. Mag man hieraus einen umfassenden, — auch — bodenschützenden Aufgabengehalt des Gesetzes entnehmen wollen, so deuten andere Äußerungen eher auf einen eingeschränkteren Anwendungsbereich hin, etwa wenn festgestellt wird, der Umwelpflegebereich Naturschutz und Landschaftspflege erfasse »das Schutzgut Boden in seiner Ausprägung als Natur und Landschaft«⁸³⁾. Demzufolge könne lediglich das auf dem Boden Stehende, nicht aber der Boden selbst Schutzobjekt des Bundesnaturschutzgesetzes sein.

Für diese restriktive Einschätzung wäre des weiteren ins Feld zu führen, daß § 1 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 BNatSchG den Schutz, die Pflege und die Entwicklung der Pflanzen- und Tierwelt sowie der Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung betont. Auch könnte aus § 2 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG, der — von § 1 BNatSchG gesondert — die Erhaltung des Bodens fordert, rückzufolgern sein, daß der Schutz des Bodens in seiner natürlichen Funktion nicht zum eigentlichen Zielkanon des Rechts der Natur- und Landschaftspflege zählt.

Eine solche Betrachtungsweise begegnet jedoch Bedenken, die aus dem Wortlaut und der Systematik des § 1 BNatSchG rühren. Insbesondere steht sie nicht in Einklang mit einer notwendigerweise an Sinn und Zweck orientierten Auslegung der genannten Vorschriften:

§ 1 Abs. 1 BNatSchG stellt in seinen Nrn. 1 und 2 die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter heraus. Maßnahmen des Bodenverbrauchs, insbesondere die Versiegelung von Flächen, stellen nicht nur die Nutzungsfähigkeit des Naturguts Boden in Frage, sie tangieren auch die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts, weil damit die Funktionen des Bodens als Produktionsgrundlage von Biomasse und als Filter absorbiert werden⁸⁴⁾. Schon der Wortlaut der gesetzlichen Zielbestimmung impliziert damit eine Bodenschutzorientiertheit in dem hier fraglichen Sinne. Entsprechendes folgt aus der weiteren Systematik der Bestimmung. So zeigt die Aufnahme der viel diskutierten Agrarklausel als Abs. 3 des § 1 BNatSchG, daß Vorgänge, die den Boden in seiner Substanz betreffen, Regelungsgegenstand des Gesetzes sind, also nicht nur jene, bei denen es um den visuellen »Bodenschutz« geht. Letztlich bleibt der verobjektivierte Wille des Gesetzgebers gebührend zu berücksichtigen: Selbst wenn die bodenschützende Qualität des Bundesnaturschutzgesetzes nicht expressis verbis rechtsnormativen Niederschlag gefunden hat, sind zwischenzeitliche — d. h. nach Inkraftsetzung des Gesetzes eingetretene — Entwicklungen von zentraler Bedeutung für teleologische Interpretationsbemühungen.

Insoweit ist ein deutlicher Wandel im Aufgabenverständnis des Bodenschutzes zu verzeichnen⁸⁵⁾. Mögen bei Erlaß des Bundesnaturschutzgesetzes visuelle und ästhetische Zielrichtungen eine nicht unerhebliche Rolle gespielt haben, so ist angesichts neuer naturwissenschaftlicher Erkenntnisse inzwischen sein substantielles Schutzbedürfnis als wichtige Grundlage des Naturkreislaufs, eben als drittes Medium, konturierter hervorgetreten⁸⁶⁾. Dieser Wandel beeinflußt die Auslegung der Zielbestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes und steht damit einem einengenden Verständnis ihres Anwendungsbereichs entgegen. Dies gilt im übrigen unabhängig davon, ob man den anthropozentrischen Ansatz des Bundesnaturschutzgesetzes befürwortet oder ein weites ökozentrisches Verständnis favorisiert. Denn die auf das Wohlergehen des Menschen bezogene anthropozentrische Ausrichtung des gesetzlichen Schutzgehalts setzt gleichfalls den Schutz des Bodens als natürliche Grundlage menschlichen Lebens voraus.

Eine solche Interpretation geht auch nicht über die Grenzen des Wortlauts der §§ 1, 2 BNatSchG hinaus. Zu § 1 BNatSchG ist dies bereits verdeutlicht worden. Der § 2 BNatSchG steht einem weiten Bodenschutzbegriff gerade nicht entgegen, weil er die Zusammenhänge zwischen dem Boden und den übrigen Umweltmedien als komplexem Wirkungsgefüge betont. Auch § 2 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG kann folglich nicht für, sondern nur gegen ein restriktives Verständnis des Bodenschutzes angeführt werden⁸⁷⁾.

Damit ergibt sich, daß der Landschaftsplanung nach §§ 5, 6 BNatSchG in Verwirklichung der Ziel- und Grundsatzbestimmungen gem. §§ 1, 2 BNatSchG Schutzaufgaben zugunsten des Bodens als natürlicher Produktionsgrundlage und

80) STORM (Fußn. 77), 235.

81) KOLODZIEJCOK/RECKEN, Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts, Loseblatt, § 1 BNatSchG, Rdnr. 19.

82) STORM, Umweltrecht, Berlin 1980, S. 62.

83) STORM (Fußn. 82), S. 61.

84) Minister für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Freiraumbericht, Sicherung von natürlichen Lebensgrundlagen durch schonenden Umgang mit Freiräumen, MLS informiert, Heft 1/84, 1984, S. 10 ff.

85) SOELL (Fußn. 2), S. 489 f.

86) VON LERSNER (Fußn. 76), 201.

87) KOLODZIEJCOK/RECKEN (Fußn. 81), § 2 BNatSchG, Rdnr. 10, 14 f.

Filter- bzw. Reinigungsfaktor zukommt. Demzufolge hat die Landschaftsplanung auch Anweisungen zu treffen, um einen ökologisch nicht vertretbaren Bodenverbrauch zu verhindern und auf eine Revitalisierung bereits versiegelter Flächen hinzuwirken. Dies kann — unabhängig von zusätzlichen Schutzgebietsausweisungen nach §§ 12 ff. BNatSchG — durch entsprechende flächenbezogene Zielbestimmungen in den Plänen erfolgen. Dem trägt die Praxis bereits teilweise Rechnung⁸⁸⁾.

11.3 Schutz vor Schadstoffeintrag

Im Rahmen des Schutzes vor Schadstoffeintrag kann bezüglich

- unmittelbar verursachtem und
- mittelbar verursachtem

Schadstoffeintrag differenziert werden.

Dem unmittelbaren Schadstoffeintrag wirken die primär bodenschützenden Vorschriften des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts — nämlich insbesondere über die Ausweisung von Schutzgebieten — des Abfallbeseitigungsrechts, des Altölgeseetzes sowie des Düngemittelrechts entgegen.

Schutz vor unmittelbar verursachtem Eintrag von Schadstoffen gewähren auch die Regelungskreise, bei denen Bodenschutz ein Ziel neben anderen ist, nämlich das Chemikalienrecht und das DDT-Gesetz⁸⁹⁾.

Vor mittelbar verursachtem Schadstoffeintrag schützen mit Bodenschutz als Primärziel das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht, nämlich über den Artenschutz.

Die Voraussetzungen des § 12 ff. BNatSchG zur Ausweisung von Schutzgebieten sind im Lichte der Ziel- und Zweckbestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes nach §§ 1 und 2 BNatSchG zu interpretieren und aufgrund der bereits behandelten erfüllt, wenn Schadstoffeinträge zur Gefährdung des Bodens in seiner Funktion als natürliche Produktionsgrundlage und als Filter führen⁹⁰⁾. Zentrale Bedeutung hat insoweit die Ausweisung von Naturschutzgebieten, weil hier das Vollzugsinstrumentarium — anders als etwa bei Landschaftsschutzgebieten — allein geeignet ist, solche Vorgänge zu verhindern. Damit ist nicht nur die Konnexität zwischen Planung und dem Einzelinstrumentarium der §§ 12 ff. BNatSchG i. V. m. dem Recht der Länder hergestellt; hieraus folgt zugleich, daß die Ausweisung von Naturschutzgebieten nicht unverhältnismäßig ist, weil eine Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet dem Bodenschutz nicht hinreichend Rechnung tragen könnte⁹¹⁾.

Die besondere Schutzbedürftigkeit des Bodens ist allerdings aus Gründen des Übermaßverbotes im einzelnen — etwa anhand von Bodenkartierungen etc. — nachzuweisen⁹²⁾. Gelingt dies, und sei es gestuft, nämlich differenziert nach Kern- und Randzonen⁹³⁾, oder in Form von Bodenbelastungsgebieten, so entstehen Entschädigungspflichten aus Art. 14 Abs. 3 GG in der Regel nur, wenn eine von der Natur der Sache her gegebene oder bisher stets ausgeübte Nutzung des Grundeigentums nach § 13 Abs. 2 BNatSchG untersagt wird und es zu erheblichen Ertragseinbußen kommt⁹⁴⁾.

Im übrigen kann Bodenschutz vor Schadstoffeintrag über das Instrumentarium des *Artenschutzes* erfolgen; denn

auch diese Handlungsmittel sind dem beschriebenen bodenschützenden Auftrag der §§ 1, 2 BNatSchG verpflichtet⁹⁵⁾.

Jenseits aller Fortentwicklungsnotwendigkeiten im Recht der Schutzgebietsausweisungen und des Artenschutzes, die hier nicht zu erörtern sind, ist die Lückenhaftigkeit eines Einsatzes des Bundesnaturschutzgesetzes zum Schutz des Bodens vor Schadstoffeintrag augenfällig. Dies dokumentiert sich insbesondere darin, daß Schutzgebietsausweisungen immer partiell, niemals aber flächendeckend wirken. Großräumige Wirkungszusammenhänge sind daher auf diesem Wege ebensowenig faßbar wie über den Artenschutz, der immer nur auf bestimmte Erscheinungsformen von Fauna und Flora bezogen ist.

Indem solche bodenschützenden Maßnahmen erst bei den Schadstoffwirkungen greifen, haben sie zudem überwiegend dilatorischen Charakter⁹⁶⁾, der zu Recht aus bodenschützender Sicht als wenig effektiv angesehen wird. Wirkungsvoller erscheint ein Ansetzen bei der Produktion und dem Vertrieb schädlicher Stoffe⁹⁷⁾. Das kann indes durch das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht geleistet werden, obliegt vielmehr den Normkreisen des kausalen, nämlich stoffbezogenen Umweltschutzes, vornehmlich denjenigen des Chemikalien-, Pflanzenschutz- sowie des Lebensmittel- und Futtermittelrechts, so verbesserungsbedürftig die diesbezüglichen Vorschriften auch im einzelnen sein mögen⁹⁸⁾.

Nach alledem kann thesenartig festgehalten werden:

- Kernnormen des Bodenschutzes finden sich im Bundesnaturschutzgesetz; dieses wird durch das Länderrecht näher ausgefüllt.
- Die Landschaftsplanung gibt in Verbindung mit der Landes- und Bauleitplanung und der Verklammerung mit dem baurechtlichen Genehmigungsverfahren weitreichende Möglichkeiten eines wirkungsvollen Schutzes vor bodenverbrauchenden Maßnahmen.
- Der Gefahr von Schadstoffeintrag kann über das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur partiell und dilatorisch begegnet werden. Hier kommt dem schadstoffbezogenen, kausalen Umweltrecht zentrale Bedeutung zu.

88) SOELL (Fußn. 2), der auf Teil B I. des bayerischen Landesentwicklungsprogramms, das das Landschaftsprogramm enthält, hinweist.

89) Vgl. insoweit STORM (Fußn. 82), S. 103 ff., 108 f.

90) So zur entsprechenden Frage des Artenschutzes SOELL, Grenzen zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und Landschaftsschutz, Natur + Recht 1984, 8 (9).

91) SOELL (Fußn. 90), 11 ff.; ders. (Fußn. 2), S. 535 ff.

92) SOELL (Fußn. 90), 10, 13 m. w. N.

93) SOELL (Fußn. 90), 11.

94) SOELL (Fußn. 90), 13 f.

95) Zur diesbezüglichen Deckungsgleichheit zwischen (Natur-) Schutzgebietsausweisungen und Artenschutz SOELL (Fußn. 90), 9 m. w. N.

96) VON LERSNER (Fußn. 76), 201.

97) VON LERSNER (Fußn. 76), 201.

98) VON LERSNER (Fußn. 76), 203.

Schleswig-Holstein

Uwe Scharrel

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

Für eine umfassende Bewertung der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht wäre es sicherlich notwendig,

1. die Entwicklung des Planungsrechts von der Fachplanung über die Raum- und Gesamtplanung bis hin zur querschnittsorientierten Fachplanung,
2. die rechtlich ausgestalteten Bindungswirkungen zwischen Fachplanung und Gesamtplanung sowie zwischen Gesamtplanungen verschiedener Planungsebenen,
3. die rechtlich unterschiedlichen Handlungsweisen der Fachplanung,
4. die verfassungsrechtlich gegebenen Zuständigkeiten des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie
5. die Organisationsstrukturen der Verwaltung

mit einzubeziehen. Dies würde jedoch den thematischen Rahmen des Kolloquiums sprengen.

Die gestellte Aufgabe ist vielmehr, auf der Grundlage des geltenden Rechts¹⁾, das in Schleswig-Holstein seit 1973 praktisch unverändert gilt, aus rechtlich-administrativer Sicht zur Landschaftsplanung kritisch Stellung zu nehmen.

Als Einstieg in diese Betrachtung bedarf es meines Erachtens jedoch einer kurzen Darstellung der Aufgabe der Landschaftsplanung.

Die Landschaftsplanung verfolgt zwei Hauptziele:

1. Einen ausgewogenen Naturhaushalt zu erhalten und zu entwickeln (landschaftsökologische Ziele) und
2. die Landschaft als Erlebnis- und Erholungsraum zu erhalten und zu entwickeln (landschaftsstrukturelle Ziele).

Der Inhalt gliedert sich entsprechend den im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und im Landschaftspflegegesetz (LPflegG) vorgesehenen Instrumentarien zur Verwirklichung der zielkonformen Maßnahmen ebenfalls in zwei große Bereiche:

1. In fachplanerische Aussagen des Natur- und Landschaftsschutzes (Darstellung der Schutzgebiete und -objekte).
2. In querschnittsorientierte fachplanerische Aussagen (Beurteilung anderer Fachplanungen auch außerhalb der Schutzgebiete unter landschaftsökologischen und landschaftsstrukturellen Gesichtspunkten).

Diese zuletzt genannten Aussagen wurden bis zum Inkrafttreten des Landschaftspflegegesetzes allein von den für die Gesamtplanung zuständigen Stellen getroffen und werden — was die rechtliche Bindungswirkung solcher Aussagen gegenüber öffentlichen Planungsträgern betrifft — auch heute noch notwendigerweise hier getroffen. Diese zumindest der Sache nach gesetzlich geregelte Doppelzuständigkeit, die durch formelle Regelungen über Aufstellungskompetenzen, Verfahrensvorschriften und ähnliches die eindeutigen Sach- und Rechtsbeziehungen zwischen Fachplanung und Gesamtplanung teilweise aufzulösen scheint, ist m. E.

der wesentliche Grund für bestehende Vorbehalte gegenüber der Landschaftsplanung bei allen Planungsträgern (Landesplanungsbehörden, Gemeinden, Fachplanungsträger).

Diese Vorbehalte werden offensichtlich auch nicht durch die im Landschaftspflegegesetz aufgenommenen klarstellenden Regelungen behoben, daß die Aussagen der Landschaftsplanung planungsrechtliche Bindungswirkungen nach dem Bundesraumordnungsgesetz und den Landesplanungsgesetzen sowie nach dem Bundesbaugesetz gegenüber den öffentlichen Planungsträgern erst nach ihrer Übernahme in die nach diesen Gesetzen erstellen Pläne entfalten.

Nach dem schleswig-holsteinischen Landschaftspflegegesetz sind für die Landschaftsplanung auf überörtlicher Ebene der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als oberste Landschaftspflegebehörde und auf örtlicher Ebene die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung zuständig. Der landschaftspflegerische Begleitplan zu einem Fachplan wird durch den jeweiligen Planungsträger erstellt. Der Begleitplan ist jedoch nicht im Abschnitt »Landschaftsplanung« eingeordnet, sondern in die Eingriffsregelung integriert, was zum einen seine Aufgabenstellung nicht unerheblich beeinflußt, zum anderen aber auch eine eindeutige Rechtsstellung des Begleitplanes zuläßt.

Bevor ich auf gemachte Erfahrungen mit der örtlichen Landschaftsplanung eingehe, möchte ich kurz die Situation in den anderen Bereichen darstellen.

Bei der Erstellung der Landschaftsrahmenpläne — Landschaftsprogramme sieht das schleswig-holsteinische Landschaftspflegegesetz nicht vor — haben wir vor allem feststellen können, daß konkrete Aussagen zu Eingriffsplanungen der Fachplanungsträger nicht durchsetzbar sind. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um Planungen staatlicher, kommunaler oder privater Träger handelt. Hierbei sind auch die Träger der Gesamtplanung letztlich mit einbezogen. Bei letzteren konnte in einigen Fällen auch der Eindruck entstehen, daß weniger Sachgründe als vielmehr Kompetenzprobleme für dieses Verhalten ausschlaggebend waren. Dabei besagen die Regelungen für die Übernahme der Planinhalte in die Pläne der Raumordnung und Landesplanung eindeutig, daß wegen eines möglichen Abwägungsdefizits bei der auf ökologische und landschaftsstrukturelle Ziele ausgerichteten Landschaftsplanung die Aussagen der Landschaftsplanung im Aufstellungsverfahren für den Raumordnungsplan durchaus geändert werden können.

Die Sorge vor einer ökologisch determinierten Negativaussage hat dazu geführt, daß im wesentlichen nur mittelbar materiell wirkende Aussagen zu Eingriffsplanungen aufgenommen werden konnten, die erst im weiteren Planverfahren materielle Wirkungen entfalten.

¹⁾ Landschaftspflegegesetz vom 16. April 1973 (Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein Seite 122) zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1977 (Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein Seite 507), in der Fassung vom 19. November 1982 (Gesetz- und Verordnungsblatt Schleswig-Holstein Seite 256).

Weniger problematisch dagegen ist die Ausweisung und Abstimmung der reinen fachplanerischen Aussagen zum Schutz von Natur und Landschaft. Diese Aussagen fügen sich in das Sach- und Rechtsgefüge der Fach- und Gesamtplanung organisch ein; das ermöglicht offensichtlich auch eine klare Stellungnahme.

Bei der Novellierung des Landschaftspflegegesetzes ist aufgrund der gemachten Erfahrungen auch erörtert worden, ob eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Erstellung der Landschaftsrahmenpläne von der landschaftspflegerischen Fachbehörde auf die Landesplanungsbehörde erfolgen sollte. Der Gesetzgeber hat hierin jedoch keine Vorteile gesehen und es bei der bisherigen Regelung belassen.

Die Vorschriften über den landschaftspflegerischen Begleitplan im Bundesnaturschutzgesetz und im Landschaftspflegegesetz sind Teil der Eingriffsregelung. Dem Begleitplan ist damit ausdrücklich nicht die Aufgabe einer Art Umweltverträglichkeitsprüfung zugewiesen worden, was bei der Landschaftsplanung — allerdings mit sachlicher Einschränkung — der Fall ist. Standort sowie Art und Umfang eines Vorhabens werden damit sozusagen im Vorfeld geprüft und festgelegt. An dieser Entscheidung sind die Landschaftspflegebehörden als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Im landschaftspflegerischen Begleitplan ist dann darzulegen, inwieweit Natur und Landschaft durch die zur Durchführung vorgesehene Maßnahme beeinträchtigt werden und welche Maßnahmen zum Ausgleich dieser Beeinträchtigungen erforderlich werden.

Selbst dieser im Gesetz gegenüber der in der Planungswissenschaft geforderten Aufgabenstellung eingeschränkten Aufgabe werden die landschaftspflegerischen Begleitpläne nicht immer gerecht. Vor allem von den Fachplanungsträgern verwaltungsintern erstellte Begleitpläne entsprechen den an sie zu stellenden Anforderungen weniger.

Als besonders problematisch hat sich darüber hinaus die spezialgesetzliche Regelung für den landschaftspflegerischen Begleitplan im Flurbereinigungsgesetz gezeigt, und zwar durch die enge Verknüpfung des Begleitplanes mit dem eigentlichen Fachplan, dem Wege- und Gewässerplan. Durch gemeinsame Richtlinien ist jedoch geregelt, daß in jedem Flurbereinigungsverfahren als Grundlagenmaterial alle für Naturschutz und Landschaftspflege bedeutsamen Gebiete und Objekte wie Knicks, Teiche, Trockenrasen, Heiden, Moore, Sümpfe, Brüche usw. erfaßt und berücksichtigt werden.

Der landschaftspflegerische Begleitplan kann mit einem Reparaturbetrieb verglichen werden. Durch ihn wird der Schaden behoben, nicht jedoch verhindert. Die hier offenkundig werdende Lücke soll eine Regelung schließen, die ins neue LPflegG aufgenommen worden ist. Danach soll vor der Aufstellung des Fachplanes die geringstmögliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft im Rahmen der vorgegebenen standörtlichen Möglichkeiten und sonstigen Nutzungsansprüche sowie eine Bewertung der danach verbleibenden Beeinträchtigungen ermittelt werden.

Die Landschaftsplanung auf örtlicher Ebene wird von den Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen. Diese Regelung berücksichtigt, daß die querschnittsorientierten fachplanerischen Aussagen auf dieser Planungsebene über die Gemeinden am besten umgesetzt werden können, da allein diese auf örtlicher Ebene gesamtplanerisch tätig werden können. Jede andere Zuständigkeit, ob Landschaftspflegebehörde oder Selbstverwaltung der Kreise, würde in diesem Punkt m. E. weitere Probleme aufwerfen und auch verfassungsrechtlich bedenklich sein.

Der Schutz von Natur und Landschaft mit den fachplanerischen Instrumentarien des Natur- und Landschaftsschutzes

einschließlich des flächenbezogenen Artenschutzes ist jedoch weitgehend in der Zuständigkeit der staatlichen Hoheitsverwaltung verblieben. Dieser Umstand fördert die Bereitschaft der Gemeinden, Landschaftspläne zu erstellen, nicht. Auf der anderen Seite muß man natürlich sehen, daß Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete in vielen Fällen gemeindeübergreifend ausgewiesen werden müssen, und aus diesem Grunde die planerischen Möglichkeiten der Gemeinden auch tatsächlich begrenzt sind.

Dies hat zur Folge, daß der Landschaftsplan auch mit den Teilhalten, die ihrer Natur nach allgemein rechtsverbindlich festgesetzt werden könnten, im wesentlichen nur Gutachtencharakter haben kann. Ein Gutachten allerdings, das nach § 3 BNatSchG und § 4 LPflegG Vorhaben anderer Planungsträger beeinflußt und nach § 6 LPflegG inhaltlich in die Bauleitpläne zu übernehmen ist.

Da der ökologische Planungsbeitrag in aller Regel als die unmittelbaren Planungsabsichten belastender (miß)verstanden wird und die Naturschutzplanung nach wie vor Aufgabe der Fachbehörde ist, werden nach meinen Beobachtungen die Gemeinden vor allem dann initiativ, wenn gemeindliche Bedenken gegen eine Planung eines öffentlichen Planungsträgers mit einer derartigen Unterlage erhärtet werden können. Eigeninitiativ sind weiterhin Entwicklungspläne für Freizeit und Erholung beschlossen und aufgestellt worden. Die städtebauliche Entwicklungsplanung unter ökologischen Gesichtspunkten zu durchleuchten, eine Aufgabe, die der Gesetzgeber mit der Zuständigkeitsregelung vordergründig gesehen hat, ist dagegen in aller Regel nur auf Verlangen der Landschaftspflegebehörden erfolgt.

Die Vorteile der Zuständigkeitsregelung liegen auf der Hand. Probleme bei der Berücksichtigung der eigenen Planung in der Bauleitplanung treten nicht auf, was zweifelsfrei der Fall wäre, wenn die Landschaftspläne von einem anderen Träger aufgestellt werden. Bei der Bedeutung insbesondere der vorbereitenden Bauleitpläne ist dies m. E. ein gewichtiger Punkt.

Mit Blick auf die gestellten Fragen ist folgendes hervorzuheben:

1. Der Landschaftsplan nach dem schleswig-holsteinischen Landschaftspflegegesetz kann auch nicht mit Teilhalten als Satzung beschlossen werden.
2. Der Inhalt des Landschaftsplanes kann bei der Übernahme in die Bauleitpläne verändert werden, da in diesem Verfahren eine erweiterte Interessenabwägung erfolgt. Aus diesem Grunde ist eine umfassende Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie eine Bürgerbeteiligung nicht erforderlich.
- Die innere Selbstbindung der Gemeinde reicht jedoch soweit, daß die Gemeinde selbst gehalten ist, den Inhalt des Landschaftsplanes zunächst unverändert in der Bauleitplanung zu berücksichtigen.
3. Die gesetzlich geregelte Übernahmeverpflichtung wird sowohl von der Plangenehmigungsbehörde als auch von der Landschaftspflegebehörde im Verfahren nach § 2 Abs. 5 BBauG geprüft.

Das schleswig-holsteinische Landschaftspflegegesetz kennt zwar nur den Landschaftsplan für die örtliche Ebene. Die Vorschriften lassen aber erkennen, daß der Gesetzgeber keine feste Zuordnung zum Flächennutzungsplan gewollt hat. So sind durchaus auch Teilpläne im Maßstab des verbindlichen Bauleitplanes möglich. Ebenfalls sind Aussagen eines vom Maßstab her dem Flächennutzungsplan zugeordneten Landschaftsplanes auch in verbindliche Bauleitpläne zu übernehmen, wenn diese gem. § 9 Abs. 1 BBauG hierfür geeignet sind. Gera-

de hierbei ist festzustellen, daß konkrete Planungsvorhaben wie z. B. über den landschaftspflegerischen Ausgleich für ein Baugebiet, die Anlage eines Regenrückhaltebeckens oder die Sicherung von schützenswerten Landschaftsteilen häufig aus Unkenntnis eigener früherer Beschlüsse, häufig aber auch aus nunmehr erkennbaren Kostengründen unberücksichtigt bleiben.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang aber auch grundsätzlich, was übernommen werden kann.

Beim Flächennutzungsplan sind Grenzen insoweit gezogen, als Aussagen zu den in § 5 Abs. 2 Nr. 1—9 BBauG genannten Nutzungen diesen entsprechen müssen. Darüber hinaus sind aber weitere Differenzierungen möglich und im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan sind alle planungsrelevanten Aussagen möglich.

Beim Bebauungsplan setzt § 9 BBauG jedoch klare Grenzen. Darüber hinausgehende Festsetzungen sind nicht möglich.

Neben den bereits genannten Übernahmeschwierigkeiten gibt es auch immer dann Probleme, wenn im Landschaftsplan andere Planzeichen verwendet werden als sie für den gleichen Inhalt nach dem Bundesbaugesetz und der dazu erlassenen Planzeichenverordnung vorgeschrieben sind.

4. Die Gemeinde hat folgende Möglichkeiten die Inhalte des Landschaftsplanes zu verwirklichen:

- Übernahme in die Bauleitpläne.
- Satzungen über schützenswerte Landschaftsteile im Innenbereich.

5. Als letzten Punkt möchte ich die Qualität der Landschaftspläne ansprechen. Diese unterliegt mehreren Einflußfaktoren, die ich aus Zeitgründen nur stichwortartig und auch nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit aufzählen kann:

- Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses
- Anlaß für den Aufstellungsbeschluß
- Fachliche Eignung des Planers
- Auftragsgestaltung und Honorierung.

Zur Zeit bestehen — wie dargestellt — viele Vorbehalte gegen die Landschaftsplanung. Ich bin jedoch sicher, daß, wie z. B. die heute selbstverständliche Erstellung von Immissionsgutachten, eines Tages auch die Sachverhaltsfeststellung für den Bereich Naturschutz und Landschaftspflege durch die Landschaftsplanung selbstverständlich sein wird und somit an ökologischen Belangen in die Abwägung eingebracht werden kann, was nach Lage der Dinge möglich ist. Welches Gewicht die ökologischen Belange jedoch letztlich haben werden, wird aber immer eine Frage der politischen Wertschätzung bleiben.



Ein durch Planung geordneter Campingplatz in Zeewuyl in Flandern. Die einzelnen Zeltplätze sind durch Pflanzungen voneinander getrennt; der gesamte Platz ist mit einer geschlossenen Gehölzpflanzung umgeben.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

1 Überblick über die landesspezifische Situation

Schleswig-Holstein als zweitkleinstes Bundesland (ohne die Stadtstaaten) nimmt in mancherlei Hinsicht eine besondere Rolle im Bundesgebiet ein, geprägt durch seine Lage zwischen den Meeren.

Zur Verdeutlichung einige Zahlen

Die Einwohnerdichte liegt mit ca. 160 E/qkm etwa bei der von Bayern, Nordrhein-Westfalen 500.

Es gibt fünf größere, kreisfreie Städte, von denen Kiel und Lübeck mit mehr als 200000 E überragen, bei zwölf Landkreisen. Mit 73 % der Landesfläche für Land- und Forstwirtschaft bezieht Schleswig-Holstein ebenso eine Spitzenrolle wie mit den Erträgen aus diesem Bereich, der doppelt so hoch wie der Bundesdurchschnitt liegt.

Der Waldbestand beträgt dagegen nur etwa 8,7 % verglichen mit dem dreifach hohen Prozentanteil bundesweit (29 %). Dieses Grüne, durch die Eiszeiten geprägte Bundesland mit seinen Küsten, Binnenseen und Knicklandschaften ist bekannt durch die jährliche Flut an Touristen mit etwa 35 Mio. Übernachtungen bei ca. 2,5 Mio. eigener Bevölkerung.

Erwähnenswert ist das größte Baumschulgebiet Europas im Pinneberger Raum (über 3000 ha).

In 130 Fremdenverkehrsgemeinden gibt es etwa 300 Campingplätze mit Schwerpunkt an der Ostküste.

2 Landschaftsplanung in Schleswig-Holstein

Von den etwa 30 Freien Landschaftsarchitekten im Lande haben sich sechs Büros vertiefend mit der Landschaftsplanung auseinandergesetzt.

Zehn Prozent der 1250 Gemeinden haben bisher L-Planung betrieben, wobei z. Z. etwa 20 Pläne, nach Inkrafttreten des novellierten Landschaftspflegegesetzes, neu vergeben wurden.

Dabei fällt auf, daß in einigen Kreisen überproportional viele Planungen vorliegen, an der Spitze befindet sich Ostholstein, während im Kreis Dithmarschen bisher keine vergeben wurden.

Einen genauen Überblick kann man aus der Sicht der Freien Planer nicht geben, da das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Kiel hierzu keine Angaben und Veröffentlichungen vornimmt.

Von allen Landschaftsplänen wurden wiederum nur etwa 1/3 von Freien Büros erarbeitet, der Rest fällt auf behördliche Stellen (Landgesellschaften), Ing.-Büros und sogar Architekturbüros der Fachrichtung Städtebau bzw. Hochbau.

Angaben über die Beauftragung von landschaftspflegerischen Begleitplänen sind nicht annäherungsweise möglich. Die Praxis der »Anordnung bei baulichen Eingriffen im Außenbereich« wird überaus unterschiedlich gehandhabt. Nach Aussagen der zuständigen Fachbehörden werden noch etwa 80 % (sic!) von Behörden bzw. berufs-fremden Pla-

nern (Ingenieurbüros) aufgestellt. Eine Beurteilung der fachlichen Qualität dieser Pläne ist für mich nicht möglich, der geschilderte Tatbestand läßt aber gewisse Rückschlüsse zu.

2.1 Ein *Landschaftsprogramm* wird in Schleswig-Holstein gesetzlich nicht gefordert.

2.2 *Landschaftsrahmenpläne*, in Anlehnung an den Geltungsbereich der 5 *Regionalpläne*, stellt die oberste Landschaftspflegebehörde auf. Etwa fünf *Landschaftsrahmenpläne* sind in Bearbeitung bzw. bereits fertiggestellt. Angaben über die Gesamtanzahl der vorgesehenen Teilräume, mit Zeitplan für die Realisierung, sind mir leider nicht möglich.

2.3 Der *Grünordnungsplan* wurde bei der Novellierung des Landschaftspflegegesetzes im Jahre 1982 — trotz massiver Bemühungen des Berufsstandes der Landschaftsarchitekten und zahlreicher behördlicher Stellen — nicht in das Gesetz mit aufgenommen.

Es gibt demnach keine gesetzliche Handhabe, diesen anzuordnen. Dennoch wird er gelegentlich als Beiplan zum *Bebauungsplan* gefordert der mit meist qualifizierter Aussage dann auch erstellt und umgesetzt wird.

2.3 Erwähnenswert sind die zahlreichen *Gutachten* über zusammenhängende Räume, z. B. in denen die Belange des Naturschutzes mit denen der Freizeitansprüche der Urlauber kollidieren. Diese Gutachten werden vom Landwirtschaftsminister in Auftrag gegeben. Nach meiner Erkenntnis sind diese durchweg von hoher planerischer Qualität.

3 Planungsvorhaben

Bei der Aufstellung von *Landschaftsplänen* sind eine Vielzahl übergeordneter Planungen zu berücksichtigen, hierzu zählen:

- Landesraumordnungsplan und -berichte
- Regionalpläne für die Planungsräume I—V
- Fremdenverkehrsentwicklungspläne
- Landschaftsrahmenpläne
- Landesplanungsatlas
- Topographischer Atlas
- Biologischer Atlas
- Biotopkartierung.

Es fehlen häufig: Rahmenpläne, Hydrologische Karten, Bodenkarten, Vegetationskarten, Luftbilder.

4 Praxis der Landschaftsplanung

Die Landschaftspläne im Lande besitzen sehr unterschiedliche Qualität hinsichtlich der Darstellung und Aussage. Eine

gewisse Abhängigkeit ergibt sich zu dem Vorhandensein und jeweiligen Stand der übergeordneten Rahmenplanungen.

In Schleswig-Holstein ist es nicht üblich, dem Landschaftsplaner bei Bedarf Fachplaner zuzuordnen und gesondert zu honorieren, wie:

- Geologen
- Biologen
- Zoologen
- Hydrologen
- usw.

Der Landschaftsplaner ist also in der Regel auf sein Fachwissen allein angewiesen. Lediglich Erkenntnisse aus der *Biotopkartierung*, die meist ausschließlich von dem Landesamt für Naturschutz als »obere Landschaftspflegebehörde« durchgeführt wird, können — sofern vorhanden — ausgewertet werden.

Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA) hat in mehreren Veranstaltungen und Arbeitsseminaren von sich aus den Versuch unternommen, die Standards der Landschaftspläne im Lande aneinander anzugleichen.

5 Gesetzliche Basis

1982, also sechs Jahre nach Verabschiedung des Bundesnaturschutzgesetzes, erfolgte die Novellierung des *Landschaftspflegesetzes* in Schleswig-Holstein. Entgegen den Erfahrungen und Forderungen der Fachleute auf allen Ebenen erfahren die »Landschaftsplanung« und sonstigen »Landschaftlichen Fachplanungen« in diesem keine Stärkung, sondern noch eine weitere Schwächung der Verbindlichkeit. Dieses bedeutet für den Landschaftsplan:

- Nicht flächendeckend gefordert
- nicht obligatorisch
- keine Anordnung
- keine Verbindlichkeit
- keine Genehmigungsverfahren.

Der *Grünordnungsplan* wurde wiederum nicht aufgenommen.

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist gesetzlich nicht gefordert, trotz massiver Versuche auf verschiedenen Ebenen durch:

Naturschutzbeauftragte, Beiräte, Architekten- und Ingenieurkammer, Landesgruppe des BDLA, politische Parteien, einzelne Abgeordnete.

6 Gesetzlicher Stellenwert, rechtliche Verbindlichkeit der Landschaftsplanung in Schleswig-Holstein heute

- Bis 1982 gab es kein Landschaftspflegeprogramm.
- Landschaftspläne liegen nicht flächendeckend vor.
- Seit 1982 keine Möglichkeit zur Anordnung. Die Planungshoheit liegt bei Gemeinden. Diese können — quasi in eigenem Ermessen — Landschaftsplanung betreiben, aber nicht ohne Anordnung der Fachbehörden. Welcher Bürgermeister wird sich also selbst durch einen Landschaftsplan Kosten und Probleme bereiten?
- Die Landschaftsplanung hat keine eigene Verbindlichkeit, nur durch Übernahme von geeigneten Planungsaussagen in die Bauleitplanung

- Es gibt kein Genehmigungsverfahren, keine obligatorische Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange
- Arten- und Biotopschutzprogramme liegen nicht vor.
- Schutzgebietskonzepte wurden von dem MELF bisher nicht aufgestellt.

7 Planungsmethodik

Die *Landschaftsplanung* ist noch weitgehend ein breites Experimentierfeld. Die bisher vorliegenden Landschaftspläne sind sehr unterschiedlich in ihrer fachlichen Aussage, planerischen Darstellung und Auswertung, in inhaltlichem und physischem Umfang. Dieses ist begründet durch mangelnde Leitbilder und Vorgaben von seiten des Gesetzgebers, d. h. es gibt

- keine systematische und einheitliche Planungsmethodik
- keine Modellplanung
- eine enge Abstimmung (Rückkoppelung) der inhaltlichen Aussagen der Landschaftsplanung mit übergeordneten Planungen wie Landschaftsrahmenplanung erfolgt nur unzureichend oder gar nicht. Ein geordneter Verfahrensweg (Rangigkeit), d. h. welche Planung hat Vorrang, ist nicht festgelegt.

8 Fachliche Qualifikation für die Planung

Nach dem Architekten- und Ingenieurgesetz Schleswig-Holstein ist in der »Berufsordnung« sehr eindeutig die *Landschaftsplanung* als »primäre Aufgabe« für den *Landschaftsarchitekt* definiert, dennoch ist nach dem L.-Pfl.-Gesetz die Erstellung des Landschaftsplanes bzw. seine Bezeichnung nicht an fachliche Qualifikation des Planverfassers gebunden, d. h. es können auch fachfremde Planer Landschaftsplanung betreiben. Somit drängen andere Fachdisziplinen — aufgrund mangelnder eigener Berufsaussichten — in den Bereich (Landwirte, Forstwirte, Biologen, Geographen, Lehrer, Hochbauarchitekten, Ingenieure etc.).

9 Zuständigkeiten

Eine Reihe nachteiliger Vergaben wirken sich ungünstig auf das Instrumentarium der Landschaftsplanung in Schleswig-Holstein aus:

- Kein eigenes Umweltministerium.
- Aufsplitterung der Zuständigkeiten auf verschiedene Ministerien, MELF, Innenminister, dadurch z. T. Konkurrenzdenken. Der *Grünordnungsplan* scheiterte so z. B. an der gesetzlichen Verankerung, da die Kompetenzen nicht geklärt waren.
- Einbindung der Obersten Landschaftspflegebehörde in das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Die Belange der Landwirtschaft rangieren damit vor dem Naturschutz.
- Mangelnde Selbständigkeit des Landesamtes für Landschaftspflege und Naturschutz, untersteht ebenfalls dem MELF.

10 Honorierung

Unzureichende Honorare sind selbst nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure meist nachzuweisen. Ein Landschaftsplanverfahren läuft oft bis zu fünf Jahren!

Es gibt keine Möglichkeit der zeitlichen Begrenzung. Die Mitwirkung mit fachlicher Unterstützung bestimmter Disziplinen wie

- Biologen
- Zoologen
- Geologen
- Hydrologen
- Luftbildauswertung

wird nicht gesondert honoriert und unterbleibt daher in der Regel.

Die Haushaltsgesetzgebung verhindert die Festsetzung einer fortschreitenden Honorierung nach tatsächlichen Erfordernissen, dadurch keine interdisziplinäre Arbeit bzw. Einsatz von Sonderfachleuten zu speziellen Fragestellungen, Nachforderungen für erhöhten Bearbeitungsaufwand sind nicht durchsetzbar.

Preisumfragen ohne konkret definiertes »Leistungsbild« durch den Auftraggeber, die Gemeinden, Kreise und das Land sind üblich und werden zunehmend praktiziert. Damit werden häufig die Aufträge nach der Honorarhöhe erteilt, nicht aber nach einheitlichen Bewertungskriterien bzw. Qualitätsanforderungen.

11 Bilanz

Durch die unzureichende gesetzliche Mitwirkung der Fachbehörden mit entsprechender Verbindlichkeit in der planeri-

schen Aussage, besteht die Gefahr, daß der Planer zu einem »Erfüllungsgehilfen« nur nach den Interessen der Gemeinden herabgestuft wird. Damit unterbleibt die notwendige »Konfliktdarstellung«. Durch einseitige Abhängigkeit des Planers vom Auftraggeber (Gemeinde) wird dieser leicht geneigt sein, bei seinen Überlegungen »Folgeaufträge im Ortsbereich« mit der Landschaftsplanung zu verquicken.

Mangelnde finanzielle und personelle Ausstattung der Landschaftspflegebehörden (Vollzugsdefizit) erschweren die Umsetzung der Planung.

Mangelnde fachliche Qualifikation bei der Besetzung von Behördenstellen (Verwaltungsleute, Landwirte, Forstwirte etc.), damit z. T. völlige Überlastung und mangelndes oft erschüttertes eigenes Vertrauen zu dem Instrument der Landschaftsplanung sind ein zusätzliches Hemmnis; es fehlt Motivation, die Glaubwürdigkeit der Landschaftsplanung wird von den eigenen Fachbehörden angezweifelt.

Die Beiräte für Naturschutz (obere und oberste) sind mit Interessenvertretern, überwiegend Landwirten, Forstwirten besetzt; daher keine ausreichende Vertretung der Belange von Landschaftspflege und Naturschutz, somit Austragung von Konflikten in den Beiräten und nicht auf politischer Ebene.

An eine Fortschreibung bestehender Planungen ist bisher nicht gedacht.

Es muß also noch viel geschehen, bis die Landschaftsplanung zu dem wird, was vom gesetzlichen Auftrag her fachlich an sie als Anforderung gestellt ist. Das Bundesnaturschutzgesetz sollte eine höhere Allgemeinverbindlichkeit grundsätzlicher Inhalte für die Länder vergeben.



Abfalldeponie der BASF auf der Insel Flozgrün im Rhein, die nach einem Plan so gestaltet und bepflanzt wurde, daß sie sich in die umgebende Landschaft einfügt.

Niedersachsen

Kurt Alexander Gaede

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

Die *Landschaftsplanung* ist das Planungsinstrument der Fachgebiete Naturschutz und Landschaftspflege. Sie liefert den fachlichen Beitrag zu den querschnittsorientierten integrierenden Planungen wie Bauleitplanung, Regionalplanung und Landesplanung sowie zu anderen Fachplanungen. Sie ist zugleich sektorale Fachplanung für Naturschutz, Landschaftspflege und freiraumbezogene Erholung. Die Landschaftsplanung gibt es auf allen Planungsebenen, der örtlichen, der regionalen und der Landesebene. In den 60er Jahren haben sich ohne gesetzliche Grundlage zahlreiche Typen der Landschaftsplanung entwickelt. Zu nennen sind beispielsweise Landschaftsentwicklungspläne, Landschaftsrahmenpläne, Landschaftspflegepläne, landschaftspflegerische Begleitpläne, Landschaftspläne, Grünordnungspläne.

Durch das Bundesnaturschutzgesetz und die Ländernaturschutzgesetze erhielt die Landschaftsplanung erstmals eine gesetzliche Grundlage. Bei der rechtlichen Ausgestaltung der Landschaftsplanung war das Bundesnaturschutzgesetz wegen einiger, ihm vorausgehender Ländernaturschutzgesetze nicht mehr frei. Dies gilt insbesondere für den Landschaftsplan, der in Nordrhein-Westfalen als selbständiger, mit eigener Rechtskraft ausgestatteter Fachplan der unteren Naturschutzbehörde konstruiert war, während die Naturschutzgesetze der süddeutschen Länder ihn als Teil der Bauleitplanung der Zuständigkeit der Gemeinden zugewiesen hatten. Obwohl sich der Bundesgesetzgeber in § 6 Abs. 1 und 2 BNatSchG für den Landschaftsplan als selbständigen Fachplan entschieden hat, ist der Landschaftsplan nach den meisten Landesnaturschutzgesetzen von den Gemeinden als Teil der Bauleitplanung zu erstellen.

Nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz vom 20. 3. 1981 ist das *Landschaftsprogramm* entsprechend der Regelung des BNatSchG und der meisten Landesnaturschutzgesetze das von der obersten Naturschutzbehörde für das gesamte Land aufzustellende Naturschutzfachprogramm. Das Landschaftsprogramm ist für die Naturschutzbehörden bindend. Es ist der Fachbeitrag der obersten Naturschutzbehörde zum Landesraumordnungsprogramm. Die Übernahme der raumbedeutsamen Aussagen des Landschaftsprogramms in das Landesraumordnungsprogramm erfolgt entsprechend den Bestimmungen des Niedersächsischen Gesetzes über Raumordnung und Landesplanung; auch die Bindung der Landschaftsplanung an die Aussagen der Landesraumordnung ist durch das Gesetz über Raumordnung und Landesplanung geregelt. Der Gesetzgeber hat deshalb bewußt auf entsprechende Hinweise im Landesnaturschutzgesetz verzichtet.

Lange vor Inkrafttreten des Landesnaturschutzgesetzes wurden die Vorbereitungen für das Landschaftsprogramm eingeleitet. Die einzelnen Abschnitte des Landschaftsprogramms wurden durch Projektgruppen, Werkverträge und Beiträge des Landesverwaltungsamtes — Dezernat Naturschutz und Landschaftspflege — erarbeitet. Der Entwurf des Landschaftsprogramms wurde 1978 in die ressortinterne Abstimmung gegeben. Das Verfahren wurde aber im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren und die Verabschiedung des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes ausgesetzt. Auf der Grundlage des seinerzeit erarbeiteten Materials wird z. Z. das Landschaftsprogramm gemäß § 4 NNatG neu bearbeitet. Es soll auf die programmatischen Zielaussa-

gen beschränkt werden; es zeichnet sich ab, daß programmatische Aussagen zur Ausweisung neuer Naturschutzgebiete (Schutzgebietsystem) im Mittelpunkt des Landschaftsprogramms stehen werden. Die soeben abgeschlossene landesweite Erhebung der für den Naturschutz wertvollen Bereiche durch die Fachbehörde für Naturschutz wird dieses Programm entscheidend bestimmen. Nach § 4 Abs. 3 NNatG muß das Landschaftsprogramm auch ein Artenschutzprogramm enthalten. Dieser Programmteil wird sich in weiten Bereichen mit dem Schutzgebietsprogramm decken, soweit die Schutzgebiete als Biotope bedrohter Arten in Betracht kommen.

Nach dem NNatG sind keine Beteiligungen bei der Aufstellung des Landschaftsprogramms vorgeschrieben. Dennoch wird das Landschaftsprogramm mit Sicherheit innerhalb der Landesregierung mit den betroffenen Ressorts abgestimmt werden und voraussichtlich dem Kabinett vor Veröffentlichung vorgelegt werden. In welchem Umfang Verbände und Träger öffentlicher Belange gehört werden, steht im einzelnen noch nicht fest.

Nach dem Niedersächsischen Naturschutzgesetz nimmt der *Landschaftsrahmenplan* innerhalb der gesetzlich geregelten Landschaftsplanung die zentrale Stellung ein. Er ist in Übereinstimmung mit dem Bundesnaturschutzgesetz und im Gegensatz zu den meisten Landesnaturschutzgesetzen ein selbständiger Fachplan für Naturschutz und Landschaftspflege. Er ist von der Naturschutzbehörde aufzustellen und nicht wie in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg von der für die Regionalplanung zuständigen Behörde. Er stellt den Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege zur Regionalplanung dar. Die raumbedeutsamen Aussagen des Landschaftsrahmenplans sind deshalb — unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen — in das regionale Raumordnungsprogramm zu übernehmen. Dies ergibt sich aus dem Gesetz über Raumordnung und Landesplanung und braucht deshalb im Niedersächsischen Naturschutzgesetz nicht wiederholt zu werden.

Die Funktion des Landschaftsrahmenplans ist aber im Gegensatz zu den meisten anderen Bundesländern nicht auf den Beitrag zur Regionalplanung beschränkt. Er ist darüber hinaus der zentrale Fachplan der unteren Naturschutzbehörde. Sie leitet aus ihm das Programm zur Ausweisung von Schutzgebieten nach dem 4. Abschnitt des BNatSchG ab. Sie entwickelt aus dem Landschaftsrahmenplan ihre Beiträge zu anderen Fachplanungen, insbesondere im Rahmen der Eingriffsregelung. Auch der Beitrag der unteren Naturschutzbehörde als Träger öffentlicher Belange gemäß § 2 Abs. 5 BBauG ist aus dem Landschaftsrahmenplan zu entwickeln.

Um deutlich zu machen, daß der Landschaftsrahmenplan selbst keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen hat, die er übrigens auch nach keinem anderen Landesnaturschutzgesetz hat, hat der Landesgesetzgeber (wie auch beim Landschaftsprogramm) bestimmt, daß der Landschaftsrahmenplan gutachtlich bestimmte Inhalte darstellt. Um diese seine Absicht auszudrücken, ist dem Gesetzgeber kein anderes Wort als gutachtlich eingefallen, obwohl der Begriff des Gutachtens in der Regel verwendet wird, wenn

ein Entscheidungsträger von einem außenstehenden Sachverständigen eine fachliche Stellungnahme einholt. Der Landschaftsrahmenplan wird aber von der unteren Naturschutzbehörde selbst erstellt und bestimmt ihre fachliche Tätigkeit.

Während nach der Regierungsvorlage der Landschaftsrahmenplan dem Landkreis als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis zugewiesen werden sollte, hat der Gesetzgeber die Aufstellung des Landschaftsrahmenplanes dem Landkreis als Unterer Naturschutzbehörde im übertragenen Wirkungskreis zugewiesen. Dadurch sollte unterstrichen werden, daß der Landschaftsrahmenplan ein Fachplan der Naturschutzverwaltung und keine politische Aussage des Landkreises ist, wodurch sichergestellt werden sollte, daß alle fachlich notwendigen Aussagen ohne politische Abstriche in den Landschaftsrahmenplan aufgenommen und der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Durch die Zuweisung des Landschaftsrahmenplans zu den Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises unterliegt der Landkreis als untere Naturschutzbehörde bei der Aufstellung des Plans den Weisungen der oberen Naturschutzbehörde. Aus diesem Grunde konnte auf einen Genehmigungsvorbehalt verzichtet werden. Es war auch nicht erforderlich, im Gesetz das Aufstellungsverfahren zu regeln. Das Verfahren kann ohne gesetzliche Ermächtigung durch Erlaß oder Verfügung geregelt werden.

Das gilt auch für den Inhalt des Landschaftsrahmenplans. Trotzdem hat der Gesetzgeber zum Inhalt einige zwingende Regelungen getroffen. Die wichtigste dürfte die Bestimmung des § 5 Abs. 2 Ziffer 2 NNatG sein, wonach der Landschaftsrahmenplan die Teile von Natur und Landschaft, die die Voraussetzungen der §§ 24 bis 28 erfüllen, darzustellen hat. Damit ist die untere Naturschutzbehörde gezwungen, *sämtliche* Gebiete des Kreisgebietes darzustellen, die inhaltlich die Voraussetzungen eines Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebietes, eines Naturdenkmals oder geschützten Landschaftsbestandteils erfüllen, auch wenn diese Gebiete bereits über die Regionalplanung oder eine Fachplanung für andere Nutzungen vorgesehen sind. Dadurch soll erreicht werden, daß die Öffentlichkeit über den Wert der Landschaft und ihrer Teile uneingeschränkt informiert wird und bei der Ausführung der geplanten Maßnahmen, die dem Naturschutzziel widersprechen, die Eingriffsregelung voll zum Zuge kommt.

Zur Vorbereitung der gesetzlichen Regelung des Landschaftsrahmenplans war mit Landesmitteln und unter dauernder Begleitung durch eine Projektgruppe der Landschaftsrahmenplan für den Landkreis Göttingen erstellt worden. Hierbei ging es insbesondere um die Frage, ob sich eine landschaftsplanerische Aussage für einen Landkreis auf die Zuträgerschaft zur Regionalplanung beschränken kann und soll, oder ob sie darüber hinaus weitere Aussagen treffen kann und soll. Es hat sich gezeigt, daß ein qualifizierter Landschaftsrahmenplan wesentlich mehr zum Inhalt hat, als im regionalen Raumordnungsprogramm verwertbar ist. Diese Erkenntnis fand Niederschlag im § 5 NNatG.

Seit Inkrafttreten des NNatG am 1. 7. 1981 ist noch kein *Landschaftsrahmenplan* erstellt worden. In einem Landkreis wurde eine bereits eingeleitete Naturparkplanung umfunktioniert in eine umfassende Landschaftsrahmenplanung für den Landkreis. Die Planung ist an ein Landschaftsplanungsbüro vergeben. Die Planung ist noch nicht abgeschlossen. Nach hiesiger Kenntnis haben zehn weitere Landkreise Aufträge zur Vorbereitung des Landschaftsrahmenplans vergeben.

Von der obersten Naturschutzbehörde ist am 30. 12. 1983 eine Richtlinie zur Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen herausgegeben worden. Diese regelt u. a. die inhaltlichen

Vorgaben, von denen die unteren Naturschutzbehörden bis zur Verabschiedung des *Landschaftsprogramms* auszugehen haben. Die Richtlinie ist inzwischen durch Empfehlungen der Fachbehörde für Naturschutz ergänzt werden.

Während nach der Regierungsvorlage auch der Landschaftsplan ein Fachplan des Naturschutzes und der Landschaftspflege sein sollte, der folgerichtig von der Naturschutzbehörde zu erstellen wäre, hat der Gesetzgeber auf Druck der Gemeinden den Landschaftsplan entsprechend den Regelungen in den meisten Bundesländern als Teil der Bauleitplanung den Gemeinden zugewiesen. Da die Bauleitplanung dem eigenen Wirkungskreis zuzurechnen ist und diese nur der Rechtskontrolle durch die Aufsichtsbehörde gemäß BBauG unterliegt, hat der Niedersächsische Gesetzgeber konsequenterweise darauf verzichtet, den Landschaftsplan in irgendeiner Weise an den Landschaftsrahmenplan als Fachplan zu binden und einer Genehmigung durch die Naturschutzbehörde zu unterwerfen. Der Landschaftsplan ist also ein in eigener Verantwortung der Gemeinde aufzustellender Plan, der folglich nur gemeindliche Aufgaben zum Inhalt haben kann. Dazu gehören in erster Linie die Aufgaben nach BBauG, also die Vorbereitung, Ergänzung und Begründung der Bauleitplanung, ferner die Gestaltung von Grünflächen, Erholungsanlagen und anderen Freiräumen, soweit diese Flächen in der Bauleitplanung ausgewiesen sind (Ausführungsplanung), und schließlich die Planung geschützter Landschaftsbestandteile, soweit hierfür ausnahmsweise die Gemeinden eine unmittelbare Zuständigkeit gemäß § 28 NNatG haben. Nicht Gegenstand eines Landschaftsplans gemäß § 6 NNatG können Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sein, soweit diese in die Zuständigkeit der Naturschutzbehörden fallen, da es unzulässig ist, daß die Gemeinde Maßnahmen plant, die eine ihr in der Regel übergeordnete Naturschutzbehörde durchzuführen hat.

Während die Landkreise als untere Naturschutzbehörden verpflichtet sind, für das gesamte Kreisgebiet Landschaftsrahmenpläne zu erstellen, verpflichtet das NNatG die Gemeinden nur dort zur Aufstellung von *Landschaftsplänen*, wo dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Dies dürfte immer dann der Fall sein, wenn die Gemeinde mit der Bauleitplanung in schutzwürdige Bereiche ändernd eingreift. Es ist Aufgabe der Aufsichtsbehörde, bei der Genehmigung der Bauleitpläne darauf zu achten, ob die nach § 6 NNatG erforderlichen Landschaftspläne erstellt worden sind.

Da die Aufstellung der Landschaftspläne in der alleinigen Verantwortung der Gemeinden liegt und die Pläne keiner Genehmigung durch die Naturschutzbehörden bedürfen, werden die Naturschutzbehörden offiziell über die Aufstellung von Landschaftsplänen nicht unterrichtet. Der obersten Naturschutzbehörde ist deshalb nicht bekannt, ob und in welchem Umfang seit Inkrafttreten des NNatG Landschaftspläne durch Gemeinden aufgestellt worden sind. Wenn überhaupt solche Pläne erstellt worden sind, sind es mit Sicherheit nur sehr wenige. Repräsentative Erfahrungen über Inhalt und Wirkung der Landschaftspläne gibt es daher in Niedersachsen noch nicht.

Groß ist dagegen die Zahl der nur im Niedersächsischen Naturschutzgesetz vorgesehenen *gutachtlichen Stellungnahmen* der Naturschutzbehörden bei Planfeststellungen, die zu einem Eingriff führen können. In § 14 NNatG ist bestimmt worden, daß die den Eingriff planende Fachbehörde bei der unteren Naturschutzbehörde eine gutachtliche Stellungnahme einzuholen hat, die Grundlage des von der Fachbehörde im Benehmen mit der Naturschutzbehörde aufzustellenden *landschaftspflegerischen Begleitplans* sein soll. Ohne das Vorliegen einer solchen gutachtlichen Stellungnahme ist ei-

ne einen Eingriff planende Planfeststellung anfechtbar. Deshalb wird sie von den planenden Fachbehörden in der Regel eingeholt. Sie belastet die Landkreise als untere Naturschutzbehörde erheblich. Die Landkreise sind durch diese gutachtlichen Stellungnahmen auch fachlich weitgehend überfordert. Es ist aber festzustellen, daß die Landkreise ihre Naturschutzabteilungen in den letzten 2 bis 3 Jahren mehr und mehr mit Fachpersonal ausgestattet haben und sich bei größeren Vorhaben der Fachbehörde für Naturschutz oder geeigneter Büros bedienen. Gegenwärtig haben jedenfalls die gutachtliche Stellungnahme und der landschaftspflegerische Begleitplan im Rahmen der Eingriffsregelung in der Naturschutzpraxis deutlich höhere Bedeutung als Landschaftsrahmenplan und Landschaftsplan.

Entsprechendes gilt für die Durchführungs- oder Objektpla-

nung für die Ausweisung, Entwicklung und Pflege von Schutzgebieten. Die Landesregierung hat den ehrgeizigen Plan, die Schutzgebiete innerhalb kurzer Frist zu verdoppeln. Diese Verdoppelung hat nur einen Sinn, wenn die neuen (und auch alten) Schutzgebiete dem Schutzzweck entsprechend gepflegt und erhalten werden. Dies setzt präzise Entwicklungs- und Pflegepläne voraus, die Grundlage für die Maßnahmen der betreuenden Verbände oder ausführenden Firmen sind. Es zeichnet sich ab, daß die Entwicklungs- und Pflegepläne für Schutzgebiete an Bedeutung gewinnen werden, während Landschaftsplanungen für Erholungsgebiete, die im vergangenen Jahrzehnt dominierten, an Bedeutung verlieren, jedenfalls für die staatliche Naturschutzverwaltung. Die Erholungsplanung ist nach Auffassung der Niedersächsischen Naturschutzverwaltung primär Selbstverwaltungsaufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften.



Eine fünfreihige Schutzpflanzung auf einem erosionsgefährdeten Boden im Emslandmoor in Norddeutschland, die auf der Grundlage eines Landschaftsplanes angelegt worden ist.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

Die nach dem Gesetz verordnete Landschaftsplanung ist keineswegs eine Erfindung unserer Tage. Ich erinnere an die jüngere Zeit: Professor Heinrich Wiepking hat seit 1934 im Lehrbereich der Friedrich-Wilhelms-Universität Berlin zum ersten Male eine umfassende Landschaftsplanung gelehrt, und seine Schüler haben vor und nach dem Zweiten Weltkrieg Landschaftspläne — damals Landespflege-Pläne genannt — aufgestellt. Heute gibt es eine Legion von — erfolgreichen — Professoren und Legionen von Studenten, grundsätzlich, angesichts des veränderten Umweltbewußtseins, eine erfreuliche Tatsache.

Ich selbst habe gleich nach dem Kriege viele Landespflegepläne in Niedersachsen aufgestellt und konnte diese durchweg in die vorhandenen Wirtschafts- und später, nach dem Verkünden des Bundesbaugesetzes, in die Flächennutzungspläne eingliedern und zum Teil realisieren, damals eine ausgesprochene Seltenheit. Ein Beispiel ist der Landschaftsplan Langelshem—Astfeld—Herzog Julius Hütte, im Jahr 1952 aufgestellt, und als Folgewirkung wurde 1955 ein Verband gegründet. Nach Aufforstung gem. Landschaftsplan von weit über 100 ha Land auf zum Teil vergifteten und sehr sensiblen Standorten, konnte eine neue Landschaft als Visitenkarte des Nordharzes hier entstehen. Ein Beispiel, daß in diesem Bundesland gleich nach dem Krieg durchaus unter erschwerten Bedingungen Landschaftsplanung durchgeführt und ermöglicht wurde.

Es sind nun 2½ Jahre her seit Inkrafttreten des Nieders. Naturschutzgesetzes. Das Land Niedersachsen hatte sich im Vergleich zu anderen Flächenstaaten ziemlich zurückgehalten, wahrscheinlich um die Erfahrungen der bisherigen Ländergesetze zu studieren, sicher aber um der Bundesgesetzgebung nicht vorzugreifen und damit ein Abdriften dieses Landesgesetzes von der Bundesregelung gering zu halten. Lediglich im Jahr 1971 wurde das Bodenabbaugesetz erlassen, wonach ein Landschaftsplan gefordert wurde. Eine vorzügliche Sache; nur aus der Sicht des praktischen Landschaftsarchitekten auch eine trübe Erfahrung, da jeder Bauunternehmer versuchte, möglichst schnell und billig über irgendein Büro des Tiefbaus usw. einen sogenannten Landschaftsplan aufzustellen. In den meisten Fällen lief dieser auch bei den Landkreisen mangels fachlicher Kontrolle durch.

Nun, mit dem neuen Gesetz wurden auch neue Maßstäbe gesetzt. Vier Planungstypen werden besonders herausgestellt:

- der Landschaftsrahmenplan,
- der Landschaftsplan,
- der Grünordnungsplan und
- der fachspezifische Plan.

Der Landschaftsrahmenplan soll, so heißt es in einer Landtagsdrucksache, das Kernstück der Landschaft sein.

Wie steht es damit in Niedersachsen? Nun, bisher ist noch kein Landschaftsrahmenplan fertiggestellt. Es gab Vorläufer, den Rahmenplan des Büros Grebe/Sollmann für den Bereich Göttingen und den Rahmenplan unseres eigenen Büros für den Landkreis Soltau, fertiggestellt im Jahre 1976. Neben der Erfassung der für den Naturschutz wichtigen Be-

reiche sah unser Plan vor allem die richtige Lenkung der Entwicklung der späteren Gemeinden im Verhältnis zur Landschaft vor. Das ist aber keineswegs das Ziel des Nieders. Landschaftsrahmenplanes. Er wird als flächendeckende Fachplanung, als Gutachten angesehen und hat nach dem Runderlaß des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Hannover die Gegebenheiten knapp, aber erschöpfend und allgemeinverständlich darzustellen.

Der Landschaftsrahmenplan soll nach dem Landschaftsprogramm entwickelt werden. Das ist aber noch in Arbeit, für eine Zwischenlösung ist gesorgt. Die Bestandsaufnahme ist natürlich wichtig. In dem Gliederungsschema zu den Richtlinien des Landschaftsrahmenplanes werden vor allem genannt:

- für den Naturschutz wichtige Bereiche
- für die Erholung wichtige Bereiche
- Bodenabbaustellen
- für sonstige Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wichtige Bereiche.

Weitere wichtige Anforderungen werden gestellt.

Der Landschaftsrahmenplan ist von der unteren Naturschutzbehörde aufzustellen, wobei davon ausgegangen werden muß, daß die wichtigsten Teile der Bestandsaufnahme von der Fachbehörde für Naturschutz beim Landesverwaltungsamt vorgegeben werden. Das gilt für die in Niedersachsen ausgewiesenen zehn verschiedenen Naturräume.

Wie sieht der freiberufliche Landschaftsarchitekt das Problem?

Soweit keine Daten vorliegen: Soll er dem Kreis oder der kreisfreien Stadt das gesamte Programm gemäß den Richtlinien zum Gesetz anbieten? Ich glaube, nur wenige Büros werden in der Lage sein, mit einem entsprechenden Stab sämtliche erforderlichen Bestandsaufnahmen durchzuführen. Da erscheint mir der zweigleisige Weg besser: die Daten werden dem Landschaftsarchitekten an die Hand gegeben und er wertet diese für seine Planungsarbeit aus. Ein Splitten scheint hier vernünftig zu sein — unter der Voraussetzung, daß die Fakten greifbar sind, ansonsten wird der planende Landschaftsarchitekt zusammen mit eigenen oder »angemieteten« Ökologen usw. sämtliche Forderungen der Rahmenplanung selbst erfüllen.

Es ist noch anzumerken, daß der Landschaftsrahmenplan eine reine Fachplanung ist, die nicht abgestimmt werden muß. Damit soll der Kreis oder die kreisfreie Stadt die Möglichkeit haben, auf der Grundlage des regionalen Raumordnungspogrammes bzw. des Landschaftsprogrammes eine landschaftspolitische Willensäußerung zu demonstrieren.

Nun zum Landschaftsplan.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auf die Landschaftsplanung hinweisen, die wir seit zwei Jahren für die Stadt Wolfsburg durchführen, und zwar im Maßstab 1:10.000. Da ein Rahmenplan noch nicht besteht, muß das »Pferd von hinten aufgezügelt werden«. Aus dem Landschaftsplan wird die untere Naturschutzbehörde den Landschaftsrahmenplan herausfiltern, z. B. die vielen zusätzlich zu den Vorga-

ben des Landesverwaltungsamtes ermittelten Biotope übernehmen, und damit diesen Fachplan mit den landschaftspolitischen Forderungen anreichern. Mit dieser Zielsetzung haben die Vertreter der Hannoverschen Fachbehörde Naturschutz, das Planungsamt und die Landschaftsarchitekten die Probleme besprochen. Es ist aber die Frage zu stellen, ob für die kreisfreie Stadt Wolfsburg angesichts eines noch zu erläuternden Landschaftsplanes, der auch eine Reihe von Aussagen im Maßstab 1:25 000 trifft, ein Landschaftsrahmenplan überhaupt erforderlich ist. Darüber sollte mit der Fachbehörde noch gesprochen werden.

Nun zum § 6 des Naturschutzgesetzes:

Danach sollen die Gemeinden zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege Landschafts- und Grünordnungspläne aufstellen, soweit dies zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Das ist ein ziemlich weicher Punkt, denn wer entscheidet, wann die Aufstellung eines Landschaftsplanes bei den leeren Kassen der Kreise und kreisfreien Städte »erforderlich« ist. Diese Formulierung ist, für die nächsten Jahre, so glaube ich, für die vielen freien Büros der Landschaftsarchitekten ein ziemlicher Schlag ins Wasser. Hat der Gesetzgeber erkannt, daß trotz des angestiegenen Umweltbewußtseins nur das realisiert werden kann, was planerisch festgelegt ist?

Doch nun zu unseren Erfahrungen, die sich laut Seminarthema mit der Landschaftsplanung ergeben haben. Im Rahmen dieses kurzen Referates muß ich auf die Inhalte und den Ablauf der Landschaftsplanung Wolfsburg nicht im einzelnen eingehen, das ist Ihnen vom Grundsatz her bekannt. Ich darf nur noch bemerken, daß die Konkretisierung der Entwicklungsziele und der Maßnahmen von uns wie folgt zu beschreiben ist: Der Landschaftsplan ist das landschaftsplanerische Fachprogramm mit den gesamtäumlichen Zielvorstellungen, mit den Teilentwicklungsplänen für bestimmte Freiraumnutzungen, mit den Objekt- bzw. teilraumbezogenen Entwicklungsvorschlägen und mit den rechtlichen Festsetzungen. Gleichzeitig wird ein landschaftsplanerischer Fachbeitrag zu anderen Fachplanungen wie Siedlung, Verkehr, Land- und Forstwirtschaft, d. h. für den Flächennutzungsplan, gegeben.

Eine der wichtigsten Erfahrungen, die auch bisher sicher andere Landschaftsarchitekten gemacht haben, ist die Tatsache, daß von Anfang an die richtige Kontaktperson zum Auftraggeber zur Verfügung stehen muß. Das sollte nach Möglichkeit ein Kollege oder doch ein Vertreter des Planungsgebietes sein. Als besonders günstig erweist sich eine projektbegleitende Gruppe, die sich aus entsprechenden Vertretern der Ämter und jenen der Verbände zusammensetzt. Ich nenne hier den Deutschen Bund für Vogelschutz, den Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, die Verbände der Jäger, der Land- und Forstwirte sowie die einzelnen dort vorhandenen Wissenschaftler, Heimatforscher usw. Diese Gruppe wurde von Zeit zu Zeit zusammengerufen und ihnen wurden die einzelnen Arbeitsabschnitte in Form von Arbeitspapieren an die Hand gegeben. Mehrfach konnten mit entsprechenden Vertretern vor Ort z. B. Biotope ausgeteilt, diskutiert und grob bewertet werden. Die Arbeitspapiere umfassen u. a. folgendes: Problemkomplexe und Fragestellungen der Untersuchung, vorrangige Zielsetzungen, Arbeitsprinzipien, Fragebogenteil zur Konsumentenbefragung, Bestandsaufnahme der landschaftsökologischen Gegebenheiten, Kulturlandschaft, geschichtliche Besonderheiten Wolfsburgs und ihre Bedeutung für die Landschaftsplanung, ökologische und gestalterische Verträglichkeitsuntersuchung, und zwar für den Konfliktbereich Biotopschutz und Erholung in der Landschaft.

Ein anderes Arbeitspapier behandelt die Standortsuche für einen zentralen neuen Südfriedhof.

Gestatten Sie aber, daß ich auf eine sehr wichtige Maßnahme hinweise, nämlich auf die Bürgerbefragung 1982 »Wolfsburger Grün«. Da heißt es u. a.: »Welche Einrichtungen und Anlagen vermissen Sie in den Grün- und Freiflächen Ihres Stadtteiles am meisten? Wenn Sie die freie Landschaft außerhalb des Siedlungsraumes oder nahegelegene Wälder, Wasserläufe und Seen aufsuchen, welche Aktivitäten üben Sie dort aus?« Diese und ähnliche Fragen wurden zum Thema »Wolfsburger Grün« von uns gestellt. Nach einem statistischen Zufallsverfahren wurde etwa jede hundertste Anschrift aus dem Einwohnerverzeichnis herangezogen. Das Interesse an dieser Fragebogenaktion war überraschend groß und die Angaben waren für den planenden Landschaftsarchitekten außerordentlich aufschlußreich. Auf Einzelheiten dieser Fragebogenaktion kann ich nicht eingehen, ich möchte jedoch nur einen Punkt herausstellen. Da gab es die Frage: »In letzter Zeit ist häufiger die Meinung zu hören, daß die Grünflächen im Siedlungsbereich weniger intensiv gepflegt werden sollten. So wird z. B. wöchentliches Rasenmähen als übertrieben angesehen. Wie stehen Sie dazu?« Eine Gruppe, das sind 53,7% sagte: »ja, ich bin auch für eine weniger intensive Grünflächenpflege, weil u. a. ich bunte Blumenwiesen viel schöner finde als Rasenflächen«, oder »weil Pflanzen und Tiere dadurch mehr Lebensraum erhalten« oder mir »wildnishaft naturnahe Grünflächen besser gefallen«. Nur 18,6% der Befragten finden eine intensive Grünflächenpflege besser.

Meine Damen und Herren, ich will Ihnen hier nicht weitere Programmpunkte des Landschaftsplanes Wolfsburg erläutern, jedoch ist diese Landschaftsplanung in der neuen Ära des Naturschutzgesetzes von Niedersachsen erfolgt und wir haben den Vorstellungen des Naturschutzgesetzes möglichst zu entsprechen. Noch ein Hinweis zum Kartenteil: Es wurden im Maßstab 1:10 000 der Naturhaushalt, die Realnutzung, die Bewertungsergebnisse, das Freiflächensystem, sodann die Freiflächen-Infrastruktur als Planung und die Karte der Maßnahmen als Sonderkarte, abschließend die Karte der Belastbarkeit bearbeitet. Dazu kommt natürlich eine Reihe von Kartendarstellungen im Maßstab 1:25 000.

Weitere Hinweise: Ich glaube, daß der Landschaftsarchitekt zu neuen Siedlungsmaßnahmen Stellung nehmen muß. Er sollte bereits aufgestellte Planungen für neue Ortsteile kritisch durchleuchten, sowohl vom Städtebaulichen als auch vom Landschaftlich-Morphologischen. So geschah es hier z. B. bei dem mittelfristig zu planenden Baugebiet R, für das die Grundstruktur überprüft wurde und für welches Vorschläge zur besten Integration in dem hier bewegten Landschaftsraum zu machen waren. Das schließt auch den Vorschlag zu einem klimahygienischen Gutachten ein.

Es sollte weiter angemerkt werden, daß sehr auf die Identität der einzelnen Ortsteile um Wolfsburg geachtet werden muß. Die Stadt ist, wie viele andere, durch die Gemeindeform gewachsen und hat in ihrem Stadtkörper eine ganze Reihe von früher selbständigen ehemaligen Bauerndörfern, die ihre historische Mitte und ihre alte Substanz bewahrt haben. Das gilt insbesondere auch für die Ortsrandgestaltung, um die Siedlungs- und Landschaftsstruktur und -kultur erlebbar zu machen.

Wir mußten uns auch zum Standort der Deponie und einer neuen Kläranlage äußern. In der Regel gehen Gutachten von Experten voraus. In Wolfsburg haben wir die derzeitigen Standorte kritisch beleuchtet und jeweils fünf alternative Standorte bewertet.

Der Landschaftsplan sollte außerdem Hinweise auf die Gebiete geben, die einer weiteren Bearbeitung bedürfen. Im Stadtbereich Wolfsburg werden im Zusammenhang mit dem

Landschaftsplan zwei Grünordnungspläne für Taleinheiten von der Quelle bis zur Mündung bearbeitet. In diesem Zusammenhang wurden für die Bearbeitung eines großen natürlichen Rückhalte-Beckens, des Aue-Teiches, wertvolle Erkenntnisse nach Einschaltung des Institutes für Geobotanik an der TU Hannover und nach Hinzuziehung von Fachleuten der Ornithologie, Entomologie usw. gewonnen. Das gleiche gilt für mehrere kleine Bereiche im Rahmen der Grünordnungspläne. Man kann nur empfehlen, wenn finanziell irgend möglich, sich der Hilfe von Spezialisten für die Landschafts- und Grünordnungsplanung zu bedienen. Leider ist bei dem derzeitigen Diktat der leeren Kassen eine solche Finanzierung in Frage gestellt.

Meine Damen und Herren, wir stellen immer wieder fest, daß der Landschaftsarchitekt mit seiner Planung viel zu spät beauftragt wird, obwohl es nie zu spät ist. Das gilt z. B. für die Beurteilung der Bebauungspläne. So hatten wir bei unserer Untersuchung nach einer Erhebung der Freiraumbedürfnisse in einem bestimmten Stadtgebiet festgestellt, daß hier ein Defizit für 10 000 Einwohner vorhanden ist, welches angesichts der Planung nicht abzudecken ist. Wir kamen zu spät, der Plan war schon »festgestellt«, und so müssen jetzt aus den grünen Randbereichen möglichst nutzbare Freiräume herausgequetscht werden und es ist vorzuschlagen, daß die Siedlung selbst mehr aufgelockert und mit einer Großgrünstruktur durchzogen wird.

Was für manche Siedlungsbereiche gilt, das gilt auch für die Trassierung von Ortsumgehungen. Auch hier sind die Dinge bisweilen gelaufen, und sofern planfestgestellt, nicht mehr zu ändern. Wohlgermerkt, ich spreche von den Ortsumgehungen und nicht von den Bundes- und Fernstraßen, bei denen die raumordnerischen Vorgaben mit entscheiden. Es ist notwendig, daß bei allen neu zu planenden Ortsumgehungen der Landschaftsarchitekt sich einschaltet und nach den für den Erlebnisraum Landschaft günstigsten Lösungen sucht. Das wird im Falle Wolfsburg natürlich getan. Die Ämter sind heute aufgeschlossen genug, um sich mit den Argumenten des Planers auseinanderzusetzen. Man sollte aber vermeiden, die verschiedenen Ämter einer Stadt zu spät zu beteiligen, sonst kommt es vor, daß bei den abschließenden Besprechungen hartnäckig Einwendungen erfolgen, die nicht unbedingt fachlich begründet sein müssen, sondern die auch an den sensiblen Bereich der Kompetenz rühren.

Noch ein Hinweis zur Frage, inwieweit sich der Landschaftsarchitekt in die innerstädtischen Räume »einmischen« darf. Ich meine er sollte es, sofern hier ein Freiraum-Charakter wie z. B. bei großen Parkplätzen oder offenen noch ungeklärten Bereichen sichtbar ist.

Noch eine Frage: Was passiert nach der Aufstellung des Landschafts- oder Grünordnungsplanes? Ich glaube, es be-

steht kein Zweifel, daß diese in die Bauleitplanung integriert werden sollten, wie das auch § 6 des Naturschutzgesetzes sagt: »Landschaftspläne und Grünordnungspläne werden zur Vorbereitung oder Ergänzung ihrer (nämlich der Gemeinden) Bauleitplanung, zur Vorbereitung von Maßnahmen nach § 28 sowie zur Gestaltung von Grünflächen, Erholungsanlagen u. a. Freiräumen aufgestellt«. Dabei kann z. B. auch der Landschaftsplan als Parallelplan zum Flächennutzungsplan oder der Grünordnungsplan als Parallelplan zum Bebauungsplan oder aber als Bebauungsplan selbst verbindlich gemacht werden.

Ich fasse zusammen:

Die Aufstellung des von der unteren Naturschutzbehörde zu veranlassenden Landschaftsrahmenplanes dürfte für die meisten freien Landschaftsarchitekten im Hinblick auf den zweiten, nämlich den Planungsteil interessant sein, sofern die Grundlagen und Daten seitens der Fachbehörde Naturschutz in ausreichendem Maße vorliegen.

Was den Landschaftsplan selbst betrifft, so kann ein gutes Ergebnis erwartet werden, wenn ein Amt und eine projektbegleitende Gruppe die Planung betreuen und wenn durch entsprechende Zwischenberichte und Erläuterungen eine demokratische und realistische Planung ermöglicht wird. Das läßt für den Landschaftsarchitekten trotzdem viel an Initiative und Überzeugung offen und macht klar, daß Landschaftsplanung nicht nur ein Auswerten und Anpassen ist, sondern daß hier durchaus die Kreativität möglich und umsetzbar ist. Das gilt auch für die Grünordnungspläne, die sich in der Regel aufgrund der Vorschläge des Landschaftsplanes ergeben.

Aber doch noch ein letztes Wort zum Geld, ich meine zum Honorar des Landschaftsarchitekten.

Meine Damen und Herren, hier leben wir in einem mittelalterlichen Zustand, denn die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure aus dem Jahre 1976 verpflichtet den Landschaftsarchitekten, die Gebühr nach den Flächengrößen zu errechnen. Zwar lassen die Leistungsbilder und die Auslegung der besonderen Leistungen einen geringen Spielraum, aber trotzdem meine ich, daß der Flächenbezug zur Erhebung der Honorare völlig ungenügend ist, zumal man eine adäquate Einstufung der Diplomingenieure für Landespflege, also der Mitarbeiter, erwartet. Der Landschaftsplan soll aber mit seinen Aussagen den engeren und weiteren Lebensraum seiner Bewohner prägen helfen und ihn human, auf die Zukunft hin, erhalten oder entwickeln. Eine Sozialwohnung kostet heute etwa DM 200 000,—, fast soviel wie ein Landschaftsplan für eine Großstadt von etwa 130 000 Einwohnern, an dem ein Team zwei Jahre zu arbeiten hat. So sind die Relationen, ich danke Ihnen.

Nordrhein-Westfalen

Henning Schulzke

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

1 Der Landschaftsplan nach Landschaftsgesetz

Der Landschaftsplan, wie er durch das Gesetz zur Sicherung des Naturhaushaltes und zur Entwicklung der Landschaft — Landschaftsgesetz (LG)¹⁾ — in Nordrhein-Westfalen 1975 eingeführt wurde, ist nicht nur ein Fachplan oder ein Gutachten mit empfehlendem Charakter, sondern ein eigenständiger, verbindlicher Plan mit gesetzlich geregelter Inhalt. Er wird von den Kreisen und kreisfreien Städten — als Pflichtaufgabe — flächendeckend in Nordrhein-Westfalen für die Entwicklung, den Schutz und die Pflege der Landschaft und ihrer Bestandteile außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und des Geltungsbereichs der Bebauungspläne aufgestellt und als Satzung beschlossen. Nach Landschaftsgesetz enthält der Plan:

- die Darstellung des Landschaftszustandes (§ 17 LG)
- die Entwicklungsziele für die Landschaft (§ 18 LG)
- die besonders geschützten Teile von Natur und Landschaft = Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile (§§ 19—23 LG)
- die Zweckbestimmung für Brachflächen (§ 24 LG)
- die besonderen Festsetzungen für die forstliche Nutzung (§ 25 LG)
- die zur Verwirklichung der Entwicklungsziele notwendigen Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen (§ 26 LG).

Nach den Bestimmungen der zweiten Verordnung zur Durchführung des Landschaftsgesetzes (2. DVO vom 8. 4. 1977 (GV. NW. S. 222)) besteht der förmliche Landschaftsplan aus fünf Teilen:

- der Grundlagenkarte I
- der Grundlagenkarte II
- der Entwicklungs- und Festsetzungskarte
- den textlichen Darstellungen und Festsetzungen
- dem Erläuterungsbericht.

Alle fünf Teile des Landschaftsplans sind Teile der Satzung, haben aber unterschiedlich rechtliche Stellungen.

Die Grundlagenkarten I und II sowie die dazugehörigen verbalen Aussagen (Erläuterungsbericht) sind nur Satzung im formellen Sinn, d. h. sie sind Teile der Satzung, haben selbst aber keinen verbindlichen Charakter.

Die Entwicklungs- und Festsetzungskarte und die textlichen Darstellungen und Festsetzungen sind Satzung im materiellen Sinn, d. h. ihre Aussagen erhalten durch den Satzungsbeschluß die Verbindlichkeit; die zeichnerisch und textlich dargestellten Entwicklungsziele für die Landschaft sind nur behördenverbindlich, die Festsetzungen dagegen sind allgemeinverbindlich.

Die Wirkungen des Landschaftsplans sind sehr umfassend und vielfältig:

- Die Fachbehörden haben die im Landschaftsplan dargestellten Entwicklungsziele für die Landschaft bei allen

behördlichen Maßnahmen im Rahmen der dafür geltenden gesetzlichen Vorschriften zu berücksichtigen.

- Bei Eingriffen in Natur und Landschaft sind im einzelnen auch die festgesetzten Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen in Einklang zu bringen mit den von anderen Behörden vorgesehenen Maßnahmen.
- Die öffentliche Förderung von Eingrünungen, Anpflanzungen, Aufforstungen, Rekultivierungen, Meliorationen u. a. hat sich an den Zielen und Festsetzungen auszurichten.
- Die Durchführung der im Landschaftsplan festgesetzten Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen obliegt den Kreisen und kreisfreien Städten; sind Gemeinden, Gemeindeverbände oder andere Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts Eigentümer der betreffenden Flächen im Plangebiet, so sind diese zur Durchführung verpflichtet.
- Die Durchführung von zumutbaren Anpflanzungen oder anderen Maßnahmen zum Schutz gegen Immissionen oder zum Ausgleich vorhandener Verunstaltungen des Landschaftsbildes sowie von bestimmten Pflegemaßnahmen kann dem Verursacher oder dem Eigentümer oder Besitzer des Grundstückes aufgegeben werden, von dem die Störung ausgeht.
- Außerdem wird bestimmt, daß die Grundstückseigentümer im Landschaftsplan festgesetzte Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen zu dulden haben, wenn dies nicht zu unzumutbaren Beeinträchtigungen führt.
- Auch kann ein besonderes Duldungsverhältnis — gegen Entschädigung des Eigentümers — zur Durchführung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen begründet werden.
- Und letztlich wird im § 42 LG die Möglichkeit der förmlichen Enteignung zur Verwirklichung der im Landschaftsplan getroffenen Festsetzungen geregelt.

Der Landschaftsplan wurde vom Gesetzgeber so angelegt, daß sein Inhalt nicht weiterhin die Naturschutzarbeit von Zufällen abhängig macht und die Naturschutzverwaltung nicht mehr ohne Entscheidungsgrundlage den konkurrierenden Raumansprüchen gegenübersteht. HOPPE/SCHLARMANN²⁾ sprechen davon, »daß die Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen auf dem Prinzip der Bündelung von Planung, Durchführung, ordnungsbehördlicher Eingriffsermächtigung und Finanzierung beruht«. Damit ist der Landschaftsplan zu dem zentralen Instrument für alle Planungen und Maßnahmen geworden, die auf Natur und Landschaft einwirken, ist für sie Richtschnur und beeinflußt den Planungs- und Handlungsspielraum anderer Behörden.

1) LG vom 18. 2. 1975 (GV. NW. S. 190) geändert durch das Gesetz zur Änderung des Landschaftsgesetzes vom 6. Mai 1980 (GV. NW. S. 498), Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 1980 (GV. NW. S. 734).

2) HOPPE, Prof. Dr. Werner, und RA Dr. Hans SCHLARMANN: Die Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen; Natur + Recht, 1981, Heft 1, S. 17—20.

2 Erfahrungen

Mit der Einführung dieses förmlichen Landschaftsplans berateten alle an der Planung Beteiligten Neuland. Deshalb richtete der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen unmittelbar nach Inkrafttreten des Landschaftsgesetzes einen Arbeitskreis ein, dem alle an der Aufstellung von Landschaftsplänen beteiligten Behörden und Stellen — einschließlich freier Planungsbüros — angehörten. Die Ergebnisse dieses Arbeitskreises wurden in einer Arbeitsanleitung — der sogenannten »Silberfibel« — veröffentlicht, die eine gute Starthilfe insbesondere für die Planer war.

Und dennoch taten sich die verschiedenen Behörden und Stellen anfangs noch sehr schwer, weil es an Erfahrungen mit dem neuen Instrumentarium mangelte, weil Informationen nur ungenügend vorlagen oder weitergegeben wurden und weil Gesetzesinhalte z. T. falsch ausgelegt wurden.

So galt es vor allem, sich mit der strengen Form und dem vorgeschriebenen Inhalt des Landschaftsplans vertraut zu machen. Man mußte auch lernen, daß das Versäumte der letzten dreißig Jahre und das Wünschenswerte der nächsten zwanzig oder fünfzig Jahre nicht in diesen einen Landschaftsplan eingebracht werden konnten, sondern nur das fachlich Notwendige und Machbare der nächsten überschaubaren zehn bis fünfzehn Jahre. Wo dies nicht beachtet wurde, wo Landschaftsplanentwürfe sehr umfangreiche und weitreichende Festsetzungen enthielten, z. B. das Verbot der Umwandlung in einen Nadelholzbestand für einen erst vierzigjährigen Buchenbestand, oder das Verbot der Wiederaufforstung eines erst dreißigjährigen Fichtenbestandes, gab es von beteiligten Behörden und betroffenen Eigentümern erheblichen Widerstand und Kritik.

Der daraus resultierende Vorwurf der totalen Verplanung und Reglementierung der Landschaft, der völlig überzogen und zu teuren Planung, konnte erst im Laufe der Jahre durch gemeinsames Arbeiten bei der Aufstellung der Landschaftspläne ausgeräumt werden.

Bei der Formulierung und Darstellung von Entwicklungszielen für die Landschaft, die für die Laufzeit des Landschaftsplans über das Schwergewicht der zu erfüllenden Aufgaben der Landschaftsentwicklung Auskunft geben sollen, mußten manche Mißverständnisse ausgeräumt werden. Zuerst gab es das Problem der Überlagerung von Entwicklungszielen, welche Entwicklungsziele durften sich nicht, welche konnten sich überlagern. So konnten sich z. B. die im § 18 LG vorgegebenen Entwicklungsziele »Erhaltung einer mit natürlichen Landschaftselementen reich oder vielfältig ausgestatteten Landschaft« und »Anreicherung einer im ganzen erhaltungswürdigen Landschaft mit gliedernden und belebenden Landschaftselementen« grundsätzlich nicht überlagern, weil das Schwergewicht der Landschaftsentwicklung nur auf einer Handlungsanweisung — dem Erhalten oder dem Anreichern — ruhen konnte. Und wenn die »Anreicherung« als Entwicklungsziel dargestellt wurde, so bedeutete das natürlich zugleich auch die Erhaltung der vorhandenen Landschaftsstrukturen. Das von wenigen befürchtete »Zur-Disposition-Stellen« von Landschaftselementen hat im Landschaftsplan keinen Platz.

Auch mit der Formulierung neuer Entwicklungsziele gab es Schwierigkeiten. Ein in manchen Landschaftsplänen dargestelltes Entwicklungsziel für Bereiche, in denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, lautete: »Schaffung von Ausgleich und Ersatz.« Das Schaffen von Ausgleich und Ersatz ist aber bereits durch § 4 ff. LG allgemeinverbindlich für die Verursacher von Eingriffen vorgegeben. Hier müßte also ein Entwicklungsziel dargestellt werden, das das Handlungskonzept für das Ausgleichen oder Ersetzen geben soll, nämlich z. B. die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit

des Naturhaushaltes und/oder die Schaffung oder Entwicklung von Lebensstätten.

Hinsichtlich der besonders geschützten Teile von Natur und Landschaft — Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile — mußte die Erfahrung gemacht werden, daß das Schützen nach den vertrauten Musterschutzverordnungen nicht mehr ausreichte. Der Landschaftsplan als Satzung bedingt die parzellenscharfe Festsetzung, die genaue Festlegung des Schutzzweckes und — neben allgemeinen Regelungen — die notwendigen zweckgebundenen und gebiets- oder objekt-spezifischen Verbote und Gebote. Das brachte anfänglich die Gemüter der Vertreter verschiedener Behörden und Stellen, der »Nutzer und Schützer«, zur Wallung; den einen gingen die Festsetzungen viel zu weit, den anderen nicht weit genug. Doch die Notwendigkeit, sich immer wieder mit der Materie auseinandersetzen zu müssen, und die vielen Diskussionen brachten Einsicht und gemeinsam getragene Ergebnisse.

Mittlerweile werden in den meisten Landschaftsplänen landesweit übliche »Standardfestsetzungen« verwandt. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen hat die Erfahrungen der Landschaftsbehörden genutzt und hat in diesem Jahr ein erstes Muster mit standardisierten Vorschlägen für Schutzfestsetzungen — einschließlich gebietsspezifischer Alternativen — zur Diskussion gestellt.

Als sehr wirkungsvoll hat sich die Bestimmung im § 25 LG erwiesen, daß für bestimmte Flächen die Erstaufforstung untersagt werden kann. Damit ist der Landschaftsplan das Instrument, das wirksam das Zuwachsen der Täler und des Umfeldes der Dörfer in den Mittelgebirgslandschaften verhindert. Zwar wird häufig auf § 41 des Landesforstgesetzes verwiesen, wonach die Erstaufforstung nur mit Genehmigung der Forstbehörde zulässig ist, was eine Festsetzung im Landschaftsplan überflüssig mache; aber nach Landesforstgesetz darf die Genehmigung »nur versagt werden, wenn Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung der Aufforstung entgegenstehen ... oder eine Aufforstung die Agrarstruktur oder Maßnahmen zu deren Verbesserung erheblich beeinträchtigen würde«. Diese Einschränkungen machen deutlich, daß Belange des Arten- und Biotopschutzes, die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft (= Naturschutz und Erholung) nur im Landschaftsplan hinreichend berücksichtigt werden können.

Die Festsetzungen von Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen nach § 26 LG waren häufig Gegenstand von Diskussionen. Neben dem Streit über das Maß, d. h. die Vielzahl der Anpflanzungen, beschäftigte uns vor allem die für eine Satzung hinreichende Genauigkeit der einzelnen Festsetzungen. So genügt es für die satzungsbedingte Genauigkeit nicht, nur die Anpflanzung eines Feldgehölzes, eines Ufergehölzes oder einer Hecke, den Bau eines Wanderweges oder eines Parkplatzes festzusetzen. Es muß schon ausgeführt werden, ob die Gehölze flächig, in Reihen oder in Gruppen gepflanzt werden sollen, aus wie vielen Reihen die Hecke bestehen soll, mit welchen Materialien Weg und Parkplatz gebaut werden sollen und wie breit der Wanderweg wird oder wie viele Stellplätze der Parkplatz erhalten soll.

In diesem Zusammenhang muß ich auch das immer wieder heiß umstrittene und diskutierte Verhältnis von Landschaftsplan und Bauleitplänen ansprechen. Der Landschaftsplan ist nicht — wie oft behauptet wird — eine Konkurrenzplanung zur Bauleitplanung der Städte und Gemeinden, er greift auch nicht in die Planungshoheit der Gemeinden ein. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans und die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind bei der Aufstellung des Landschaftsplanes zu beachten. Damit dürfen die Darstellungen und Festsetzungen

gen des Landschaftsplans den Inhalten der Bauleitpläne nicht entgegenstehen.

Auch der Geltungsbereich des Landschaftsplans wird durch die Bauleitpläne vorgegeben; denn der Landschaftsplan erstreckt sich nur auf die Flächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslagen und außerhalb des Geltungsbereichs der Bebauungspläne.

Andererseits muß die Bauleitplanung gem. § 1 Abs. 6 BBauG und § 33 LG den Landschaftsplan mit seinen Darstellungen und Festsetzungen berücksichtigen. Es gibt also zwischen Flächennutzungsplan und Landschaftsplan eine genau festgelegte Wechselwirkung, die auf gegenseitiger Beachtung und Ergänzung beruht.

Während in den kreisfreien Städten der Landschaftsplan heute anscheinend immer noch im Schatten der Flächennutzungsplanung steht (von 23 kreisfreien Städten hat erst die Stadt Mülheim-Ruhr einen rechtskräftigen Landschaftsplan), ist bei den Kreisen dieses auch hier anfängliche Problem inzwischen überwunden worden.

Für den besiedelten Bereich, auf den der Landschaftsplan keine Wirkung entfalten kann, ist noch festzuhalten, daß auch in Nordrhein-Westfalen — wie in anderen Bundesländern — die Möglichkeit besteht, Grünordnungspläne zu erarbeiten.

Nach § 27 Abs. 3 LG ist bei der Aufstellung eines Landschaftsplans »mit den fachlich beteiligten Behörden und öf-

fentlichen Stellen, insbesondere mit den Gemeinden, Fachplanungsbehörden, Landwirtschaftskammern, Bezirksplanungsbehörden sowie mit den Beiräten bei der unteren Landschaftsbehörde eng zusammenzuarbeiten«. Diese Bestimmung hat sich erstaunlicherweise in der Realisierung am schwierigsten und mit den meisten Problemen behaftet erwiesen.

Über die Frage, was ist unter enger Zusammenarbeit zu verstehen, zerstritten sich die Parteien. Die einen forderten unter Berufung auf diese enge Beteiligung ein weitgehendes Mitspracherecht bei der Erarbeitung der einzelnen Festsetzungen; die anderen beteiligten die Träger öffentlicher Belange manchmal erst so spät, daß diese den Landschaftsplanentwurf erstmals mit seiner öffentlichen Auslegung zur Kenntnis erhielten.

Dies und eine weithin unterlassene Aufklärung der Träger öffentlicher Belange und der vom Landschaftsplan betroffenen Grundeigentümer über Sinn, Inhalte und Wirkungen des Landschaftsplans führten zu emotionalisierten Auseinandersetzungen und schließlich zu Einwendungen gegen den Landschaftsplan bei seiner Offenlegung, die in die Hunderte gingen, ja in einem Fall die Tausend sogar überschritten.

Erst das bewußte Informieren der Öffentlichkeit, das örtlich geführte Einzelgespräch mit den Betroffenen und vor allem die Bildung eines kleinen Arbeitskreises, der die Aufstellung des Landschaftsplans begleiten sollte, glätteten allmählich die Wogen. In diesen Arbeitskreisen sitzen Vertreter der



Ein als Naturdenkmal geschützter Einzelbaum (Stieleiche).

wichtigsten Träger öffentlicher Belange, z. B. Gemeinde, Landwirtschaftskammer, Forstbehörde, Beirat bei der unteren Landschaftsbehörde, Landesanstalt für Ökologie und evtl. auch das Amt für Agrarordnung. In einigen Kreisen waren auch noch je ein Vertreter der im Kreistag vertretenen Parteien anwesend.

Es wurde nun sachlich und konstruktiv zusammengearbeitet; viele Probleme wurden so bereits bei der Aufstellung des Landschaftsplans gemeinsam gelöst. So gibt es heute schon Landschaftsplanentwürfe, gegen die bei der öffentlichen Auslegung weniger als fünfzig Einwendungen vorgebracht werden, und das bei einer Plangebietsgröße von 80 bis 100 qkm.

Was an Bedenken und Anregungen während der Offenlegung vorgebracht worden ist, wird mit den zu beteiligenden Behörden und öffentlichen Stellen erörtert. Dieser Erörterungstermin hat sich als sehr sinnvoll herausgestellt, da durch das Austauschen von Argumenten manche Bedenken und Anregungen ausgeräumt werden können. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, daß die mit der Novellierung des Landschaftsgesetzes 1980 eingeführte Möglichkeit der Änderung des Landschaftsplans — auch in einem vereinfachten Verfahren — sich als sehr wirkungsvoll erwiesen hat. So können Probleme, die sich nach Offenlage des Landschaftsplanentwurfs nicht ohne erneute Offenlage lösen ließen, nun aus diesem Verfahren herausgenommen und in einem Änderungsverfahren gelöst werden. Hierdurch wird der Satzungsbeschluß nicht hinausgezögert, der Landschaftsplan kann in Kraft treten, und die notwendigen Änderungen oder Ergänzungen können im Änderungsverfahren alsbald vorgenommen werden. Diesen Weg haben denn auch schon mehrere Kreise beschritten, die ersten Änderungsverfahren sind bereits eingeleitet.

Die Genehmigung der Landschaftspläne durch die höheren Landschaftsbehörden hat sich bisher als durchweg problemlos herausgestellt. Auch die Umsetzung der bereits in Kraft getretenen Landschaftspläne ist aufgrund der großzügigen Förderung mit Landesmitteln (Übernahme der Kosten bis zu 80%) überall gut in Gang gekommen. So werden Anpflanzungen durchgeführt, Feuchtbiotop angelegt, Rekultivierungen betrieben, Wege und Parkplätze gebaut sowie Pflege- und Gestaltungsmaßnahmen in Schutzgebieten vorgenommen.

Abschließend will ich noch kurz auf den augenblicklichen

Stand der Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen eingehen. Nach Inkrafttreten des Landschaftsgesetzes 1975 begannen damals 13 Kreise und kreisfreie Städte mit der Erarbeitung von Landschaftsplänen, sie sollten Modellcharakter für alle weiteren Landschaftspläne haben. Bald nahmen weitere Kreise und kreisfreie Städte die Arbeit am Landschaftsplan auf. Das überforderte alle an der Planung Beteiligten: wie bereits eingangs geschildert, fehlte Erfahrung und Umgang mit dem neuen Instrumentarium, außerdem gerieten die Landwirtschaftskammern, die Forstbehörden und die Landesanstalt für Ökologie, die die entsprechenden Fachbeiträge als Grundlage für die Landschaftsplanung zu erarbeiten hatten, in Personalnot und Zeitverzug bei der Auslieferung der Beiträge. So kam es bei der Aufstellung der Landschaftspläne zu ähnlichen Verzögerungen, wie sie uns von der Aufstellung der Flächennutzungspläne nach Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes her bekannt waren.

Erst im Dezember 1980 konnte der erste Landschaftsplan in Nordrhein-Westfalen, nämlich der Landschaftsplan für die Bastau-Niederung im Kreis Minden-Lübbecke, durch den Regierungspräsidenten in Detmold genehmigt werden. Mittlerweile gibt es in Nordrhein-Westfalen 12 genehmigte Landschaftspläne, weitere 13 Pläne haben bereits öffentlich ausgelegen und werden demnächst genehmigt werden. An weiteren 144 Landschaftsplänen wird zur Zeit gearbeitet. Da im September 1984 die Kommunalwahlen ins Haus stehen, werden noch viele Landschaftspläne rechtzeitig vor dem einsetzenden Wahlkampf ins förmliche Verfahren eingebracht werden. Und auch noch weitere Landschaftspläne werden neu in Angriff genommen, denen die Erfahrungen mit den vorangegangenen Plänen voll zugute kommen, d. h. sie werden eine wesentlich kürzere Erarbeitungszeit haben. Es ist deshalb damit zu rechnen, daß die Bilanz am Ende des nächsten Jahres noch positiver ausfallen wird.

Letztlich ist festzuhalten, daß die Aufstellung von Landschaftsplänen in Nordrhein-Westfalen zwar nur langsam anlief, dies aber auch zu einer wünschenswerten Versachlichung der Landschaftsplanung geführt hat. Es hat sich auch gezeigt, daß der nordrhein-westfälische Landschaftsplan ein echter Entwicklungsplan ist, der gem. § 26 Abs. 2 LG mit Zeit- und Finanzbezügen ausgestattet und auf Durchführung angelegt ist (HOPPE und SCHLARMANN). Er hat sich bereits als wirksames Instrument zur Steuerung der räumlichen Entwicklung und zum Schutz von Natur und Landschaft erwiesen.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

1 Vorbemerkungen

Gegenüber anderen Ländern ist das Naturschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland recht weit entwickelt. Auch die einschlägigen Fachgesetze und Richtlinien enthalten eine ganze Reihe von Festlegungen zugunsten von Naturschutz und Landschaftspflege.

Wenn man sich jedoch vorstellt, daß dennoch

- im Lande Nordrhein-Westfalen z. Z. nicht weniger als 266 Pflanzen- und Tierarten vom Aussterben bedroht sind,
- Autobahnkreuze inzwischen Flächen versiegeln, die kompletten mittelalterlichen Stadtgrundrissen Platz böten,
- die Stadterneuerungspolitik nach Prognosen des Deutschen Städtetages, des Deutschen Instituts für Urbanistik oder der GEWOS in den kommenden 10—15 Jahren zunehmend einen Schwerpunkt der kommunalen Investitionspolitik bilden wird,

dann ist es m. E. an der Zeit, die Naturschutzgesetzgebung im Spannungsfeld raumrelevanter Planungen und vor dem eigenen Anspruchshintergrund einer Prüfung ihrer Effizienz zu unterziehen.

Im folgenden soll dies aus der Sicht der Planungspraxis für das Land Nordrhein-Westfalen anhand des Landschaftsgesetzes NW (LG NW) i. d. F. vom 26. Juni 1980 geschehen.

2 Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Das LG NW führt in § 1 zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus:

»§ 1 Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege

(1) Natur und Landschaft sind im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß

1. die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts,
2. die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Pflanzen- und Tierwelt sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft

als Lebensgrundlagen des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft nachhaltig gesichert sind.

(2) Die sich aus Absatz 1 ergebenden Anforderungen sind untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft abzuwägen.

(3) Der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu; sie dient in der Regel den Zielen dieses Gesetzes.«

Im § 1 ergeben sich bereits eine Reihe von Problemen in bezug zur Planungspraxis:

1. wird der sogenannte 'besiedelte Bereich' durch das gesetzliche Instrumentarium der Landschaftsplanung nach den §§ 15 und 16 nicht hinreichend berücksichtigt. Hierauf wird im folgenden noch eingegangen.
2. fehlt es an der grundsätzlichen Definition und Operationalisierung von Begriffen wie
 - Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts
 - Nutzungsfähigkeit der Naturgüter.
3. werden die genannten Ziele nur 'als Lebensgrundlage des Menschen bzw. als Voraussetzung für seine Erholung' angesehen; hier ist also nicht der Schutz von Ökosystemen an sich Ziel der gesetzlichen Regelung, sondern die Gewährleistung angemessener Lebensgrundlagen. Landschaftspflege und Naturschutz geraten hierbei sehr schnell in Konkurrenz mit anderen menschlichen Bedürfnissen, insbesondere mit ökonomischen Interessen.

Auf die sich aus dem Absatz 2. ergebenden Schwierigkeiten des Abwägungsgebotes sowie der im Absatz 3. festgelegten Landwirtschaftsklausel sei hier nur der Vollständigkeit halber hingewiesen.

Der § 2 des LG NW legt die Grundsätze fest, nach denen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen sind. Auch hier finden sich wieder eine Reihe von Problemstellungen, die in der Planungspraxis nicht befriedigend gelöst sind.

Beispielhaft seien erwähnt:

- Erhaltung un bebauter Bereiche als Voraussetzung für die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts . . . in für ihre Funktionsfähigkeit genügender Größe (§ 2, Ziff. 2 LG NW).
Welche Kriterien sind hier anzuhalten und wie sind sie zu bewerten?
- Vermeidung oder Verminderung von Beeinträchtigungen des Klimas durch landschaftspflegerische Maßnahmen (z. B. Anlage von Schutzpflanzungen — Festlegung auch von der Landwirtschaft anerkannter Grundsätze).
- Erschließung, Gestaltung und Erhaltung von Flächen für die Naherholung, Ferienerholung und sonstiger Freizeitgestaltung (hierzu sind vor allem auch die Stadt-Umland-Bezüge zu untersuchen, dieses ist z. B. durch den Landschaftsplan NW nicht gewährleistet).

Die Reihe von praxisorientierten Planungsproblemen aus dem Bereich der Grundlagenforschung und Planungssystematik ließe sich fortsetzen.

3 Instrumente der Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen

Die Landschaftsplanung ist das Planungsinstrument zur Umsetzung der Ziele und Aufgaben von Naturschutz und Landschaftspflege. Sie ist in den §§ 15—26 LG NW verbindlich geregelt.

3.1 Landschaftsrahmenplan

Im Gegensatz zum dreistufigen Instrumentarium anderer Bundesländer kennt das nordrhein-westfälische Landschaftsgesetz nur die zweistufige Landschaftsplanung. Für die regionale Ebene gilt hier der Landschaftsrahmenplan.

§ 15 LG NW führt hierzu aus:

»Die regionalen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden im Gebietsentwicklungsplan dargestellt; der Gebietsentwicklungsplan erfüllt die Funktionen eines Landschaftsrahmenplanes nach § 5 Bundesnaturschutzgesetz.«

Während bei dem nachfolgend zu erläuternden Landschaftsplan Aufgaben, Inhalte und Verfahren sehr dezidiert vorgegeben werden, sind bezüglich des Landschaftsrahmenplanes keinerlei weitergehende Aussagen getroffen. Hier wurde bisher versäumt, im Vorfeld des Landschaftsplans auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte ein schlagkräftiges und wegbereitendes Instrumentarium einzuführen.

Wenngleich im einleitenden Textteil eines Gebietsentwicklungsplans etwas von ökologisch orientierter Raumplanung anklingt, wenn es heißt:

»Die ständig wachsenden Ansprüche an unseren Lebensraum gefährden zunehmend die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen. Erst die Sicherung dieser Regenerationsfähigkeit ermöglicht auch eine langfristige ökonomische Nutzung. Die Belastbarkeit der Landschaft wird immer stärker zum begrenzenden Faktor. Ein langfristig gesundes Naturpotential setzt einen behutsamen Umgang mit dem Freiraum und nicht eine bis an die Grenzen ökologischer Tragfähigkeit gehende Siedlungsentwicklung voraus, wie dies in diesem Jahrhundert bislang der Fall war«, weicht das Planungsergebnis z. T. erheblich hiervon ab. In Bereichen, in denen bereits Landschaftsplanentwürfe oder genehmigte Landschaftspläne vorliegen, sind z. T. Aussagen sehr exakt übernommen worden, in anderen Bereichen wurde relativ grob gearbeitet. Die Erhebung der notwendigen Landschaftsdaten ist unvollständig oder zumindest unvollständig dokumentiert, die Auseinandersetzung mit anderen raumrelevanten Planungen ist kaum nachvollziehbar.

Zusammenfassend erscheint ein erheblicher Regelungsbedarf über Inhalte und Methoden des Landschaftsrahmenplanes und eine umfassende Bestandsaufnahme der ökologischen Grunddaten, ohne die eine fundierte Landschaftsplanung bekanntermaßen nicht durchführbar ist.

3.2 Landschaftsplan

Die §§ 16—26 resp. §§ 27—32 regeln die Durchführung der Landschaftspläne auf der örtlichen Ebene der Kreise und kreisfreien Städte. Sie werden ergänzt durch die I. und II. Durchführungsordnung zum LG NW.

Mit der Forderung des verbindlichen, flächendeckenden Landschaftsplanes, hat Nordrhein-Westfalen einen sehr wichtigen Beitrag zur Durchsetzung der Landschaftsplanung geleistet. Es ist nicht in das Ermessen der Gemeinde gestellt, einen Landschaftsplan aufzustellen oder dieses zu unterlassen; die Landschaftsplanung wird hier zur Pflichtaufgabe im Rahmen der gemeindlichen Planung.

Allerdings ist der Zeitpunkt für die Aufstellung des Landschaftsplanes nicht verbindlich geregelt bzw. nicht an andere Planverfahren gekoppelt (z. B. Aufstellung eines Flächennutzungsplanes). U. a. hierdurch ergibt sich in Nordrhein-Westfalen ein erhebliches Vollzugsdefizit im Bereich der Landschaftsplanung. Von den zu erstellenden 400 Land-

schaftsplänen (die Zahlen schwanken erheblich) werden derzeit 175 bearbeitet, 13 Pläne sind bisher genehmigt. »Beim derzeitigen Planungstempo würden 1985 erst 35 Pläne rechtswirksam sein, die nach dem Gesetz geforderte flächendeckende Landschaftsplanung ließe sich erst im Jahre 2050 erreichen.«¹⁾ Die Formstrenge des nordrhein-westfälischen Landschaftsplanes, gesetzlich vorgeschriebene Mindestinhalte und die Abstellung der Planung auf eine ökologische Basis haben zweifellos die Qualität gegenüber der früheren formlosen Landschaftsplanung verbessert, bei der oftmals ein Übermaß an Planungsgrundlagen einem Minimum an Ergebnissen gegenüberstand. Allerdings hat dies auch dazu geführt, daß die Planung für Politiker und Bürger z. T. schwer verständlich ist. Die systematische Übersicht der sogenannten 'Silberfibel' räumt zwar die Möglichkeit der Anlage erläuternder Arbeitskarten ein, die übliche Honorarpraxis schränkt diese Vorgehensweise faktisch jedoch in erheblichem Maße ein. In dieses Problemfeld gehört auch die flächendeckende Darstellung unter Einbeziehung des Innenbereiches, die das 'Lesen' der Pläne wesentlich erleichtern könnte. Auch dies scheitert i. d. R. an der mangelhaften Honorierung der Landschaftspläne.

Aufbereitung und Einbeziehung der Grundlagenkarten in den Satzungsbeschluß haben zu einer erheblichen Erhöhung der Planungskosten und Verlängerung der Planungszeiträume geführt. Hier ist nach Möglichkeit ein vereinfachtes Verfahren anzustreben, indem die Grundlagenkarten nicht am Satzungsbeschluß teilnehmen.

Die formalrechtlichen und systematischen Aspekte der Landschaftsplanung sind durch Landschaftsgesetz, Durchführungsverordnungen, sonstige Anleitungen hinreichend geregelt; auch die Durchführung des ökologischen Fachbeitrages ist durch entsprechende Arbeitsanleitungen abgedeckt. Darüber hinaus bestehen bei der Erarbeitung der Landschaftspläne jedoch eine Reihe von inhaltlichen Fragestellungen, die in weiteren Grundlagenuntersuchungen geklärt werden müssen. Entsprechende Arbeitsanleitungen wären dem Planer an die Hand zu geben, um durch möglichst weitgehende Standardisierung die Sicherheit der Entscheidung im Einzelfall zu festigen und nachvollziehbar zu machen und um möglichst unabhängig von Qualifikation und persönlicher Durchsetzungskraft des Planers einen gleichmäßigen Standard der Landschaftsplanung zu gewährleisten. Hierzu zählen insbesondere:

- Anleitung zur Kartierung der gliedernden und belebenden Landschaftselemente
- Erstellung von Auswahl- und Bewertungskriterien für Schutzausweisungen gem. §§ 19—23 LG NW
- Bewertungs- und Abgrenzungskriterien zur Ausweisung der Entwicklungsziele etc.

Die rechtliche Verbindlichkeit des Landschaftsplanes hat eine Reihe von Vorteilen gegenüber der Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung und gegenüber der Erstellung reiner Planungsgutachten, da die Landschaftsplanung im Abwägungsprozeß mit der Bauleitplanung nicht auf Restpositionen zurückgedrängt wird. Andererseits war diese Verbindlichkeit nur deshalb möglich, weil sich der Regelungsbereich des Landschaftsgesetzes angesichts der grundgesetzlich geregelten Priorität des Bundesrechts vor dem Landesrecht auf den Landschaftsraum außerhalb des besiedelten Bereiches beschränkt. Hier bleibt die Landschaftsplanung hinter dem in den §§ 1 und 2 LG NW formulierten Anspruchshintergrund deutlich zurück. Der Querschnittsanspruch der §§ 1 und 2 LG NW wird in unzureichender Weise genutzt, d. h. die dringend notwendige Auseinandersetzung mit der Bauleitplanung findet — wenn über-

1) Landesregierung Nordrhein-Westfalen:
Umweltprogramm Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Okt. 1983.

haupt — bestenfalls in den randlichen Siedlungsbereichen statt.

Andererseits steht gerade die Auseinandersetzung mit Fragen der Stadtökologie — erinnert sei beispielsweise an den diesjährigen IFLA-Kongreß in München mit seinem Leitthema: Stadt — Natur — Zukunft — im Mittelpunkt der fachlichen Diskussion. Der Landschaftsplan gibt hierauf nur ungenügende Antworten.

Die Möglichkeiten, über den sogenannten Begleitbericht des Planers auf ökologische Fehlentscheidungen oder -entwicklungen hinzuweisen, sind auf jeden Fall zu schwach ausgelegt. Hier müßte eine stärkere gesetzliche Verankerung erfolgen. Im übrigen wird aus taktischen Erwägungen und Gründen der mangelnden Honorierung oftmals auf dieses Instrumentarium gänzlich verzichtet, oder es wird nur mangelhaft durchgeführt. Zudem würde diese Vorgehensweise eine flächendeckende Bestandsaufnahme des Innenbereiches voraussetzen, die zwar prinzipiell möglich ist (vergl. 'Silberfibel', S. 7), i. d. R. aber aus Gründen der mangelnden Honorierung unterlassen wird.

Die unzureichende Auseinandersetzung mit der Bauleitplanung, die fehlende systematische Überplanung des Innenbereichs sowie das Außerachtlassen der strukturellen Verzahnung von Innen- und Außenbereich vor allem im Hinblick auf die Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung, erscheinen als Hauptmängel nordrhein-westfälischer Landschaftspläne.

Daß hier ein Planungs- und Handlungsbedarf, wenn nicht gar eine Verpflichtung besteht, ergibt sich deutlich aus den §§ 1 und 2 des LG NW. Auch die Vielzahl von sogenannten Freiflächenplänen im Zuge der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Gutachten bei Einzelobjekten sind hierfür ein deutliches Indiz. Ebenso weisen die zahlreichen Untersuchungen zur Stadtökologie, Wohnumfeldverbesserung, Flächenrecycling etc. darauf hin, wie wichtig dieses traditionelle Arbeitsfeld der Landschaftsarchitekten für die Stadtentwicklung ist.

Hier böten sich eine Reihe von Möglichkeiten, die Landschaftsplanung effizienter zu machen ohne auf die unbestreitbaren Vorzüge der nordrhein-westfälischen Lösung der verbindlichen Landschaftsplanung zu verzichten. So könnte z. B. die Erarbeitung der Grundlagenkarten für das gesamte Stadtgebiet verbindlich geregelt werden. Ergänzungen müßten hierbei erfolgen hinsichtlich der Bewertung der Grün- und Freiflächen bezüglich Erholung, Stadtklima, Ökologie etc. Der so aufbereitete Grundlagenteil könnte gleichzeitig für eine Überplanung des Innenbereichs als auch für den traditionellen Landschaftsplan dienen, allerdings ohne in den Satzungsbeschluß eingebunden zu werden.

In der Folge wäre es möglich, ein Freiflächenkonzept für den Innenbereich mit anschließender Integration in die Bauleitplanung zu entwerfen; für den Außenbereich könnte zeitgleich wie bisher der Landschaftsplan erstellt werden.

Diese Lösung bietet m. E. eine Reihe erheblicher Vorteile:

- Die Aufstellung der Landschaftspläne würde an einen bestimmten Zeitpunkt gekoppelt und damit beschleunigt.
- Die Auseinandersetzung mit der Bauleitplanung würde den Ansprüchen der §§ 1 und 2 LG NW gerecht.
- Das Verfahren zur Genehmigung des Landschaftsplanes wäre durch die Auskoppelung der Grundlagenkarten aus dem Satzungsbeschluß wesentlich zu beschleunigen.
- Die analytische Betrachtung von Innen- und Außenbereich würde eine systematische bedarfs- und funktionsgerechte Entwicklung der städtischen Freiräume ermöglichen.

- Durch integrierte Bearbeitung von Innen- und Außenbereich würden alle planenden Ämter einer Stadt frühzeitig in die Aufstellung der Landschaftsplanung eingebunden — hierdurch entstünde eine größere Kooperations- und Verständnisbasis.
- Dieses integrierte Konzept einer Landschaftsplanung wäre für Politiker und Bürger wesentlich leichter verständlich. Auch würde über die heutige Situation hinaus das Interesse nicht auf die Grundeigentümer beschränkt; der Landschaftsplan würde ein wesentlich breiteres Echo in der gesamten Öffentlichkeit finden.

Wesentlich bei einer solchen Konzeption wäre jedoch auch hier, Mindestinhalte vorzuschreiben sowie methodische Anleitungen zu erarbeiten, die jedoch nicht nur hinsichtlich der ökologischen Fragestellung, sondern auch hinsichtlich städtebaulich-grünordnerischer Belange zu konkretisieren wären. Zudem wäre eine stärkere Kooperation und interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den Ämtern notwendig.

4 Honorierung von Landschaftsplänen

Die Honorierung der Landschaftspläne nach dem LG NW ist durch die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure nicht abgedeckt. Die Honorarpraxis in Nordrhein-Westfalen geht davon aus, daß die Zuschußrichtlinien des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten in Düsseldorf zur Grundlage der Honorarfestsetzung gemacht werden. Die hieraus resultierenden Honorare sind bekanntermaßen nicht kostendeckend. Es ist daher anzustreben, im Rahmen einer Neufassung der Landschaftsplanung auch die Honorarordnung auf eine solide Grundlage auf der Basis einer novellierten HOAI zu stellen, um eine qualifizierte Durchführung der Planung zu gewährleisten (s. a. Honorarvorschlag des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekten).

Die Vergabe der Landschaftspläne erfolgt i. d. R. über Preisfragen bzw. Ausschreibungen. Nur in Bayern ist festgeschrieben, daß freie Landschaftsarchitekten aufzufordern sind. In Nordrhein-Westfalen steht im Gesetz ausdrücklich, daß die Landschaftsverbände und der Kommunalverband Ruhrgebiet autorisiert sind, neben Landschaftsarchitekten die Landschaftsplanung zu betreiben. Es werden hier beamtete Landschaftsarchitekten und freie Planer dem offenen Preiskampf ausgesetzt.

»Das hat dazu geführt, daß nur ganz wenige freie Landschaftsarchitekten Landschaftspläne nach dem Gesetz in Nordrhein-Westfalen planen dürfen. Wir wissen aber andererseits aus den Berichten der Rechnungsämter, daß die amtliche Planung jenseits jeder Kostendeckung geschieht. Optisch waren bei der Vergabe die Honorare niedrig, die Defizite werden durch die Verbandsumlagen auf alle umgelegt. Auf diese Weise fällt der Etikettenschwindel nicht auf... Sicher ist es richtig festzustellen, daß in Nordrhein-Westfalen ein wirtschaftlicher Abschluß eines Landschaftsplanes nach Gesetz NW z. Z. nicht möglich ist, weil außer den gesetzlichen Problemen auch noch die Gebühren verordnet werden.«²⁾

5 Landschaftspflegerischer Begleitplan

Die Einführung der Eingriffsregelung gem. §§ 4—6 LG NW und Forderung des Landschaftspflegerischen Begleitplanes hat sicherlich zu einer Stärkung der Belange von Landschaftspflege und Naturschutz geführt. Die Vielzahl von

2) BOYER, A.: HOAI: Versuch einer Bilanz in: Landschaftsarchitekten: Standorte und Perspektiven, S. 120.

Landschaftspflegerischen Begleitplänen, die in letzter Zeit erstellt wurden, hat gezeigt, daß dieses Instrument intensiv genutzt wird.

Dennoch sei hier kurz auf einige grundlegende Schwierigkeiten hingewiesen. Die Bewertung von Landschaftseingriffen und möglichen Ausgleichsmaßnahmen wirft in der Planungspraxis sowohl von der Grundlagenermittlung als auch von der Frage, wann ein Eingriff als ausgeglichen anzusehen ist, zum Teil noch erhebliche Schwierigkeiten auf.

Auch die Bemessung von Ersatzmaßnahmen oder möglichen Entschädigungen (§ 7 LG NW) ist bisher für die Praxis noch weitgehend unzureichend geklärt.

Auf diesem Gebiete — dies gilt im übrigen auch für andere Bereiche der Landschaftsplanung — ist vor allem die Verfügbarkeit der Landschaftsdaten zu verbessern. Weiterhin sind für die einzelnen Fachplanungen möglichst standardisierte Bewertungsverfahren zu entwickeln.

6 Umweltverträglichkeitsprüfung

Die vollständige Erfassung und sachgerechte Abwägung von Umwelterfordernissen bei industriellen, verkehrsplanerischen oder sonstigen raumrelevanten Großprojekten ist das Ziel der Umweltverträglichkeitsprüfung. Leider ist dieses Instrumentarium im neuen Landschaftsrecht nicht verankert, obwohl sich hierdurch bereits im Vorfeld der konkreten Planung vor allem auch durch die Betrachtung von Planungsalternativen eine Reihe von Konflikten ausschließen würde.

In der Europäischen Gemeinschaft wird z. Z. eine 'Richtlinie über Umweltverträglichkeitsprüfungen bei öffentlichen und privaten Vorhaben' vorbereitet. Das deutsche Recht enthält zwar für eine Reihe von Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren Elemente einer Umweltverträglichkeitsprüfung, bis heute ist dieses Instrumentarium jedoch weder methodisch entsprechend aufbereitet noch besteht die gesetzliche Pflicht zur Durchführung einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung. Entsprechend halbherzig wird, wenn überhaupt, dieses Instrumentarium bisher gehandhabt.

Die von der Landesregierung NW angeführte Raumverträglichkeitsprüfung, die darauf zielt, konkurrierende Raumanprüche unter umweltpolitischen und anderen Gesichts-

punkten zu erfassen und gegeneinander abzuwägen, kann hierbei nur als erster Schritt angesehen werden.³⁾

7 Grünordnungsplan

Der Grünordnungsplan konkretisiert die städtebauliche Grünordnung auf der Ebene des Bebauungsplanes.

Dieses in der Grün- und Freiflächenpolitik seit langem bewährte Instrument hat im Landschaftsgesetz NW ebenfalls keinen Niederschlag gefunden.

Bei der Darstellung des Planungsinstrumentariums, das sowohl im Rahmen der Stadterneuerung als auch bei Neubau-maßnahmen einzusetzen ist, ist von dem allgemeinen Planungsinstrumentarium der Bauleitplanung auf der Basis des Bundesbaugesetzes in der Fassung von 1976 auszugehen.

Hiernach sind gem. § 1, Abs. 6 BBauG bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, die Belange des Umweltschutzes, die Erhaltung von Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere des Bodens, des Wassers, des Klimas und der Luft, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie die Belange von Sport, Freizeit und Erholung zu berücksichtigen.

Diese allgemeinen Vorgaben finden ihren Niederschlag im Festsetzungskatalog des § 9, Abs. 1 BBauG, der unter den Ziff. 4, 9, 10, 15, 16, 20, 22, 24 und 25 die Freiflächen im einzelnen nach ihren konkreten Bestimmungen aufzählt, die in einem Bebauungsplan ausgewiesen werden können. Hier findet sich ein ausreichendes Instrumentarium, sowohl den ökologischen Erfordernissen als auch den Belangen des Städtebaus und der Wohnumfeldgestaltung gerecht zu werden.

Von diesen Möglichkeiten wird jedoch in der Planungspraxis zuwenig Gebrauch gemacht. Es muß eine zentrale Forderung sowohl an den Bundes- wie an den Landesgesetzgeber sein, zur Umsetzung der Ziele des § 1 BBauG und der §§ 1 und 2 des Landschaftsgesetzes die Verbindlichkeit von Grünordnungsplänen für die Gemeinden vorzuschreiben.

3) Vergl. Landesregierung Nordrhein-Westfalen:
Umweltprogramm Nordrhein-Westfalen, Oktober 1983.

Hessen

Gottfried Heintze

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

Einleitung

In Hessen wurde die Landschaftsplanung als Teil der Raumplanung erstmals 1973 im Hess. Landschaftspflegegesetz (HLPfG) v. 4. 4. 73 (GVBl. I, S. 126) verankert, und zwar sowohl für die Ebene Regionalplanung wie auch für die Ebene Bauleitplanung.

Auch vorher hatte es bereits Landschaftsplanungen in Hessen gegeben, wie z. B. die Landschaftsrahmenpläne für verschiedene hessische Naturparke, es gab aber vereinzelt auch schon Landschaftspläne auf kommunaler Ebene wie z. B. die Planung von OLSCHOWY für Alsfeld, oder von BESERER für Wetzlar. Diese Landschaftspläne hatten damals den Charakter einer eigenständigen, weitgehend unverbindlichen Fachplanung, und das war deren eigentliche Schwäche. Trotzdem wurde damit der Boden bereitet für die später gesetzlich verankerte Landschaftsplanung.

Auf dem Gebiet der Objektplanung, wie z. B. Straßenplanung, Flurbereinigung oder Abbau von Steinen und Erden, gab es in den entsprechenden Fachgesetzen auch früher schon Regelungen, die die Erstellung und Aufnahme von landschaftspflegerischen Begleitplänen ermöglichten.

1 Regelungen für die Landschaftsplanung in Hessen

1.1 Integration der Landschaftsplanung in die jeweils zugeordnete Stufe der Raumplanung

Hessen hat sich bereits 1973 mit dem damaligen Landschaftspflegegesetz für den Weg der Integration der Landschaftsplanung in die jeweilige Stufe der Raumplanung entschieden, denn nur so erlangt die Landschaftsplanung die jeweils mögliche Rechtsverbindlichkeit.

1.1.1 Landschaftsprogramm

Das Hess. Naturschutzgesetz (HeNatG) vom 19. 9. 1980 (GVBl. I, S. 309) sieht kein Landschaftsprogramm vor, weil die wichtigsten Inhalte eines Landschaftsprogramms bereits 1970 in das Hess. Landesraumordnungsprogramm (HLROP) aufgenommen wurden (Hess. Feststellungsgesetz vom 18. 3. 1970, GVBl. I, S. 265).

1.1.2 Landschaftsrahmenpläne

Nach § 3 HENatG (früher § 3 (2) HLPfG) stellen die Träger der Regionalplanung Landschaftsrahmenpläne als Bestandteile der Regionalen Raumordnungspläne mit den überörtlichen Erfordernissen und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf. Hessen verfügt seit 1979 in Form der Karte »Siedlung und Landschaft« der festgestellten Regionalen Raumordnungspläne einschl. der dazugehörigen Texte über verbindliche Landschaftsrahmenpläne. Diese Vorgaben sind gemäß § 1 (4) Bundesbaugesetz (BBauG) i. d. F. v. 6. 7. 1979 (BGBl. I, S. 949) bei der Bauleit- und Landschaftsplanung zu berücksichtigen. Z. Z. werden die Landschaftsrahmenpläne gleichzeitig mit den Regionalen Raumordnungsplänen fortgeschrieben.

1.1.3 Landschaftspläne

Die gleiche Integration gilt für die Bauleitplanung. Landschaftspläne beider Ebenen können nur durch die Aufnahme als Darstellungen oder Festsetzungen in die entsprechenden Flächennutzungs- oder Bebauungspläne gemäß § 4 (2) HENatG verbindlich werden, wo es heißt: »Die Landschaftspläne sind als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufzunehmen.« STICH bezeichnet diese Lösung als »mitlaufende« Landschaftsplanung im Gegensatz zu der »vorlaufenden« Landschaftsplanung in den Stadtstaaten und Nordrhein-Westfalen oder der »integrierten« Landschaftsplanung in Bayern und Rheinland-Pfalz.

1.2 Aufstellen von Landschaftsplänen in 2 Stufen

In § 4 (1) HENatG heißt es: »Auf der Grundlage des Landschaftsrahmenplanes stellen die Träger der Bauleitplanung Landschaftspläne auf. In den Landschaftsplänen sind die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit Text, Karte und Begründung darzustellen.«

Im Unterschied dazu hieß es in § 3 (5) HLPfG: »Auf der Grundlage der Landschaftsrahmenpläne stellen die Gemeinden in Erfüllung des § 1 (3) BBauG Landschaftspläne im Rahmen der Bauleitplanung auf.« Beide Gesetze zeichnen sich dadurch aus, daß sie nur sehr knappe Formulierungen über die Landschaftspläne auf der Ebene Bauleitplanung, ihren Inhalt, ihre Aufstellung und ihre Verbindlichkeit enthalten. M. E. reichen jedoch die Vorschriften in § 4 HENatG in Verbindung mit den hierzu herausgegebenen Erlassen aus; allerdings weist STICH darauf hin, daß die Hinweise zum Inhalt eigentlich im Gesetz enthalten sein müßten anstatt im Erlaß.

HLPfG und HENatG unterscheiden sich im Grundsatz nur wenig, im Detail ist allerdings folgender Unterschied wichtig: im HENatG fehlen die Worte »im Rahmen der Bauleitplanung«. Nach dem HLPfG gab es nur die in die Bauleitplanung integrierte Landschaftsplanung, und zwar von Beginn der Aufstellung bis zur Genehmigung. Im HENatG heißt es zwar, die »Träger der Bauleitplanung« stellen die Landschaftspläne auf, aber dies ist lediglich ein Hinweis auf den, der für die Aufstellung verantwortlich ist und keine Vorschrift über die Regelung des Verfahrens und der Verbindlichkeit.

Das heißt also, bis zu der Übernahme der Landschaftspläne in die Bauleitpläne ist der Landschaftsplan auch in der Form des Gutachtens möglich. Das hat den Vorteil, daß er in der Aufstellungs- und Diskussionsphase nicht an die Vorschriften des BBauG gebunden ist und sich durchaus auch kritisch zu den Inhalten der jeweiligen Bauleitpläne äußern kann, auch z. B. zu Darstellungen oder Festsetzungen bereits rechtskräftiger Flächennutzungs- und Bebauungspläne, oder daß er alternative Lösungsvorschläge enthalten kann, z. B. zu Trassenplanungen oder Baugebieten.

Darüber hinaus wird hierdurch unterstrichen, daß der Landschaftsplan nicht ausschließlich eine Ergänzung zum jeweiligen Bauleitplan darstellt, sondern daß er auch Grundlagen und Vorschläge enthalten soll, wie sie für künftige Eingriffe

gemäß § 5 HENatG und die dazugehörigen Ausgleichsmaßnahmen sowie für Planungen und Maßnahmen nach dem IV. und V. Abschnitt des HENatG (Schutzgebiete, Artenschutz) erforderlich sind. Gerade im Hinblick auf diese Zielsetzung gewinnen der Grundlagenteil und die Bewertung von Natur und Landschaft eine besondere Bedeutung.

Nach nunmehr 3jähriger Erfahrung mit dem HENatG hat sich die zweistufige Vorgehensweise bei der Aufstellung von Landschaftsplänen zum Flächennutzungsplan inzwischen durchgesetzt, d. h. zunächst Aufstellung des Landschaftsplans nach § 4 (1) HENatG als Gutachten, sodann Integration des Planes in den Flächennutzungsplan gemäß § 4 (2) HENatG.

1.3 Inhalte und Verfahrensweisen, Arbeitsgruppe

Die Einzelheiten zum Inhalt der Landschaftspläne sowie zum Verfahren bei ihrer Aufstellung sind in folgenden Erläuterungen geregelt:

- Gemeinsamer Erlaß des Hess. Ministers für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten und des Hess. Ministers des Innern vom 12. 10. 1982 betr.: »Aufstellung von Landschaftsplänen nach § 4 HENatG« (St.-Anz. S. 1977).
- Erlaß des Hess. Ministers für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten betr.: »Bildung und Arbeitsweise einer Arbeitsgruppe« vom 18. 10. 82 (St.-Anz. S. 1979).
- Ergänzungserlaß des Hess. Ministers für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten vom 4. 7. 83, Az.: II B 1 — LK. 67.2.2.1 — 5010/83.

Beim Inhalt wird der »planungsbezogenen Bestandsaufnahme und ihrer Bewertung nach den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege« besondere Bedeutung zugewiesen, ebenso auch den »alternativen Lösungsmöglichkeiten«. Im übrigen wird auf das Referat von SOLLMANN verwiesen.

Beim Verfahren ist als Besonderheit auf die im o. g. Erlaß genannte »Arbeitsgruppe« hinzuweisen. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus je einem Vertreter der sogenannten »grünen Träger öffentlicher Belange« zusammen, nämlich dem jeweils örtlich zuständigen Forstamt, Amt für Landwirtschaft und Landentwicklung sowie Wasserwirtschaftsamt; die Geschäftsführung für die Beratungen und Sitzungen dieser Arbeitsgruppe liegt bei den unteren Naturschutzbehörden, die Hess. Landesanstalt für Umwelt (HLfU) nimmt in der Regel an den Sitzungen teil.

Die Arbeit dieser Arbeitsgruppen hat sich inzwischen voll bewährt. Insbesondere trägt sie zu einer Qualitätsverbesserung der Landschaftsplanung bei, indem sie den Planer und die Gemeinde während der Planbearbeitung unterstützt und berät; dies gilt sowohl für die Erstellung des Gutachtens nach § 4 (1), insbesondere aber auch für die Integrationsphase nach § 4 (2) HENatG.

In einigen Landkreisen trifft sich die Arbeitsgruppe inzwischen einmal monatlich zu regelmäßigen Sitzungen, um gemeinsam alle vorliegenden Bauleit- und Landschaftsplanverfahren zu beraten, eine Regelung, die sich ebenfalls bewährt hat.

Nach § 4 (1) HENatG Satz 3 ist die HLfU bei der Aufstellung von Landschaftsplänen zu beteiligen; nach § 4 (3) HENatG ist die obere Naturschutzbehörde vor der Genehmigung von Bauleitplänen, die Landschaftspläne enthalten, zu hören.

1.4 Verzichtserklärung

Eine weitere hessische Besonderheit stellt die »Verzichtserklärung« dar. In § 4 (1) HENatG heißt es: »Von der Erstellung von Landschaftsplänen kann abgesehen werden, wenn die vorherrschende Nutzung der Gemarkung den Zielen der Landschaftspflege entspricht und wenn eine Nutzungsänderung nicht zu erwarten ist. Die Entscheidung über den Verzicht trifft die untere Naturschutzbehörde.«

Über diese Regelung des »Verzichts« ist viel diskutiert worden, sie hat aber im Umkehrschluß zu der Einsicht geführt, daß die Aufstellung von Landschaftsplänen in Hessen ein Regelerfordernis darstellt, so wie es auch aus § 1 (6) BBauG abzuleiten ist. Bisher ist von der Verzichtserklärung lediglich bei geringfügigen Flächennutzungsplan-Änderungen oder bei kleineren Bebauungsplänen Gebrauch gemacht worden.

1.5 Ergänzung der Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 (1) BBauG

Hessen hat von der Ermächtigung des § 9 (4) BBauG Gebrauch gemacht und den an sich abgeschlossenen Katalog des § 9 (1) erweitert, und zwar durch die »VO über die Aufnahme von auf Landesrecht beruhenden Regelungen in den Bebauungsplan« vom 28. 1. 1977 (GVBl. I, S. 102). Diese VO besagt, daß die materiellen Inhalte von Orts- und Gestaltungssatzungen nach § 118 der Hess. Bauordnung (HBO) vom 31. 8. 1976 (GVBl. I, S. 339) auch als Festsetzungen in den Bebauungsplan aufgenommen werden können. § 118 ermöglicht u. a. Satzungen über folgende Aufgaben der Grünordnung:

- die Gestaltung, Größe und Zahl der Stellplätze für Kraftfahrzeuge;
- gärtnerische Gestaltung der Grundstücksfreiflächen und deren »Bepflanzung mit umweltnützlichen Bäumen und Sträuchern nach Art, Zahl und Verteilung«;
- Vorgartengestaltung. Im Gegensatz zur früheren Regelung in der HBO muß die ausschließliche oder überwiegende gärtnerische Gestaltung der Vorgärten jetzt ausdrücklich durch Satzung oder durch Festsetzungen im Bebauungsplan geregelt werden;
- Mindestanteil der »gärtnerisch anzulegenden und zu unterhaltenden Fläche« je nach Art der baulichen und sonstigen Nutzung«;
- Schutz von Bäumen mit mehr als 60 cm Stammumfang.

Diese Inhalte können insbesondere auch als textliche Festsetzungen in den Bebauungsplan aufgenommen werden, z. B.:

»Auf öffentlichen und privaten Parkplätzen ist pro 5 Stellplätze auf gesonderten Pflanzflächen 1 großkroniger Laubbaum zu pflanzen und zu unterhalten.«

»Im Gewerbegebiet ist jeweils an den Grundstücksgrenzen eine mindestens 3reihige geschlossene Schutzpflanzung aus nachfolgend aufgeführten Gehölzen fachgerecht anzulegen und zu unterhalten (1 Pflanze/m²).«

»Im Mischgebiet sind mindestens 50 % der nicht überbauten Fläche gärtnerisch anzulegen und zu unterhalten; davon sind 50 % mit heimischen Bäumen oder Sträuchern zu bepflanzen (1 Pflanze/m²).«

»Im Reinen oder Allgemeinen Wohngebiet ist jedes Grundstück mit einem firstüberschreitenden Laubbaum — auch hochstämmiger Obstbaum — zu bepflanzen.«

»Der vorhandene Bewuchs ist soweit wie möglich zu schonen. Gesunde Bäume mit mehr als 60 cm Stammumfang — gemessen in 1 m Höhe — sind zu erhalten. Hiervon sind Obstbäume — abgesehen von Schalenobst (z. B. Walnuß

und Ebkastanie) — ausgenommen. Falls durch die Erhaltung dieser Bäume die Durchführung zulässiger Bauvorhaben unzumutbar erschwert wird, sind Ausnahmen zulässig, wenn an anderer Stelle des Grundstückes für eine angemessene Ersatzpflanzung Sorge getragen wird. In jeder Phase der Baudurchführung sind die zu erhaltenden Bäume vor schädigenden Einflüssen zu bewahren (s. Deutsche Normen: »Schutz von Bäumen, Pflanzenbeständen und Vegetationsflächen bei Baumaßnahmen« DIN 18 920, Oktober 1973).«

Diese textlichen Festsetzungen erleichtern die Aufnahme grünordnerischer Festsetzungen in den Bebauungsplan, da sie insbesondere die Möglichkeiten des § 9 (1) 25 BBauG ergänzen.

Die o. g. Verordnung enthält jedoch den Nachteil, daß sie zwar den ersten Teil der Ermächtigung von § 9 (4) BBauG regelt, nämlich »die Aufnahme der auf Landesrecht beruhenden Regelungen in den Bebauungsplan«, nicht aber den zweiten Teil, »inwieweit auf diese Festsetzungen die Vorschriften des BBauG Anwendung finden«. Insofern kann die Gemeinde solche Festsetzungen auch ohne formelles Änderungsverfahren nach BBauG aus dem Bebauungsplan wieder herausnehmen, ein Nachteil, der möglichst bald durch Ergänzung des § 118 (4) HBO und dieser Verordnung abgestellt werden sollte!

1.6 Einführung des Freiflächenplans im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens

In § 2 (2) Nr. 10 der Bauvorlagenverordnung vom 22. 5. 1977 (GVBl. I, S. 271) heißt es u. a.:

»Der Lageplan muß insbesondere enthalten . . . die Grundstücksfreiflächen unter Angabe geplanter Veränderungen der Grundstücksoberfläche, der Lage und Größe der Flächen, die gärtnerisch angelegt werden, der Spielplätze für Kleinkinder, der Verkehrsflächen, der Stellplätze für Kraftfahrzeuge . . . und der Stellplätze für Abfallbehältnisse sowie unter Angabe der vorhandenen Bäume, der geplanten Bepflanzung mit Bäumen und Sträuchern und der Ausstattung der Spielplätze für Kleinkinder; die Bäume, die erhalten werden sollen, sind kenntlich zu machen; im übrigen sind die vorhandenen und geplanten Bäume und Sträucher nach ihrer Art zu bezeichnen; für die vorhandenen Bäume ist, soweit erforderlich, auch ihre Größe und ihr Stammumfang in 1 m Höhe der Geländeoberfläche anzugeben.«

Und in § 2 (3) heißt es:

»Der Inhalt des Lageplans nach Abs. 2 Nr. 10 ist auf einem besonderen Blatt (Freiflächenplan) darzustellen: in ihn können auch Angaben aus anderen Nummern aufgenommen werden, wenn dies zweckmäßig ist.«

Danach ist der Freiflächenplan im Baugenehmigungsverfahren eingeführt und stellt ein wirksames Mittel zur Verwirklichung und Einhaltung der grünordnerischen Festsetzungen bei der Baudurchführung dar. Um den Freiflächenplan als Instrument und in seiner Anwendung durch die Bauaufsichtsbehörden zu verbessern, erarbeitet die Hessische Landesanstalt für Umwelt (HLfU) z. Z. ein entsprechendes Merkblatt.

1.7 Einsetzung der Hess. Landesanstalt für Umwelt als »Träger öffentlicher Belange«

Als weiterer Vorteil der hess. Regelungen stellt sich heraus, daß die HLfU seit 1974 als »Träger öffentlicher Belange«

(TöB) im Sinne des BBauG tätig ist. In dem am 16. 4. 1980 erneuerten Erlaß (St.Anz. S. 763) heißt es dazu:

»Bei der Bedeutung und Vielseitigkeit des Umweltschutzes ist es allgemein notwendig, die HLfU zu beteiligen, auf ihre Beteiligung kann nur bei geringfügigen Änderungen bestehender Bauleitpläne verzichtet werden.«

Dieser Forderung des Hess. Ministers des Innern wurde u. a. auch dadurch Nachdruck verliehen, daß die Regierungspräsidenten bei der Genehmigung der Bauleitpläne den Stellungnahmen der HLfU eine besondere Bedeutung beimessen. Seitdem werden der HLfU fast alle Bauleitpläne der 427 Gemeinden in Hessen zur Stellungnahme vorgelegt, und die HLfU ist bemüht, diese Aufgabe als »TöB« im Sinne einer Umweltverträglichkeitsprüfung wahrzunehmen (HEINTZE 1981). Diese Aufgabe wird durch die Landschaftsplanung wesentlich erleichtert.

Es mag zunächst ungewöhnlich erscheinen, daß die HLfU als eine für das ganze Land zuständige Dienststelle hier generell tätig wird, weil im Regelfall die unteren Behörden zu beteiligen sind. Aber hier stellt sich natürlich die Frage: Wo ist die mit Fachleuten besetzte untere Behörde des Umweltschutzes? Für den Bereich der Landespflege sind das in erster Linie die unteren Naturschutzbehörden, die aber leider noch sehr unzureichend mit Fachleuten ausgestattet sind.

Daneben werden Teilaspekte des Umweltschutzes zwar noch von anderen »TöB« wahrgenommen, wie z. B. von den Ämtern der Forst- und Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft und den Gewerbeaufsichtsamtern; die Erfahrung zeigt jedoch, daß gewisse Aspekte überhaupt nicht wahrgenommen werden, wie z. B. der Verkehrslärm, oder daß die Aufgabe, die den »TöB« hier übertragen worden ist, in unzureichender Weise erfüllt wird. Damit wird eine gesetzlich fundierte Chance zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit der Bauleitplanung nicht genügend ausgenutzt.

Hier setzt der Auftrag der HLfU an; diese ist aus folgenden Gründen besonders prädestiniert für die objektive Beurteilung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen aus der Sicht des Umweltschutzes (Umwelterheblichkeit):

- Die HLfU verfügt über ein breites Spektrum an Experten des technischen und ökologischen Umweltschutzes wie sonst keine andere staatliche oder kommunale Dienststelle.
- Die Verbesserung und Verwirklichung des Umweltschutzes ist die primäre und einzige Zielsetzung der im übrigen unabhängigen HLfU, während der Umweltschutz bei anderen Dienststellen gleich- oder nachrangig mit anderen Zielsetzungen wahrgenommen werden muß und viele Stellungnahmen daher schon vor Abgang im eigenen Hause einer Abwägung zwischen den Belangen des Umweltschutzes und anderen, z. T. sogar wirtschaftsbezogenen Belangen, unterzogen werden.
- Durch die zentrale Wahrnehmung dieser Aufgabe von der HLfU ist eine vergleichbare Beurteilung aller Planungen und Maßnahmen in Hessen nach einheitlichen Maßstäben und Kriterien von einer Dienststelle gewährleistet; dabei kommt dem Umweltschutz die Stellung und die größere Durchsetzungskraft der HLfU im Vergleich zu verschiedenen unteren Behörden zugute.

Wegen weiterer Einzelheiten hierzu wird auf die Arbeiten von HENNERKES (1980), FINKE (1981), HINZEN (1983) sowie STEINBERG (1983) verwiesen, die diese Tätigkeit der HLfU untersucht und ausgewertet haben, sowie vom Verfasser (1981 und 1982).

2 Stand der Landschaftsplanung in Hessen

2.1 Ebene Flächennutzungsplan

Trotz einer verständlichen Zurückhaltung der Gemeinden nach Inkrafttreten des HLPfG 1973 ist inzwischen folgender Stand erreicht worden:

Ca. 30 Landschaftspläne sind als Bestandteile von Flächennutzungsplänen genehmigt.

Ca. 230 Landschaftspläne sind in Arbeit, liegen im Entwurf vor oder befinden sich im Verfahren nach BBauG; dabei sind die 43 Gemeinden, für die der »Umlandverband Frankfurt/Main«, einen gemeinsamen Flächennutzungs- und Landschaftsplan erstellt sowie die zehn Gemeinden des »Zweckverbandes Raum Kassel« berücksichtigt.

In einer Anzahl weiterer Gemeinden ist in Kürze mit der Auftragsvergabe der Landschaftspläne zu rechnen. Bei insgesamt 427 Gemeinden in Hessen ist das ein durchaus zufriedenstellendes Ergebnis. Seit etwa einem Jahr werden Flächennutzungspläne ohne den dazugehörigen Landschaftsplan nicht mehr genehmigt; dies gilt auch für gravierende Änderungen von Flächennutzungsplänen.

Natürlich sind die vorliegenden Landschaftspläne in ihrer Qualität sehr unterschiedlich. Manch ein Landschaftsplan ist überarbeitungs- und ergänzungsbedürftig und entspricht noch keineswegs den allgemeinen fachlichen Vorstellungen. Aber das trifft leider bei den Flächennutzungsplänen trotz über 20jähriger Erfahrung mit dem BBauG hin und wieder auch noch zu. Dies hängt u. a. auch mit der Frage der Planersteller und dem Problem der häufig viel zu niedrigen Honorare zusammen; es sollte deshalb erneut überprüft werden, inwieweit durch eine Bezuschussung der Landschaftsplanung als Gutachten nach § 4 (1) HENatG mit Landesmitteln eine Qualitätsverbesserung erreicht werden kann.

Die bisher aufgestellten oder in Auftrag gegebenen Landschaftspläne verteilen sich auf folgende Planersteller:

Landschaftsarchitekten, Landschaftsplaner:	128 = 49 %
Architekten mit Landschaftsplaner im Büro:	16 = 6 %
Architekten ohne Landschaftsplaner im Büro:	27 = 10 %
Planungsgesellschaften:	16 = 6 %
Zweckverband Kassel*:	10 = 4 %
Umlandverband Frankfurt/M.*:	43 = 16 %
Kreisbau- oder -planungsämter:	11 = 4 %
Stadtplanungs- oder -gartenämter*:	4 = 2 %
Staatl. Dienststellen:	8 = 3 %

* = unter Hinzuziehung von Büros für Landschaftsplanung

2.2 Ebene Bebauungsplan

Es wird davon ausgegangen, daß bei zahlreichen Bebauungsplänen die notwendigen grünordnerischen Festsetzungen aus dem zum Flächennutzungsplan vorliegenden Landschaftsplan entwickelt werden können, d. h., daß hier kein eigenständiger Landschaftsplan aufgestellt werden muß. Im übrigen sieht der unter Ziffer 1.3 genannte Gemeinsame Erlass vom 12. 10. 1982 das sogenannte integrierte Verfahren vor, d. h. der Landschaftsplan wird von Anfang an in den Bebauungsplan integriert. Soweit in den Gemeinden auf der Ebene des Flächennutzungsplanes noch kein Landschaftsplan vorliegt, wird die für einen Bebauungsplan erforderliche Landschaftsplanung, die dann über den Geltungsbereich des Bebauungsplanes hinausgehend auch die benachbarten Landschaftsbereiche einbeziehen muß, über den so-

genannten Quereinstieg erreicht; die Ergebnisse dieser Landschaftsplanung werden dann gleichzeitig in die Flächennutzungsplan-Änderung und in den Bebauungsplan integriert.

Bei besonderen Problemgebieten wie z. B. bei Gewerbe- und Industriegebieten, bei Baugebieten in besonders schwieriger landschaftlicher Lage, bei Sondergebieten für Ferien- und Wochenendhäuser sowie Campingplätze wird in der Regel ein gesonderter Landschaftsplan aufgestellt und in den Bebauungsplan integriert.

Auf diese Weise konnte inzwischen erreicht werden, daß die meisten Bebauungspläne grünordnerische Festsetzungen als Ergebnis der Landschaftsplanung enthalten. Hierbei haben sich u. a. die von der HLfU herausgegebenen »Merkblätter zur Bauleit- und Landschaftsplanung« bewährt. Die Intensität und Qualität der Planung läßt sich natürlich noch verbessern, insbesondere durch die verstärkte Hinzuziehung und gleichberechtigte Mitarbeit von qualifizierten Landschaftsarchitekten.

2.3 Landschaftspflegerische Begleitplanung

Die Landschaftspflegerische Begleitplanung läßt auch in Hessen noch viele Wünsche offen; gute Ergebnisse liegen auf dem Gebiet der Flurbereinigung vor, zumal hier auch eine eigenständige fachgesetzliche Regelung vorliegt.

Die »Verordnung über Eingriffe in Natur und Landschaft und die Pflicht zur Pflege von Grundstücken« v. 4. 8. 1982 (GVBl. I, S. 213) ist hinsichtlich der materiellen und formellen Regelungen unbefriedigend. Eine Richtlinie hierzu ist in Vorbereitung, es wird aber bezweifelt, ob damit allein eine Besserung zu erreichen ist, ob hier nicht vielmehr eine Gesetzesänderung erforderlich ist, insbesondere auch für die Regelung der Ausgleichsabgabe, die bisher in Hessen noch kaum angewandt werden konnte. Hierbei sollten u. a. die Forderungen des »Arbeitskreises der Landschaftsanwälte« zur Landschaftspflegerischen Begleitplanung beachtet werden (1981).

Das gute Ergebnis bei der Landschaftsplanung auf der Ebene der Bauleitplanung war nur zu erreichen, weil die Aufgeschlossenheit und Einsicht bei den Gemeinden und ihren Planern gewachsen ist, insbesondere aber auch, weil die bei den Regierungspräsidenten als Genehmigungsbehörden tätigen Städtebauer besonders aufgeschlossen waren für die Notwendigkeit der Landschaftsplanung, und weil diese die HLfU sowie die anderen Träger öffentlicher Belange bei ihren entsprechenden Bemühungen tatkräftig unterstützt haben. Dies spricht dafür, die Zuständigkeit für die Genehmigung der Bauleitpläne unbedingt in der Mittelinstanz zu lassen und nicht etwa auf die Kreise und kreisfreien Städte zu delegieren, wie es in der Vergangenheit bereits überlegt und in anderen Bundesländern auch vollzogen wurde.

3 Folgerungen

3.1 Die flächenbezogene Erfassung der ökologischen Grunddaten für die Landschaftsfaktoren Boden, Wasser, Klima, Tier- und Pflanzenwelt und ihr voneinander abhängiges Wirkungsgefüge ist als wichtige Grundlage für die Landschaftsplanung zu intensivieren.

3.2 In Ergänzung zur Planzeichenverordnung zum BBauG vom 30. 7. 1981 (GVBl. I, S. 833) ist eine Postille über »Planzeichen für die Landschaftsplanung« zu entwickeln, damit ein für alle Bundesländer einheitlicher Katalog von Planzeichen als Empfehlung vorliegt.

3.3 Die Hessische Bauordnung und die »VO über die Aufnahme von auf Landesrecht beruhenden Regelungen in den Bebauungsplan« sollte hinsichtlich der Anwendung der Vorschriften des BBauG auf diese Festsetzungen ergänzt werden.

3.4 Die Regelungen zur landschaftspflegerischen Begleitplanung einschließlich der Ausgleichsabgabe nach § 6—8 HENatG sind in Anlehnung an die Forderungen des Arbeitskreises der Landschaftsanwälte zu verbessern.

3.5 Die im Entwurf vorliegenden Grundsätze der Hess. Landesregierung für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Landes Hessen, die ausdrücklich auch die Genehmigung von Bauleitplänen einschließt, sind in Kraft zu setzen.

3.6 Die Aufstellung von Landschaftsplänen als Gutachten nach § 4 (1) HENatG sollte aus Landesmitteln mit dem Ziel einer Qualitätsverbesserung gefördert werden.

3.7 Die unteren Naturschutzbehörden sind mit Fachleuten der Landespflege und der Landschaftsplanung auszustatten, insbesondere auch im Hinblick auf die den unteren Naturschutzbehörden in § 4 HENatG übertragene Aufgabe der »Verzichtserklärung« auf einen Landschaftsplan sowie auf ihre Geschäftsführung und Mitarbeit in der »Arbeitsgruppe«.

3.8 Dem Freiflächenplan nach § 2 (3) der Bauvorlagenverordnung ist im Baugenehmigungsverfahren durch die Bauaufsichtsbehörden eine höhere Bedeutung beizumessen, um die Umsetzung der Landschaftspläne sowie der grünordnerischen Festsetzungen in die Wirklichkeit zu verbessern.

3.9 Die Gemeinden und ihre Repräsentanten (Bürgermeister, Magistrate bzw. Gemeindevorstände und Parlamente) müssen der Bauleit- und Landschaftsplanung einen höheren Stellenwert beimessen und erkennen, daß diese das wichtigste Instrument zur Erreichung des Zieles eines umweltgerechten Städtebaues darstellt.

3.10 Die Qualität der Landschaftspläne muß u. a. auch durch eine bessere Aus- und Fortbildung der Landschaftsplaner erhöht werden; dies gilt insbesondere für die Phase der Bewertung von Natur und Landschaft sowie für die mit der Planung verbundene Überzeugungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

Literatur:

Arbeitskreis der Landschaftsanwälte: Forderungen für künftige Regelungen und Verfahrensweisen zur Verbesserung der landschaftspflegerischen Begleitplanung; Natur und Landschaft 56 (1981) S. 466/467

FINKE, L., et al.: Umweltgüteplanung im Rahmen der Stadt- und Stadtentwicklungsplanung; — Arbeitsmaterial Nr. 51 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Hannover 1981

HEINTZE, G.: Erfahrungen mit der Umweltverträglichkeitsprüfung in Hessen. — In: Die Umweltverträglichkeitsprüfung — Ein Planungsinstrument ohne politische Relevanz! H. 9 der Schriftenreihe des Fachbereiches Landschaftsentwicklung der TU Berlin 1981, S. 173—191

HEINTZE, G.: Stand der Landschaftsplanung in Hessen — Vorstellung von Beispielen und Folgerungen aus den Erfahrungen. — Referatesammlung zum 155. Kurs des Institutes für Städtebau, Berlin 1982, S. 57—79

HENNERKES, J.: Umweltverträglichkeitsprüfung — Fallstudien in der BRD; Umweltbundesamt, Berlin 1980

Hessische Landesanstalt für Umwelt: Merkblätter zur Bauleit- und Landschaftsplanung, Wiesbaden 1982

HINZEN, A., et al.: Umweltqualität und Wohnstandorte. — Hrsg. vom Umweltbundesamt, Bauverlag, Wiesbaden und Berlin 1983

STEINBERG, R.: Die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in das deutsche Planungs- und Anlagengenehmigungsrecht. — Natur und Recht, 5. Jg. 1983, S. 169—177

STICH R.: Die Rechtsbeziehung zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung, UPR 1983/6, S. 177—186



Ein altes Industriegebiet in Chiba bei Tokyo, das nachträglich aufgrund einer Landschaftsplanung mit einer Rahmenpflanzung umgeben wurde.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

In Hessen sind die landesdeckend aufgestellten Landschaftsrahmenpläne von Fachverwaltungen aufgestellt worden. Die landschaftspflegerischen Begleitpläne, insbesondere für Straßenplanungen, werden von der den Eingriff planenden Verwaltung aufgestellt. In beiden Fällen wurden bzw. werden freie Landschaftsarchitekten nur in ganz geringem Umfang in die Bearbeitung mit einbezogen. Der folgende Beitrag bezieht sich daher weitgehend auf die Landschaftspläne im Rahmen der Bauleitplanung.

1 Verfahren bei der Aufstellung der Landschaftspläne

Da nahezu alle Gemeinden bereits Flächennutzungspläne aufgestellt haben, ist ein gewisser Anpassungsdruck bei der Aufstellung und Integration der Landschaftspläne vorhanden. Änderungen von Flächennutzungsplänen sind nur sehr schwer zu erreichen. Eine Einflußnahme auf den Flächennutzungsplan seitens des Landschaftsplaners ist in der Regel nur bei Neuaufstellungen des Flächennutzungsplanes möglich.

Auftraggeber

Die größeren und mittleren Städte in Hessen mit entsprechendem Entwicklungspotential und mit in kürzeren Abständen notwendig gewordenen Flächennutzungsplanänderungen und -neuaufstellungen, haben bereits auch Landschaftspläne aufgestellt. Dabei sind zwei Besonderheiten zu nennen:

- Landschaftsplan für den Umlandverband Frankfurt, Vorentwurf von drei Planungsbüros erarbeitet, Fertigstellung des Entwurfes und Integration in den Flächennutzungsplan seitens des Umlandverbandes
- Landschaftsplan für den Zweckverband Raum Kassel als Gutachten von vier freien Planungsbüros und einem Koordinator außerhalb der Verwaltung bearbeitet, Fertigstellung des Entwurfs durch den Zweckverband Raum Kassel.

Die beiden Verfahren hatten ähnliche Probleme zu überwinden:

- Die Vorstellungen bzgl. Inhalte und Verfahrensweisen waren beim Auftraggeber relativ unklar und mußten mühsam während des Verfahrens entwickelt werden.
- Die Betreuung des Verfahrens wechselte mehrfach.
- Die beplanten Gemeinden wurden bei der Aufstellung nicht bzw. ungenügend und zu einem späten Zeitpunkt beteiligt.
- Der Auftraggeber übernahm bzw. übernimmt die Integration in die Bauleitplanung ohne Beteiligung der Planbearbeiter.
- Die Bearbeitung hatte eine lange Laufzeit, verbunden mit dem Problem der Aktualisierung der Planungsunterlagen.

- Die räumliche und inhaltliche Abstimmung war ungenügend, bedingt durch Konkurrenzverhalten der beauftragten Planer.

Dagegen sind zahlreiche andere Verfahren für Landschaftspläne in Hessen ohne wesentliche Komplikationen abgewickelt worden. Der Landschaftsplan ist in der Regel als Gutachten erstellt worden und dann in den Flächennutzungsplan integriert worden.

Fachliche Betreuung

Die Gemeinden werden vor und während der Aufstellung der Landschaftsplanung von der Hessischen Landesanstalt für Umwelt beraten. Ihre Beteiligung ist im § 4 des Hessischen Naturschutzgesetzes bestimmt. Diese Beteiligung kann jedoch eine dauernde Beratung durch die Präsenz eines Landschaftspflegers auf Kreisebene oder in der Gemeinde nicht ersetzen. Die Beteiligung der Hess. Landesanstalt für Umwelt hat sich besonders in kritischen Fällen als sehr erfolgreich und wertvoll erwiesen.

Finanzierung

Die Kosten für die Bearbeitung der Landschaftspläne ist in Hessen von den Gemeinden allein zu tragen. Bei kleineren Gemeinden im ländlichen Raum stößt dies auf erhebliche Probleme. Das Bewußtsein für die Notwendigkeit der Aufstellung von Landschaftsplänen ist in diesen Gemeinden meist nicht vorhanden. Eine leistungsgerechte Honorierung ist daher nur selten möglich. Die Tätigkeit des freien Planers steht hier in der Konkurrenz zur kostengünstigen bzw. kostenfreien Leistung durch Fachverwaltungen, Planungsgesellschaften und Siedlungsgesellschaften. Dagegen sind zufriedenstellende Abschlüsse mit den Gemeinden, die mit einem Gartenamt ausgestattet sind, zu erzielen. Aufgrund dieser Gegebenheiten ist die Planungstätigkeit durch freie Landschaftsarchitekten im ländlichen Raum sehr erschwert.

Fachliche Vorgaben

Laut Gesetz sind die Landschaftspläne auf Grundlage des jeweiligen Landschaftsrahmenplanes zu erstellen. Eine detaillierte Vorgabe für den Inhalt ist durch den Erlaß vom 12. 10. 1982 zur Aufstellung von Landschaftsplänen geschaffen. Es fehlen jedoch verbindliche Festlegungen für die Planzeichen. Gegenüber früheren Verfahren mit umfangreichen, zusammenhanglos erhobenen Daten für einen ausführlichen Grundlagenteil, werden heute nach dem neuen Erlaß planungsbezogene Bestandsaufnahmen und -bewertungen durchgeführt. Die Darstellung von Konfliktbereichen bzw. die Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen ist immer häufiger Bestandteil der Landschaftspläne (z. B. Verfahren Kassel — Ökologische und visuelle Verträglichkeitsprüfung). Dieser Leistungsschritt ist in der Praxis am schwersten zu erbringen. Das Fehlen eines Zielkatalogs für Naturschutz und Landschaftspflege sowie einer Handlungsstrategie und eines vergleichbaren Bewertungsrahmens programmieren häufig Konflikte und Verständnisschwierigkeiten zwischen Planern und Auftraggebern. Zur Zeit der knapper werdenden Honorare und dem wachsenden Anpassungsdruck wächst die Gefahr, daß die Bewertungen zunehmend konfliktfreier werden.

Die vorhandenen Grundlagendaten wie die Biotopkartierung, die Flächenschutzkarte und der Landschaftsrahmenplan sind in vielen Teilen ergänzungs- und korrekturbedürftig. Die Vergabe von Sondergutachten zur Erhebung von Grundlagendaten zur Landschaftsplanung ist bei kleinen und mittleren Gemeinden fast nie möglich. In Einzelfällen gelingt jedoch die Hinzuziehung von Fachleuten aus Landesämtern (Hydrologisches Gutachten durch das Landesamt für Bodenforschung und eine Windfelduntersuchung durch die Hess. Landesanstalt für Umwelt für die Aufstellung des Landschaftsplanes Zweckverband Raum Kassel).

Die Hinzuziehung von Biologen und Ökologen muß von dem Planerhonorar abgedeckt werden. Aus diesem Grunde ist die Beteiligung von Sonderfachleuten auf wenige Einzelfälle beschränkt.

Diese Lücke kann teilweise durch die Hinzuziehung von Naturschutzverbänden für die Biotoperfassung geschlossen werden.

Öffentlichkeitsarbeit, Abstimmung

Die Vorstellung der Landschaftspläne als Gutachten erfolgt nur in wenigen Fällen in der Öffentlichkeit. Meist ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Landschaftsplanung auf die Offenlegung des Flächennutzungsplanes mit integriertem Landschaftsplan beschränkt. Aber gerade die rechtzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit ist in der konzeptionellen Phase (Gutachten, Vorentwurf) ungeheuer wichtig. Dazu gehört die Vervielfältigung und Verteilung des Landschaftsplanes. Einige Gemeinden (z. B. Dreieich) betreiben mit Hilfe von Faltschneidern und Postwurfsendungen eine breite Öffentlichkeitsarbeit bei der Landschaftsplanung. Bei der Bevölkerung stoßen die Belange für den Naturschutz und die Landschaftspflege inzwischen häufig auf ein besseres Verständnis als bei der auftraggebenden Verwaltung.

Die per Erlaß einzusetzende »Arbeitsgruppe«, bestehend aus Vertretern der Wasserwirtschafts-, Forstwirtschafts- und Landwirtschaftsverwaltung unter Federführung der Unteren Naturschutzbehörde zwingt zur Auseinandersetzung zwischen Landschaftsarchitekt und Fachbehörden. Die häufig vorhandenen Vorurteile gegenüber der Landschaftsplanung konnten in den Arbeitsgruppensitzungen abgebaut werden; besser als dies in Einzelgesprächen möglich gewesen wäre.

Integration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan

Die Arbeit des beauftragten Landschaftsarchitekten endet häufig mit der Erstellung des Landschaftsplanes als Gutachten. Die Integration des Landschaftsplanes in den Bauleitplan wird häufig von den beauftragten Bauleitplanern in Zusammenarbeit mit der Gemeinde durchgeführt. Der Landschaftsarchitekt wird nur in Ausnahmefällen eingeschaltet. Diese Tatsache beruht auf der mangelnden Bereitschaft der Gemeinden zur fachlichen Auseinandersetzung und zusätzlichen Honorierung. Das Gesetz sieht eine Beteiligung des Planerstellers bei der Integration nicht vor.

In einigen Fällen wird jedoch auch die integrierte Fassung von freien Landschaftsarchitekten erarbeitet (Landschaftsplan Gießen, dargestellt auf der Grundlage des Flächennutzungsplanes, vorlaufend Landschaftsplan der Stadt Lahn als Gutachten).

Genehmigungsverfahren

Die Genehmigung des Flächennutzungsplanes mit integriertem Landschaftsplan erfolgt durch den jeweils zuständigen Regierungspräsidenten unter Einbeziehung der Hess. Landesanstalt für Umwelt und der Bezirksregierung für Forsten

und Naturschutz. Die Zurückweisung fachlich ungenügender Pläne stößt auf große Schwierigkeiten. Eine stärkere Qualitätskontrolle der für die Genehmigung zuständigen Behörden könnte durch die Bezuschussung der Landschaftspläne mit Landesmitteln erreicht werden.

2 Bearbeiter der Landschaftspläne Auswahlverfahren

Zur Zeit steht die Aufstellung der Landschaftspläne überwiegend für kleinere Städte und ländliche Gemeinden an. Aufträge sind i. a. nur über begrenzte Ausschreibungen zu erhalten. Bei diesen Verfahren sind z. Z. Honorarabschlüsse nur noch weit unter den Mindestsätzen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure zu erzielen. Somit ist die Existenz von Planungsbüros, die sich überwiegend mit der Landschaftsplanung befassen, in Frage gestellt. Die Bearbeitung von Landschaftsplänen kann nur noch mit der Abwicklung von Objektplanung oder in Verbindung mit anderen Fachplanungen wirtschaftlich abgewickelt werden.

Konkurrenz durch andere Planungsdisziplinen

Für die Erstellung von Landschaftsplänen bewerben sich bei den Ausschreibungsverfahren zahlreiche Planer aus anderen benachbarten Fachdisziplinen (Regionalplaner, Städtebauer, Geographen, Landwirte und Verkehrsplaner). Den Gemeinden als Auftraggeber wird häufig ein Preisnachlaß und Verfahrensvorteil bei gleichzeitiger Bearbeitung des Landschaftsplanes mit Flächennutzungsplan, Bebauungsplan oder Fachplan angeboten. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Gemeinden in zunehmendem Maße sich anderer Fachdisziplinen zur Erstellung der Landschaftspläne bedienen, zumal das Hess. Naturschutzgesetz den Landschaftsarchitekten als den für die Landschaftsplanung qualifizierten Planer nicht nennt. In vielen Fällen treten die Landschaftsarchitekten als Subunternehmer, als freie Mitarbeiter oder als Angestellte in Planungsbüros anderer Fachdisziplinen auf. Die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit der Planungsaussagen der Landschaftsplanung ist somit durch die Form der Beauftragung in vielen Fällen bereits in Frage gestellt.

Kostendruck durch Agrarstrukturelle Vorplanung

Die mit Bundesmitteln (Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes«) durchgeführten und voll finanzierten Agrarstrukturellen Vorplanungen mit landschaftspflegerischem Beitrag werden als Grattisleistung von den ländlichen Gemeinden gern angenommen. Der landschaftsplanerische Beitrag stellt zwar in der Regel eine verwertbare Leistung für den Landschaftsplan dar, rechtfertigt jedoch nicht den geforderten Preisnachlaß seitens der aufstellenden Gemeinden. Insofern wird mit öffentlichen Mitteln eher eine Behinderung der Landschaftsplanung anstatt ihre Förderung bewirkt.

3 Vollzug und Umsetzung

Gegenüber der inzwischen sehr weit fortgeschrittenen Landschaftsplanung läßt der Vollzug erhebliche Defizite erkennen. Zunächst aber muß klargestellt werden, daß der Landschaftsplan weder auf der Ebene des Flächennutzungsplanes noch des Bebauungsplanes direkt umgesetzt werden kann. In aller Regel ist für eine konkrete Realisierung eine weitere Planungsebene, der Freiflächenplan als Bestandteil des Bauantrages, erforderlich. Die Zuständigkeit für den

Vollzug der einzelnen in der Landschaftsplanung festgelegten landschaftspflegerischen Maßnahmen liegt bei verschiedenen Behörden. Ein durchgängiges Instrument zur Kontrolle des Vollzuges fehlt. Mehrere Landkreise haben ihre unteren Naturschutzbehörden inzwischen mit Landespflegern besetzt. Jedoch besteht noch weiterer Nachholbedarf. Bei dem Vollzug bauaufsichtlicher Aufgaben werden die Belange der Landespflege aufgrund mangelnder personeller Ausstattung bzw. mangelnder Qualifikation weitgehend vernachlässigt. In einem besonderen Fall (Dietzenbach) hat die Gemeinde den Landschaftsarchitekten beauftragt, die Umsetzung der landschaftspflegerischen Maßnahmen aus den Landschaftsplänen zu kontrollieren. Dieses Modell erscheint zwar vorbildlich, ist aber offenbar nur in Gemeinden mit entsprechend entwickeltem Problembewußtsein für die Belange der Landespflege möglich und daher nicht übertragbar.

4 Naturschutzbeiräte und -verbände

Eine wesentliche Unterstützung der landschaftspflegerischen Belange erfährt die Landschaftsplanung durch die Naturschutzbeiräte auf den Ebenen der Landkreise und kreisfreien Städte sowie bei den Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz. Die Zusammensetzung der Naturschutzbeiräte läßt in einigen Fällen zu wünschen übrig. Es ist der Trend feststellbar, die Besetzung der Beiräte mit Vertretern von Wirtschaftsinteressen bzw. von anderen Fachverwaltungen vorzunehmen. Leider sind zu wenig freiberufliche Landschaftsarchitekten in den Naturschutzbeiräten vertreten. Dies beruht vermutlich u. a. auf der ausschließlich ehrenamtlichen und nicht honorierten Tätigkeit in den Beiräten.

Eine wichtige Unterstützung erfährt die Landschaftsplanung sowohl bei der Datenerhebung als auch der Realisierung durch die Naturschutzverbände nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz. Der Einsatz der Verbände und der Umgang mit ihnen ist mit viel Feingefühl zu betreiben. Viele Gemeinden und Fachverwaltungen reagieren zurückhaltend bis ablehnend gegenüber den 29er Verbänden. Bei anderen Gemeinden erfahren sie besondere Wertschätzung und ihre Forderungen werden weitgehend in den Bauleitplänen und den Fachplänen berücksichtigt.

5 Forderungen

Aus der Sicht des Landschaftsarchitekten stellen sich folgende Erfordernisse zur Verbesserung der Durchsetzung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege dar:

- Bessere Ausstattung der Landkreise und Gemeinden mit Landespflegern.
- Verbesserung der Personalsituation der Hess. Landesanstalt für Umwelt um stärker als bisher Grundlagenerar-

beitung, Programmentwicklung für Grundsätze und Richtlinien betreiben zu können.

- Förderung der Landschaftsplanung mit öffentlichen Mitteln, Behandlung der Agrarstrukturellen Vorplanung ausschließlich als Fachplanung.
- Nennung der Landschaftsarchitekten im Naturschutzgesetz als die geeignete und zuständige Personengruppe zur Aufstellung von Landschaftsplänen.
- Klare Festlegung von Leistungsbildern unter Mitwirkung der Hess. Landesanstalt für Umwelt für die Landschaftsplanung in verschiedenen Situationen.
- Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit bei der Landschaftsplanung.
- Stärkere Beteiligung von Landschaftsarchitekten bei der Aufstellung bzw. Fortschreibung von Landschaftsrahmenplänen.
- Vergabe von Landschaftspflegerischen Begleitplänen an freie Büros zur Vermeidung von Konfliktminimierung innerhalb der eingreifenden Fachbehörden.
- Abbau der Kompetenzsplitterung für die Aufgaben der Landespflege.
- Regelung zur Kostenerstattung der Tätigkeit von freiberuflichen Mitgliedern in Naturschutzbeiräten.

Anstelle des Ausbaus landesspezifischer Besonderheiten der Naturschutzgesetzgebung sollte eine stärkere Verständigung mit den anderen Bundesländern treten. Die Vollkompetenz des Bundes für die Naturschutzgesetzgebung bzw. eine weitergehende Ausschöpfung der Rahmengesetzgebung sollte angestrebt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß sich die kleine Gruppe der Landschaftspfleger, Naturschützer und Landschaftsarchitekten gegenüber anderen Interessen nicht mehr durchsetzen kann. Entsprechende Bestrebungen sind in vielen benachbarten Planungsdisziplinen erkennbar. Weder die besondere Eigenart der Bevölkerung noch der Landschaft läßt das föderalistische Prinzip in der Naturschutzgesetzgebung als gerechtfertigt erscheinen. Es besteht die Gefahr, daß die Handlungsfähigkeit der Naturschutzverwaltungen in allen Bundesländern durch die Fülle der Aufgaben formaljuristischer Art ineffektiv werden. Die Schwierigkeit für eine durchgängige Definition von Planungsebenen und -instrumenten in den unterschiedlichen Bundesländern muß überwunden werden. Es geht darum, die geringen Kapazitäten der Naturschutzverwaltungen zusammenzufassen und nicht durch föderalistische Prinzipien auseinanderdividieren zu lassen. Wir brauchen nicht mehr sondern weniger Gesetze in der Landschaftsplanung. Andererseits sind die Instrumente in der Verwaltung durchschaubarer und durchgängiger zu gestalten. Eine Stärkung der Bundeskompetenz für den Naturschutz und die Landschaftspflege ist deshalb erforderlich, weil die natur- und landschaftsbedrohenden und zerstörenden Nutzungsformen auch durch Gesetze mit Vollkompetenz des Bundes geregelt bzw. geschützt werden.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

In dem jetzt vorgelegten Dritten Mittelfristigen Umweltschutzprogramm der Landesregierung von Baden-Württemberg (1983—1987) wird die Landschaftsplanung zur Durchsetzung ökologischer Prinzipien in der Raumplanung besonders hervorgehoben. Diese ökologischen Grundsätze stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit der Eindämmung des Landschaftsverbrauches und den dort aufgezeigten Beurteilungskriterien:

- Wesentliche Eingriffe in Natur und Landschaft, insbesondere Planungen neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen, sind grundsätzlich ökologisch zu bewerten.
- In die Bewertung ist die Abwägung aller zumutbaren Alternativen einzubeziehen.
- Bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen sind die Standorte mit den geringsten ökologischen Belastungen anzustreben. Dabei sind alle Möglichkeiten einer flächensparenden Ausführung zu nutzen.
- Das Ausmaß der neuen Siedlungsflächen ist auf die Stagnation der Bevölkerungszahlen bis zum Jahr 1990 und auf die danach zu erwartende Abnahme der Bevölkerung und des Bedarfs an Arbeitsplätzen abzustimmen.
- In neuen Siedlungsgebieten sind ausreichende Flächen für einen ökologischen Ausgleich und für die Erholung vorzusehen.
- In den Verdichtungsräumen sind die vorhandenen Freiflächen zu erhalten.
- Bestehende Siedlungsflächen sind möglichst intensiv zu nutzen, aufgelassene Flächen sind zu rekultivieren.
- Unvermeidbare erhebliche Belastungen von Natur und Landschaft sind vom Verursacher auszugleichen.

Die rechtlichen Grundlagen der Landschaftsplanung in Baden-Württemberg sind die §§ 5—7 BNatSchG und die §§ 7—9 des Gesetzes zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (NatSchG vom 21. 10. 1975, GBl 654). Sie ist der ökologische Beitrag zur Raumplanung auf allen ihren Ebenen mit folgender Zuordnung und Zuständigkeit:

Der Landschaftsplanung obliegt es, die Zielsetzungen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge konzentriert so darzustellen, daß sie auf den verschiedenen Ebenen der Raumplanung berücksichtigt und — soweit erforderlich und geeignet — integriert werden können.

Zu den einzelnen Planungsebenen:

1 Landschaftsrahmenprogramm

Das Ernährungsministerium hat vor einigen Wochen das erste Landschaftsrahmenprogramm für Baden-Württemberg als eigenständiges Werk veröffentlicht. Durch die parallele Erarbeitung des Landschaftsrahmenprogramms und der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes konnten die

raumbedeutsamen Zielsetzungen dieses Programms in die Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes integriert werden und sind mit dem Beschluß über den Landesentwicklungsplan 1983 vom 12. 12. 1983 und der erforderlichen Rechtsverordnung bereits verbindlich.

Die Aufstellung eines eigenständigen Landschaftsrahmenprogramms bot die Chance,

- die ökologischen Zusammenhänge aus landesweiter Sicht darzustellen,
- Maßnahmen zu entwickeln und darzustellen, die für eine Aufnahme in den Landesentwicklungsplan nicht geeignet sind, aber einen Handlungsrahmen für die Landesregierung und die nachgeordneten Behörden zum Schutz, zur Pflege und zur Erhaltung von Natur und Landschaft stecken,
- den Abwägungsprozeß zwischen ökologischen und ökonomischen Belangen auf Landesebene transparent zu machen,
- den ökologischen Orientierungsrahmen für die weitere Entwicklung von Natur und Landschaft festzulegen.

Das Landschaftsrahmenprogramm fußt auf einer indikatorgestützten Bewertung der 66 naturräumlichen Einheiten Baden-Württembergs. Dieses eigentliche Kernstück des Landschaftsrahmenprogramms wird das Ernährungsministerium bis zur nächsten Fortschreibung des Landschaftsrahmenprogramms weiterentwickeln und auf eine noch breitere Datenbasis stellen.

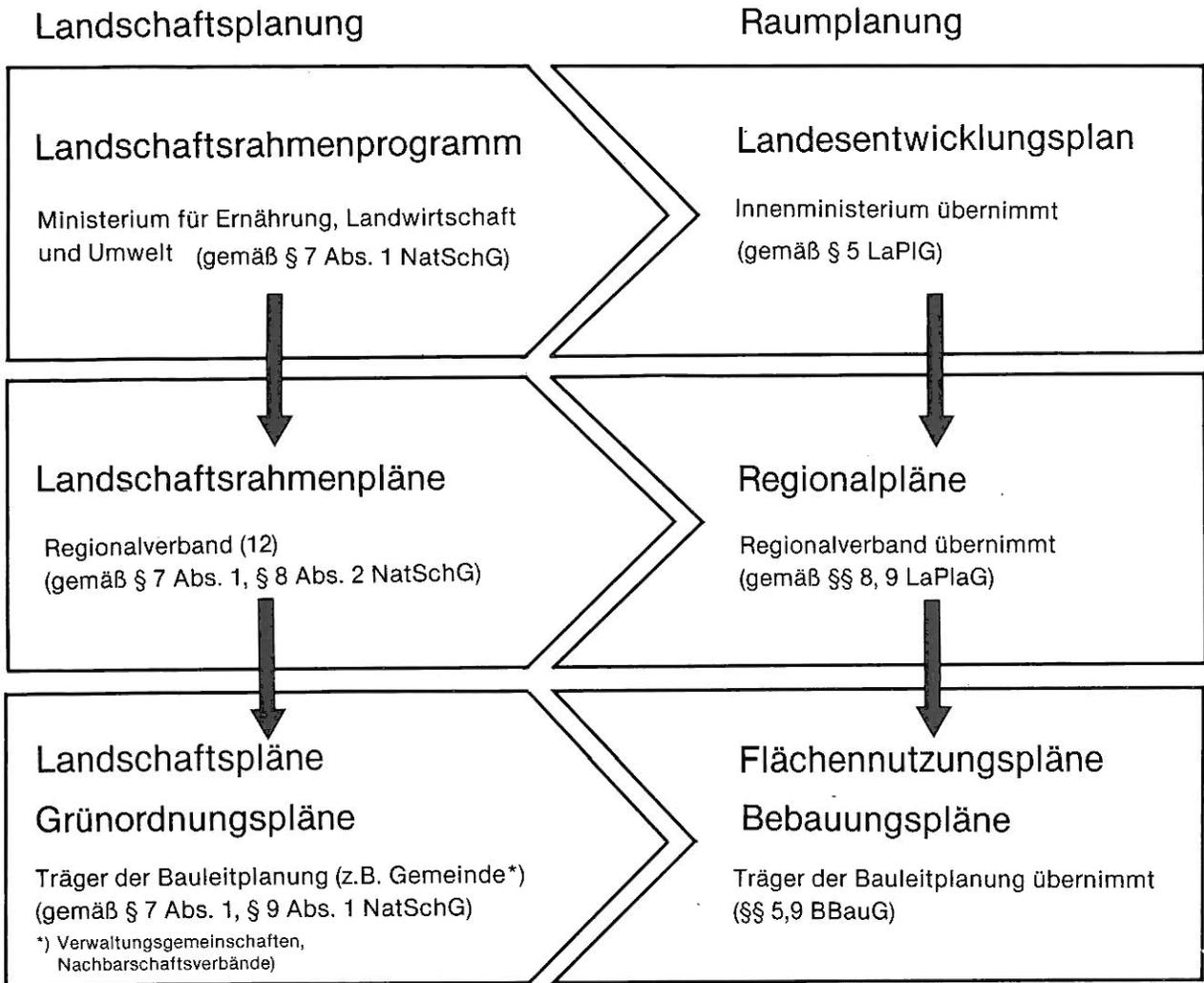
2 Landschaftsrahmenpläne

Die Landschaftsrahmenpläne werden von den Regionalverbänden aufgestellt. Derzeit sind zwei Landschaftsrahmenpläne fertiggestellt und von der Verbandsversammlung beschlossen (Mittlerer Neckarraum und Nordschwarzwald). Die übrigen Pläne befinden sich in unterschiedlichen Arbeitsphasen. Für das Aufstellungsverfahren und den Inhalt liegt ein Richtlinienentwurf vor, der von den Regionalverbänden bei der Aufstellung der Pläne angewandt wird.

Insgesamt gesehen sind die Arbeiten der Regionalverbände zufriedenstellend. Es bestehen jedoch noch Probleme mit der Datenbasis für die Pläne (z. B. Klima) und Schwierigkeiten bei der Definition der Planungsebene, weniger bezüglich der Landesebene, sondern mehr bei der Abgrenzung der Planungshoheit der Gemeinde. Die Gemeinden sind — nicht zuletzt durch die Kommunalreform — selbstbewußter geworden und zunehmend darauf bedacht, ihren Entscheidungsspielraum soweit wie möglich offenzuhalten.

Auch der Landschaftsrahmenplan erlangt keine eigenständige Rechtskraft. Er wird allerdings von der Regionalversammlung förmlich beschlossen und — soweit erforderlich und geeignet — in den Regionalplan integriert.

Bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in Aufstellungsverfahren ist das Regierungspräsidium als Höhere



Naturschutzbehörde herausgehoben. Das Regierungspräsidium ist nicht nur zu beteiligen, sondern mit ihm ist das Benehmen herzustellen.

Da die Regierungspräsidien in Baden-Württemberg eine Bündelungsfunktion nahezu aller Fachbereiche wahrzunehmen haben, wurden dort Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen auch die Forstdirektionen und die Landesanstalt für Umweltschutz mitwirken. Diese Arbeitsgruppe begleitet die Arbeit der Regionalverbände am Landschaftsrahmenplan, liefert Daten und Beiträge und stellt abschließend das gesetzlich geforderte »Benehmen« her.

Nach den bisherigen Erfahrungen hat sich das Instrument des Landschaftsrahmenplanes bewährt. Die Bemühungen müssen sich in Zukunft allerdings mehr darauf konzentrieren, die Datenbasis zu erweitern, um überzeugendere Unterlagen für die Entscheidungsfindung zu erhalten.

3 Landschaftspläne, Grünordnungspläne

Dies ist sicherlich die wichtigste Ebene der Landschaftsplanung. Sie wirkt direkt vor Ort und kann daher entsprechend konkret sein.

Die Träger der Bauleitplanung haben einen Landschaftsplan und einen Grünordnungsplan auszuarbeiten, sobald und soweit es zur Aufstellung, Ergänzung, Änderung oder Aufhe-

bung von Bauleitplänen erforderlich ist, um Maßnahmen zur Verwirklichung von Zielsetzungen nach § 7 Abs. 2 NatSchG näher darzustellen. Dies gilt insbesondere, wenn Gebiete ihres Planungsbereiches

1. nachhaltigen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind,
2. als Erholungsgebiete vorgesehen sind oder deren Erhaltung als Erholungslandschaft besondere Entwicklungs- oder Pflegemaßnahmen erfordern,
3. erhebliche Landschaftsschäden aufweisen oder solche zu befürchten sind,
4. an oberirdische Gewässer angrenzen (Ufergebiete mit Erholungsschutzstreifen nach § 44),
5. aus Gründen der Wasserversorgung unbeschadet wasserrechtlicher Vorschriften zu schützen oder zu pflegen sind,
6. als Grünbestände, als notwendige Freiflächen oder als Mindestflur zur Sicherung der Leistungsfähigkeit eines ausgewogenen Naturhaushalts oder der Erholung festzulegen und zu schützen sind oder
7. vor einer weiteren Inanspruchnahme der freien Landschaft für andere Nutzungen landschaftsökologische Untersuchungen erfordern.

Für die Aufstellung von Landschafts- und Grünordnungsplä-

nen sind Richtlinien erlassen worden, die das Verfahren und den groben Inhalt regeln (StAnz Nr. 101 vom 15. 12. 1979). Darin wird u. a. ausgeführt:

»Im Rahmen von § 7 Abs. 1 in Verbindung mit § 9 Abs. 1 NatSchG haben die Träger der Bauleitplanung sobald und soweit es zur Aufstellung, Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen erforderlich ist, einen Landschaftsplan und einen oder mehrere Grünordnungspläne auszuarbeiten.

Die für die Genehmigung des Bauleitplanes zuständige Behörde hat zu prüfen, ob die landschaftlichen Belange bei der nach § 1 Abs. 7 BBauG gebotenen Abwägung ausreichend berücksichtigt worden sind.

Landschaftspläne oder Grünordnungspläne müssen im Einzelfall dort aufgestellt werden, wo eine hohe Konkurrenz um Flächennutzung unbebauter Gebiete besteht, bedeutende Schutzfunktionen zu erfüllen, Beeinträchtigungen oder Belastungen von Natur und Landschaft zu mildern oder zu beseitigen sind. Bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen wird daher in der Regel die Ausarbeitung von Landschaftsplänen notwendig, die allerdings nicht immer flächendeckend sein müssen.

Die Ausarbeitung von Landschafts- und Grünordnungsplänen kann entfallen, soweit eine ausreichende Berücksichtigung der ökologischen Belange im Bauleitplan auf andere geeignete Weise gewährleistet ist. Dies wird in der Regel dort möglich sein, wo geringe Vorbelastungen von Natur und Landschaft bestehen und solche durch Planungen auch nicht zu erwarten sind.

Werden keine Landschafts- oder Grünordnungspläne aufgestellt, so ist dies im Erläuterungsbericht bzw. der Begründung zum jeweiligen Bauleitplan darzulegen.

Die Landschaftsplanung ist auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme der natürlichen Gegebenheiten einschließlich ihrer Nutzungen zu erstellen. Unter anderem sind die Naturgüter (Boden, Wasser, Luft, Klima, Tier- und Pflanzenwelt), deren Wirkungsgefüge und deren nutzungsbedingte Belastung zu erfassen.

Darüber hinaus sind in der Landschaftsbewertung die Auswirkungen der vorgesehenen Nutzungen auf den Naturhaushalt und das Landschaftsbild aufzuzeigen.

Der Freiflächenbedarf nach Freiflächenarten ist zu ermitteln. Für das Planungsgebiet ist ein ökologisch-gestalterisches Konzept zu entwickeln, welches die nachhaltige Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und die nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter gewährleistet. Hierbei sind Zielkonflikte infolge konkurrierender Nutzungsansprüche sowie Vorschläge zu deren Lösung aufzuzeigen.

In den Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen sind auch Aussagen über bestimmte Funktionen der Freiflächen, die u. a. für Freizeit und Erholung, Klima oder für die Gliederung und Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, aber auch für die Primärproduktion von Bedeutung sind, zu machen.

Landschafts- und Grünordnungspläne bestehen aus einem Text- und einem Kartenteil, der im Maßstab des jeweiligen Bauleitplanes auszuarbeiten ist.

Der Träger der Landschafts- bzw. Grünordnungsplanung hat gem. § 9 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit § 5 Abs. 2 NatSchG alle Behörden und Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich wesentlich berührt sein kann, zu beteiligen. Wegen des Austausches vorhandener Daten und Unterlagen soll schon vor der Bestandsaufnahme mit den berührten Trägern öffentlicher Belange Verbindung aufgenommen

werden. Die erste Beteiligung gem. § 5 Abs. 2 NatSchG ist zu Beginn der Bewertung erforderlich.

Als vorwiegend ökologische Grundlagenplanung kommt der Beteiligung der Naturschutzbeauftragten sowie der Landwirtschaftsämter, Forstämter, Wasserwirtschaftsämter und der Flurbereinigungsämter besonderes Gewicht zu. Auf diese Weise wird ein möglichst frühzeitiger Austausch der für die Ausarbeitung der Pläne notwendigen gegenseitigen Abstimmung gewährleistet. Der Naturschutzbeauftragte kann zu seiner Unterstützung die Bezirksstelle für Naturschutz und Landschaftspflege zuziehen.

Die Aufstellung dieser Pläne wird von den Trägern der Bauleitplanung an freie Planungsbüros vergeben, meist an Landschaftsplanungsbüros, teilweise auch an Planungsbüros, die Landschaftsplaner beschäftigen. (Die Richtlinien schreiben »fachlich geeignete Personen« vor.)

Die Behörden erstellen keine Landschaftspläne. Sie sind jedoch im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange in den Planungsprozeß eingebunden. Bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist die Funktion der Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege hervorzuheben. Sie werden — obwohl auf Regierungspräsidiumsebene tätig — bei Landschaftsplänen auch gehört und können den dort vorhandenen Sachverstand einbringen. Bei allen vier Bezirksstellen für Naturschutz und Landschaftspflege sind zwischenzeitlich qualifizierte Landschaftsplaner tätig.

Neben der Beurteilung der Planung aus fachlicher Sicht haben die Fachbehörden auch aktiv mitzuwirken durch Fachbeiträge und die Lieferung von Daten. Gerade der letztere Punkt erscheint wichtig, da eine auf überzeugende Daten aufgebaute Planung am wirkungsvollsten in die Entscheidungsfindung eingeführt werden kann.

Verschiedene landesweite Kartierungen liegen vor, z. B.

- Flurbilanz
- Agrarökologische Kartierung
- Biotopkartierung
- Waldfunktionen
- Wasserwirtschaftliche Rahmenplanung (in Schwerpunkten)
- Schutzgebietsprogramm.

Darüber hinaus werden schwerpunktmäßig für die Verdichtungsräume des Landes ökologische Bestandsaufnahmen unter dem Titel »Freiräume in Stadtlandschaften« schrittweise vorgenommen.

Die enge Zuordnung zu der Bauleitplanung bedingt, daß Landschaftspläne parallel zur Bauleitplanung aufgestellt werden sollten. Daraus ergibt sich die Chance, bereits frühzeitig auf die Bauleitplanung Einfluß zu nehmen und neue Konflikte gar nicht mehr entstehen zu lassen.

Auch Landschafts- und Grünordnungspläne entfalten keine Eigenverbindlichkeit. Sie werden nach Anhörung der Träger öffentlicher Belange vom Gemeinderat angenommen und — soweit erforderlich und geeignet — in die Flächennutzungsplanung und deren Bindungswirkung aufgenommen. Dieser Abwägungsprozeß unterliegt der Rechtskontrolle bei der Genehmigung der Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne durch die Regierungspräsidien bzw. neuerdings durch die Landratsämter und der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Die für die Genehmigung des Flächennutzungsplans zuständige Behörde prüft in jedem Fall, ob die Belange des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge in die nach § 1 Abs. 7 BBauG gebotene Abwägung angemessen eingegangen sind.

Die Vernachlässigung einzelner Belange durch die Gemeinde würde dazu führen, daß ein solcher Flächennutzungsplan nicht genehmigungsfähig wäre.

Die Realisierung der Maßnahmen — auch solcher, die nicht unbedingt im Flächennutzungsplan verankert werden — erfolgt je nach Zuständigkeit entweder durch die Gemeinde selbst oder eine Fachbehörde (z. B. Schutzgebietsausweisungen). Eine Vollzugskontrolle ist nicht vorgesehen.

Die Fortschreibung der Landschaftspläne ist im Gesetz geregelt. Sie erfolgt bei einer Änderung, Ergänzung oder Fortschreibung des Flächennutzungsplanes.

In Baden-Württemberg sind nach einer Umfrage zusammen mit dem Gemeinde- und Städtetag Landschaftspläne für 300 Gemeinden bzw. Verwaltungsgemeinschaften erstellt, vorwiegend in den verdichteten Bereichen des Landes. Dies bedeutet, daß knapp 50 % der Gemeinden in Baden-Württemberg Landschaftsplanung betreiben. Sie repräsentieren 75 % der Bevölkerung. Außerdem liegen knapp 400 Grünordnungspläne vor.

4 Allgemeine Hinweise zur Landschaftsplanung

Landschaftsplanung wurde mit unterschiedlichem Inhalt und Vorgehensweise bereits vor Erlaß der neuen Naturschutzgesetze betrieben, so z. B. bei der vorbereitenden Bauleitplanung (Flächennutzungsplan) gem. § 5 Abs. 1 BBauG vom 29. Juli 1960 oder anderen rechtlichen Regelungen. Oftmals war aber die Durchsetzung landschaftlicher Belange mehr oder weniger von der jeweiligen Darstellungs- und Durchsetzungskraft der Naturschutzbeauftragten abhängig. (Beispiel Bebauung der »Gerlinger Heide« in »Richtungsweisende Rechtsprechung in der praktischen Naturschutzarbeit«, Veröffentlichung der Landesstelle für Naturschutz und Landschaftspflege Baden-Württemberg, 1961, O. Rathfelder.)

Leider ist die gesetzliche Verankerung der Landschaftsplanung in den Naturschutzgesetzen in den 70er Jahren in eine Zeit gefallen, in der Bürger, Planungsträger und Politiker durch eine Vielzahl anderer Planungen und Reformen »planungsgesättigt« waren. Die Widerstände gegenüber einer zusätzlichen, oft von den Betroffenen nicht immer nachvollziehbaren Landschaftsplanung, konnten und können nur durch eine sachkundige, reale und nüchterne Darstellung der ökologischen Belange beseitigt werden. Langatmige Herleitungen von Zielsetzungen oder schematische Planungsabläufe einschließlich der Rechtsinstrumente und Verordnungen werden weder die Bürger noch die zuständigen Entscheidungsgremien überzeugen.

In diesem Zusammenhang ist es nötig, die Frage der Bürgerbeteiligung gerade in der Landschaftsplanung ernsthaft zu prüfen. Verschiedene Versuche in Baden-Württemberg sind erfolgreich verlaufen, soweit der Bürger frühzeitig beteiligt wird und kreativ mitarbeiten kann. Dies erfordert zweifellos einen höheren Arbeits- und Zeitaufwand, motiviert aber wesentlich bei der späteren Durchführung von Maßnahmen. In einigen Gemeinden hat diese Bürgerbeteiligung zu Aktivitäten über die Biotopkartierung, Biotopgestaltungsmaßnahmen, Neuanlage von Biotopen, Pflanzaktionen im Rahmen der Biotopvernetzung geführt und ist Ausdruck des Willens, aktiv für die Erhaltung und Gestaltung von Natur und Landschaft einzutreten.

Die Landschaftsplanung muß verständlich und praktikabel für die Gemeinde sein. Hier besteht sicherlich auch noch Nachholbedarf. Denken wir an Eugen Roth:

»Ein Mensch, der aus der großen Stadt
Ins Grüne sich begeben hat,
Läs hier, allein auf weiter Flur,
Recht gern im Buche der Natur.
Doch bald, betrübt, er wieder geht:
Denn ach!, er ist Analphabet.«

Die Landesanstalt für Umweltschutz wird daher in einigen Wochen ein Handbuch herausgeben, das gerade auf diese Praktikabilität der Landschaftsplanung für die Gemeinde eingehen wird. Wichtig ist eben, daß die Ergebnisse der Landschaftsplanung nicht nur statisch für den Flächennutzungsplan eingesetzt werden können, sondern einen Orientierungsrahmen auch für spätere Entscheidungen und die schrittweise Durchführung von Maßnahmen liefern kann. In diesem Handbuch wird darüber hinaus ein Versuch veröffentlicht, unter dem Stichwort »Naturbilanz« eine Bilanzierung des Naturhaushaltes vorzunehmen. Damit könnte der Gemeinde ein Instrument an die Hand gegeben werden, nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch die Bemühungen um Natur und Landschaft darzustellen.

Das Interesse der Gemeinden an solchen Methoden zur Natur- oder Umweltbilanz auf Gemeindeebene ist — zumindest in Baden-Württemberg — groß und ist Ausdruck eines gestiegenen Umweltbewußtseins. Die Landschaftsplanung muß diese Strömungen flexibel aufnehmen können und darf deshalb nicht zu stark formalisiert und damit eingeengt werden.

5 Zusammenfassung

Insgesamt hat sich die Landschaftsplanung nach dem neuen Naturschutzrecht als ökologischer Beitrag zur Landes-, Regional- und Bauleitplanung bewährt. Es hat sich als richtig erwiesen, die ökologischen Belange in einem gesonderten, aber verständlichen und nachvollziehbaren Planwerk zu erarbeiten und sie anschließend in einer gesonderten Entscheidung den ökonomischen Belangen gegenüberzustellen.

Es müssen allerdings alle Anstrengungen unternommen werden, die Praktikabilität der Planwerke für den Einsatz vor Ort zu verbessern. Nur wenn es gelingt, den Betroffenen — vom Bürger bis zu den politischen Entscheidungsgremien — durch überzeugende Daten und Aussagen zu motivieren, kann eine optimale Wirkung für die Erhaltung, Sicherung und Gestaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen von der Landschaftsplanung erwartet werden.

Wir wissen, daß die Landschaft viel »vernetzter« und empfindlicher ist, als daß sie mit ein paar Federstrichen verplant werden darf. Auch für uns gilt immer noch der Satz von Theodor Eschenburg: »Man kann das Bessere in Form des Erreichten sehen, aber das Bessere in Form des Verhinderter ist nur schwer zu erkennen.«

So will ich am Ende meiner Ausführungen nochmal an Eugen Roth erinnern:

»Ein Mensch zertritt die Schnecke, achtlos.
Die Schnecke ist dagegen machtlos.
Zu spät erst kann sie im Zerknacken,
den Menschen beim Gewissen packen?«

Schärfen wir unser Gewissen um unserer selbst willen und vertiefen wir unser ökologisches Wissen bei unseren notwendigen Eingriffen in die noch verbliebenen natürlichen Lebensräume.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

Einleitung

Der vorliegende Erfahrungsbericht über die Landschaftsplanung basiert auf den persönlichen Erfahrungen des Verfassers bei der Erarbeitung landschaftsplanerischer Leistungen (innerhalb des Büros Eppinger und Schmid) sowie auf den Erfahrungen weiterer im Bereich der Landschaftsplanung in Baden-Württemberg tätigen Kollegen, die dem Verfasser in Gesprächen mit diesen Kollegen bekannt geworden sind.

Gesetzliche Grundlagen

Die Landschaftsplanung in Baden-Württemberg findet ihre gesetzliche Grundlage in

- Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft (Naturschutzgesetz — NatSchG) vom 21. Oktober 1975 (GBl. S. 654), berichtigt (GBl. 1976 S. 96), geändert durch das Landeswaldgesetz vom 10. Februar 1976 (GBl. S. 99), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 30. Mai 1978 (GBl. S. 286).

Im II. Abschnitt „Landschaftsplanung“ wird im § 7 auf Allgemeine Vorschriften eingegangen, § 8 regelt Landschaftsrahmenpläne, während in § 9 (1) näher auf Landschaftspläne und Grünordnungspläne eingegangen wird. § 9 (2) setzt sich mit dem Fall auseinander, wenn Fachplanungen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren, ohne den Begriff »Landschaftspflegerischer Begleitplan« im Gesetzestext ausdrücklich zu erwähnen.

Der Aufstellung der Pläne nach § 9 (1) NatSchG sind die

- Richtlinien des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt über die Ausarbeitung von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen vom 5. 12. 1979 AZ. 44—2201 / 23.4 (StAZ Nr. 101 vom 19. Dezember 1979)

zugrunde zu legen.

Für die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne (NatSchG § 8 (2)) sind die Richtlinien m. W. vom Ministerium noch nicht festgeschrieben worden, ein Entwurf der Richtlinien zur Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen durch die Regionalverbände, Az. IV 2201 / 23, Stand 7/77, liegt vor.

Für die praktische Arbeit sind insbesondere noch die folgenden Verordnungen, Erlasse und Richtlinien von Bedeutung:

- Verordnung des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt über die Ausgleichsabgabe nach dem Naturschutzgesetz (Ausgleichsabgabeverordnung — AAVO) vom 1. Dezember 1977 (GBl. S. 704)
- Erlaß des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt über Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der Flurbereinigung (Erlaß über Flurbereinigung und Naturschutz — FlurbNatSchErl.) vom 23. Oktober 1978 (GABI. S. 1224)
- Gemeinsamer Erlaß des Ministeriums für Wirtschaft, Mit-

telstand und Verkehr und des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt über die Zusammenarbeit der Straßenbauverwaltung mit der Naturschutzverwaltung vom 1. März 1979 (GABI. S. 238)

- Erlaß des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt über die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz, Landschaftspflege, Erholungsvorsorge und Fischerei bei wasserbaulichen Maßnahmen an oberirdischen Gewässern vom 30. Juni 1980 (GABI. S. 968) mit Anlage (Wasserbaumerkblatt).

Planungsebenen, Zuordnungen

Die Planungsebenen und die Zuordnungen der Pläne der Landschaftsentwicklung zu den Plänen der Raumordnung und der Bauleitplanung sind eindeutig festgelegt (siehe tabellarische Übersicht)

Dabei sieht das NatSchG vor, daß die Pläne der Landschaftsentwicklung, »... soweit erforderlich und geeignet ...«, in die jeweiligen Pläne der Raumordnung und der Bauleitplanung »aufgenommen« werden.

Die Pläne der verschiedenen Ebenen der Landschaftsplanung erhalten in Baden-Württemberg mit ihrer Verabschiedung also keine eigene Rechtsverbindlichkeit, sondern müssen in die Raumordnungs- und Bauleitpläne eingearbeitet werden, um an deren Rechtsverbindlichkeit teilzunehmen. Hierin ist aus der Sicht der Planungspraxis bereits eine nicht unerhebliche Schwierigkeit zu sehen: Wer legt fest, was »erforderlich und geeignet« ist?

Hinzu kommt, daß das Mitwirken bei der Einarbeitung des Landschaftsplanes in den Bauleitplan nach der Honorarverordnung für Architekten und Ingenieure nicht zu den Grundleistungen des Landschaftsarchitekten zählt (vgl. HOAI § 45 (2)), sondern vielmehr als Besondere Leistung getrennt vergütet werden müßte.

Das bedeutet, daß in der Regel der Landschaftsarchitekt mit dieser Leistung nicht beauftragt ist, also darauf auch keinen oder einen nur geringen Einfluß hat.

Eine weitere Unzulänglichkeit ergibt sich in der Darstellung.

Zwar sind mir keine Fälle bekannt, wo es besondere Schwierigkeiten der Übernahme von Darstellungen (im Flächennutzungsplan) oder Festsetzungen (im Bebauungsplan) gegeben hätte. Nach § 5 Bundesbaugesetz (BBauG) ist die Aufzählung der Darstellungen im Flächennutzungsplan sowie so nicht abschließend, und für den Bebauungsplan sind für die Festsetzungen nach BBauG § 9 in der abschließenden Aufzählung unter § 9 (1) 10, 15, und v. a. 20, 24 und 25 weitreichende Handlungsspielräume für unsere Belange gegeben. Außerdem sieht ja die Planzeichenverordnung von 1981 ausdrücklich vor, daß weitere Planzeichen sinngemäß aus den angegebenen Planzeichen entwickelt werden können (vgl. PlanzV 81, § 2 (2)).

Für die praktische Arbeit ist es trotzdem erschwerend, daß es noch keine (länder-)einheitliche Regelung für zu verwen-

dende Planzeichen für die Belange der Landschaftsplanung gibt, die über die wenigen Möglichkeiten der Planzeichenverordnung hinausgehen.

Dadurch wird m. E. auch die Effizienz der Landschaftsplanung geschwächt und eine einheitliche Lesbarkeit erschwert.

Planungspraxis in Baden-Württemberg

Das Naturschutzgesetz Baden-Württemberg trat am 1. Januar 1976 in Kraft, und mit ihm die gesetzliche Grundlage für die Landschaftsplanung.

Schon geraume Zeit vorher wurden allerdings viele landschaftsplanerische Untersuchungen und Planungen erstellt, die unter den unterschiedlichsten Bezeichnungen, die aus heutiger Sicht z. T. mißverständlich oder gar falsch sind, vorgelegt wurden.

Beispiele:

- Landschaftsrahmenplan
Raum Bad Boll
(aus heutiger Sicht korrekterweise als Landschaftsplan zu bezeichnen)
Uni Stuttgart/Institut für Landschaftsplanung 1973
- Landschaftsplan Stadt Reutlingen
Büro Valentien + Valentien
1975—76
- Landschaftsplan Stadt Leonberg
Büro Eppinger + Schmid
1975—76

Auch das zuständige Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Umwelt vergab eine Reihe von Planungen mit Modellcharakter noch vor Verabschiedung des Naturschutzgesetzes, so z. B.

- Gutachten für einen Landschaftsrahmenplan
Bodensee Baden-Württemberg
Prof. Dr. K. Buchwald u. a., TU Hannover
1970—73
- Landschaftsplan Mittlere Jagst
GFL-Planungsgruppe Bad Homburg
1974—75
- Landschaftsplan Sipplingen
Büro Für Freiraumplanung K. Eberhard
1974—75

Durch diese verschiedenen Ansätze konnte sich zunächst keine einheitliche Methodik herausbilden, so entstanden nach Maßstab, Inhalt, Darstellung und Bezeichnung unterschiedliche Pläne, die oft nicht eindeutig typisiert werden können.

Dieser Zustand wurde leider nicht verbessert durch die Tatsache, daß die Richtlinien des Ministeriums für die Ausarbeitung von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen erst vier Jahre nach Verkündung des Naturschutzgesetzes erlassen wurden.

So ist auch der Landschaftsplan des Nachbarschaftsverbandes Stuttgart, der von mehreren Büros (beteiligt sind: Planungsbüro Valentien + Valentien, Stuttgart, Büro Stötzer, Sindelfingen, Büro Eppinger + Schmid, Leonberg und GfL-Planungsgruppe Bad Homburg) seit 1978 erarbeitet wurde und im Entwurf seit 1980 vorliegt, noch nicht nach den Richtlinien des Ministeriums aufgebaut und entspricht nicht dem Gliederungsmuster dieser Richtlinien.

Inzwischen hat das Ministerium weitere Modellplanungen beauftragt, die abgeschlossen und veröffentlicht worden sind.

Die Modellplanung

- Landschaftsplan/Flächennutzungsplan Oberes Achtertal (Verfasser Ing.-Büro für Landschafts- und Bauleitplanung H. Walter) geht auf eine Planung 1969—73 zurück,

Planungsebenen der Raumordnung und der Landschaftsentwicklung in Baden-Württemberg

Planungsgebiet	Planungsträger	Raumordnung	Landschaftsentwicklung	Maßstab
Land	Landesregierung	Landesentwicklungsplan LPlanungsG §§ 25-27	Landschaftsrahmenprogramm NatSchG § 8 (1)	1:200.000 bis 1:1 Mio
Region	Regionalverband	Regionalplan LPlanungsG §§ 28-31	Landschaftsrahmenplan NatSchG § 8 (2)	(1: 25.000) 1: 50.000 (1:100.000)
Gemeinde Gemarkung	Gemeinde Gemeindever- band Nachbarschafts- verband	Flächennutzungsplan BBauG §§ 1-3 und 5-7	Landschaftsplan NatSchG §§ 7, 9 (1)	(1: 2.500) 1: 5.000 (1:10.000)
Teile des Gemeinde- gebietes	Gemeinde GVV NSV	Bebauungsplan BBauG §§ 1, 2, 9-13	Grünordnungsplan NatSchG §§ 7, 9 (1)	(1: 500) 1:1.000
Gebiete nach fachl. Kriterien überörtlich abgegrenzt	Fachverwal- tungen	Fachliche Pläne FlurbG. §§ 38, 41, 8 b, 91 FStrG §§ 17 ff BBahnG § 3 b LWaldG §§ 5-8 etc.	Landschaftspflegerischer Begleitplan NatSchG § 9 (2)	versch.

die nach Inkrafttreten des Naturschutzgesetzes umgearbeitet und entsprechend den Bestimmungen des § 9 strukturiert wurde (1980).

Das Modell

- Landschaftsplan Schönmberg Nordschwarzwald (Verfasser Prof. Dr. Miess + Dipl.-Ing. Miess in Abstimmung mit Prof. Kiemstedt) 1977—80.

Beide Planungen orientieren sich nicht am Gliederungsmuster der Richtlinien.

Anders die Modellplanung

- Grünordnungsplan
Bad Wimpfen
und
Leinfelden — Echterdingen
(Verfasser Arbeitskreis Grünordnung in der Deutschen Gesellschaft für Gartenkunst und Landschaftspflege, Landesgruppe Baden-Württemberg). Obwohl die Richtlinien erst während der Bearbeitung der beiden Modellfälle erlassen wurden, legte der Arbeitskreis 1981 eine Arbeit vor, die sich ziemlich strikt am Gliederungsmuster der Richtlinien orientiert.

Mängel aus der Sicht der Praxis

Insgesamt wird von vielen praktisch tätigen Landschaftsarchitekten bedauert, daß die Landschaftsplanung in Baden-Württemberg einen relativ schwachen Stand hat.

Dies drückt sich z. B. auch darin aus, daß die Landschaftsplanung innerhalb des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten kein eigenes Referat hat.

Auch in der Landesanstalt für Umweltschutz in Karlsruhe sind bei einem Personalstand von ca. 500 Mitarbeitern weniger als zehn Absolventen eines Hochschulstudiums der Landschaftspflege beschäftigt.

Im Vergleich zu anderen Bundesländern ist Baden-Württemberg an den entscheidenden Stellen, z. B. den Genehmigungsbehörden, aber auch bei den Naturschutzbehörden und den Fachverwaltungen, am schwächsten mit Landespflegern besetzt.

Dies muß sich zwangsläufig auch auf den Stellenwert, den die Landschaftsplanung allgemein genießt, auswirken.

Vor allem muß bedauert werden, daß die Landschaftsplanung keine starke und durchgehende Zuständigkeit auf allen Ebenen besitzt, sondern organisatorisch zersplittert ist. Während beispielsweise die jeweiligen Fachministerien eine durchgehende Zuständigkeit besitzen, und auch bei der Raumplanung die durchgehende Zuständigkeit des Innenministeriums gegeben ist, wechselt bei der Landschaftsplanung die direkte Zuständigkeit vom Ministerium (Landschaftsrahmenprogramm) zu den Regionalverbänden (Landschaftsrahmenpläne) bzw. zu einer Vielzahl von Gemeinden (Landschaftspläne und Grünordnungspläne).

Bei einer solchen Aufteilung der Planungshoheit wäre es um so wichtiger, daß eine besonders kompetente fachliche Kontrolle koordinierend wirksam wird. Dies wird jedoch durch allgemeinen Personalmangel und durch den oben erwähnten Mangel an Landespflegern erschwert.

Bei den unteren Naturschutzbehörden (Landkreise bzw. Kreisfreie Städte) obliegt die fachliche Beratung der Behörden ehrenamtlich tätigen Naturschutzbeauftragten. Die-

se sind lt. Gesetz (NatSchG § 48 (7)) ausdrücklich nicht an fachliche Weisungen gebunden.

In der Praxis werden sehr oft Vertreter von landschaftsnutzenden Behörden (z. B. Forstverwaltung, Landwirtschaftsämtern etc.) oder Vertreter aus dem Bildungsbereich (Biologielehrer etc.) als Naturschutzbeauftragte berufen.

Selbst bei redlichstem Bemühen muß es ihnen schwerfallen, landschaftsplanerische Zielsetzungen gegenüber den Planungsträgern zu artikulieren und durchzusetzen.

Die Folge ist, daß häufig auch Planungen ohne die unerläßliche Fachkompetenz erstellt und als Landschaftsplanung »verkauft« werden. Mir sind Fälle bekannt, wo Landschaftspläne an Hochbauarchitekten, Vermessungsingenieure u. a. (zu Bruchteilen des Honorars nach HOAI) vergeben worden sind. In einem Falle wandte sich ein solcher Planverfasser später an uns, ob wir ihn bei der Erstellung des Planes nicht fachlich beraten könnten.

Dies muß natürlich dem Ansehen der Landschaftsplanung und vor allem dem fachlichen Gewicht dieses Planungsinstrumentes schlechthin Schaden zufügen.

Aber selbst dem fachkompetenten Planer ist es häufig nicht möglich, notwendige Landespflegerische Ausweisungen beim Auftraggeber durchzusetzen. Die politischen Entscheidungsgremien vieler Gemeinden sind oft nicht willens, eine Landschaftsplanung (die sie selbst finanzieren müssen) zu tragen, die möglicherweise ihren eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum einengt. Für sie sind in der Regel kurzfristige Interessen bestimmend, und die Landschaftsplanung wird zur Anpassungsplanung degradiert.

Beispiel: In einer Stadt hatten wir für einen Talbereich, der außerdem für die Trinkwassergewinnung genutzt ist, die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes vorgeschlagen (Erhaltung eines wertvollen Landschaftsteils und seines besonderen Erholungswertes, dabei gleichzeitig Schutz von Flächen, die zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter (in diesem Fall Wasser) erforderlich sind).

Diese Ausweisung wurde vom Rat auch gebilligt.

In der Nachbargemeinde, einer noch etwas mehr landwirtschaftlich strukturierten Gemeinde am Rande des Ballungsraums, schlugen wir ebenfalls die Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes vor, und zwar in dem Teil, der topographisch und landschaftsräumlich zum vorgeschlagenen Landschaftsschutzgebiet (LSG) der benachbarten Gemarkung dazugehört und dieses erst sinnvoll abrundet.

Der Gemeinderat befürchtete jedoch eine Einschränkung des eigenen Handlungsspielraums (obwohl im Verordnungsmuster für LSG die ordnungsmäßige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Grundstücke ausdrücklich von jeglichen Einschränkungen ausgenommen ist) und stimmte unserem Vorschlag der Ausweisung eines Landschaftsschutzgebietes nicht zu.

Vielleicht hätte eine stärkere untere Naturschutzbehörde den Planer hier wirkungsvoller unterstützen können.

Das Regierungspräsidium (als Genehmigungsbehörde) teilte auf die Anfrage, was hier noch unternommen werden könne, mit, der Planer könne sich im Rahmen der Bedenken und Anregungen als Privatmann ja nochmals zu Wort melden. Sicherlich eine unbefriedigende Regelung.

Tatsache bleibt, daß im Landschaftsplan eine angepaßte für Fachleute nicht nachvollziehbare und in ihrer Abgrenzung unverständliche Ausweisung erfolgt.

Landschaftsrahmenpläne:

Laut Entwurf der Richtlinien zur Aufstellung von Landschaftsrahmenplänen durch die Regionalverbände ist vorgesehen, diesen ökologischen Beitrag zur Raumordnung in zwei Teile zu gliedern, und zwar in den

- Landschaftsrahmenbericht mit Text und Karten; er enthält die Landschaftsanalyse und die Landschaftsdiagnose, also die Erhebung des Zustandes und die Bewertung;

und den

- Landschaftsrahmenplan mit Text und Karten; er enthält die Zielsetzungen der Landschaftsentwicklung und die Grundzüge der überörtlichen Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung.

Landschaftsrahmenbericht und Landschaftsrahmenplan werden von den Regionalverbänden selbst erstellt.

Für die überwiegende Mehrzahl der zwölf Regionalverbände liegen die Landschaftsrahmenberichte vor, die Landschaftsrahmenpläne sind zumindest im Entwurf erarbeitet (z. B. Landschaftsrahmen Region Mittlerer Neckar, Entwurf 1979, Landschaftsrahmenplan vom 3. 12. 1980). In einer Aktualisierung des Regionalplanes von 1977, die im März 1983 erfolgte, haben gewisse Aussagen des Landschaftsrahmenplans Eingang in den Regionalplan gefunden.

Landschaftsplan

Landschaftspläne sind von den Trägern der Bauleitplanung (Gemeinden, Gemeindeverwaltungsverbände, Nachbarcharverbände etc.) auszuarbeiten, sobald und soweit es zur Aufstellung, Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen erforderlich ist, um Maßnahmen zur Verwirklichung von Zielsetzungen nach § 7 (2) NatSchG näher darzustellen.

Das Gesetz zählt Gründe auf, die hierfür insbesondere in Frage kommen.

Planverfasser sollen lt. Richtlinien »fachlich geeignete Personen« sein.

In der Praxis sind dies häufig Landschaftsarchitekten, aber auch Architekten, Geographen etc. (s. oben).

Von den freischaffenden Landschaftsarchitekten wird bemängelt, daß eine starke Konkurrenz durch staatliche und halbstaatliche Stellen und Organisationen wie Landentwicklungsgesellschaft, Landsiedlung etc. besteht, deren Wirtschaftlichkeit nicht überprüft werden kann, und die zu Niedrighonoraren Leistungen anbieten.

Auch wird eine gewisse Konkurrenz in Behördenplanungen gesehen (wie z. B. Agrarplanung, Forstwirtschaftliche Planungen), die durch eine Ausdehnung ihrer Planaussagen auf zusätzliche Teilbereiche (wie z. B. in der forstlichen Erholungsplanung) bei manchen für die Bauleitplanung zuständigen Planungsträgern eine querschnittorientierte, umfassende Landschaftsplanung als verzichtbar erscheinen lassen.

Daß dabei wesentliche Bereiche des landschaftsplanerischen Gesamtspektrums unberücksichtigt bleiben und in die Gesamt abwägung der Raumplanung nicht eingehen können, liegt auf der Hand.

Seit Erscheinen der Richtlinien orientieren sich sowohl das Verfahren bei der Aufstellung, als auch die Planinhalte verstärkt am Gliederungsmuster der Richtlinien.

Gewisse Schwierigkeiten ergeben sich daraus, daß das Gliederungsmuster für die praktische Arbeit verbesserungsfähig ist (vgl. Prof. H. Kaiser in »Analyse der veröffentlichten Landschaftspläne in Baden-Württemberg«, veröffentlicht von der LfU, Karlsruhe, 1980).

Für den freien Planer als Auftragnehmer besteht zusätzlich die Schwierigkeit, daß die Leistungen nach dem Gliederungsmuster nur schwer mit den Leistungsphasen der HOAI zur Deckung zu bringen sind.

Auch die nach wie vor äußerst schwierige und zeitaufwendige Erhebung der planungsrelevanten Daten wird allgemein bemängelt. Diese müssen von den unterschiedlichsten Stellen beschafft werden und häufig fehlen relevante (v. a. ökologische) Daten ganz, oder sie sind nicht praxisbezogen aufbereitet und/oder werden dem Planungsmaßstab nicht gerecht.

Landschaftspflegerische Begleitpläne

Straßenbau

Nach dem gemeinsamen Erlaß des Verkehrsministeriums und des Landwirtschaftsministeriums ist die gleichgeordnete Naturschutzbehörde im Stadium der Linienplanung zu beteiligen.

Die Naturschutzbehörde gibt entweder eine gutachtliche Stellungnahme ab, oder benennt — in weniger kritischen Fällen — die Flächen und Objekte, die von der Linienführung der neuen Straße nicht berührt werden sollen.

Im Rahmen der Aufstellung des RE-Vorentwurfs wird festgelegt, ob und für welche Bereiche des Straßenbauvorhabens ein Landschaftspflegerischer Begleitplan aufgestellt werden soll.

Aus der Vergabep Praxis der Straßenbauverwaltungen, die den Regierungspräsidien angegliedert sind, ergab sich in den Jahren 1980—1981 eine ziemliche Kontroverse, in die sich auf Betreiben des Bund Deutscher Landschaftsarchitekten die Architektenkammer Baden-Württemberg K. ö. R. einschaltete.

Die Straßenbauverwaltungen vergaben die landschaftsplanerischen Leistungen nach VOL, was eindeutig den Richtlinien mehrerer Erlasse (z. B. Mittelstandsrichtlinien für öffentliche Aufträge) widersprach.

Diese Schwierigkeiten der vertraglichen Regelung sind meines Wissens noch nicht abschließend ausgeräumt, obwohl die Architektenkammer detaillierte Vorschläge sowohl zur Vertragsgestaltung als auch zur Leistungsbeschreibung gemacht hatte.

Was fachlich besonders kritisch begutachtet werden muß, ist, daß die Straßenbauverwaltung Baden-Württemberg einen sogenannten »Erweiterten Bepflanzungsplan« mit aufgenommen hat, der als eine Art »verkürzter Landschaftspflegerischer Begleitplan« für gewisse Vorhaben ausreichen soll.

Nach Meinung vieler Kollegen sind hier besonders auch die Naturschutzbehörden aufgerufen, gegenüber den Fachverwaltungen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit ausreichendem Nachdruck zu artikulieren.

Es kann nicht Ziel sein, grundsätzliche landschaftsplanerische Belange in einem verkürzten Verfahren abzuhandeln, ganz abgesehen davon, daß hierdurch die Grenzen zwischen landschaftsplanerischen Leistungen und Objektplanung

(Bepflanzungsplan) in einem für den Planer äußerst kritischen Maße verwischt werden.

Flurbereinigung

Für diesen Bereich liegt seit Oktober 1978 ein Erlaß des Ministeriums vor, in dem die grundsätzliche Bedeutung des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge nach § 2 NatSchG auch für die Flurbereinigung herausgehoben wird.

Besonders positiv wird dabei das verstärkte Gewicht, das der Biotop-Erhaltung und -Pflege beigemessen wird, vermerkt.

Weniger positiv ist zu vermerken, daß nach dem Erlaß ein evtl. zu erstellender Landschaftspflegerischer Begleitplan vom Flurbereinigungsamt selbst unter Mitwirkung des Landesamts für Flurbereinigung und Siedlung in Abstimmung mit der unteren Naturschutzbehörde (Landratsamt bzw. Stadtkreis, und damit mit dem ehrenamtlichen Naturschutzbeauftragten) erstellt werden soll.

Es findet sich hier kein Hinweis, daß dieser Plan von einer »fachlich geeigneten Person« erarbeitet werden soll.

Aber selbst wenn der Landschaftspflegerische Begleitplan von einem qualifizierten Fachmann (z. B. einem Landschaftsarchitekten) erarbeitet worden ist, bleibt dieser Plan nur ein Gutachten. Die endgültige Entscheidung trifft nach wie vor das Flurbereinigungsamt, d. h. in der Regel ein Vermessungsingenieur.

Die im Landschaftsplan zu treffenden Aussagen werden in den politischen Gremien (Ausschüsse, Gemeinderat, Verbandsversammlung etc.) vom Planer vorgetragen, erörtert und beschlossen. Auf die dabei möglicherweise auftretenden Schwierigkeiten wurde bereits eingegangen. Im Verfahren sind die Träger öffentlicher Belange und die Öffentlichkeit (Bürgerbeteiligung) zu beteiligen.

Der Plan muß dann der Genehmigungsbehörde (Regierungspräsidenten) vorgelegt werden.

Während die flächenmäßige Abdeckung mit Landschaftsplänen im Hinblick auf die relativ kurze Zeit der gesetzlich verankerten Planung im Landesdurchschnitt als gut bezeichnet werden kann, sind einige Fachleute mit der Übernahme der Aussagen des Landschaftsplan (LP) in den Flächennutzungsplan weniger zufrieden.

Die Verbindlichkeit der in dem Flächennutzungsplan aufgenommenen Darstellungen kann demgegenüber mit gut bezeichnet werden, somit ist auch die Umsetzung bzw. die Berücksichtigung bei nachfolgenden Planungen weitgehend gesichert.

Grünordnungsplan

Die Akzeptanz des Instruments »Grünordnungsplan« ist relativ groß, auch wenn vereinzelte Äußerungen wie die eines

Oberbürgermeisters einer mittleren Stadt, der von »Bäumen-Diktatur« sprach, eine Ablehnung in Teilen der Verwaltung und der Bevölkerung unterstreichen.

Bei manchen Gemeinden, vor allem im ländlichen und kleinstädtischen Raum, ist die Neigung gering, den Grünordnungsplan (GROPL) als Ergänzung des Bebauungsplans zusätzlich ausarbeiten zu lassen, da ja dort »die Welt noch in Ordnung ist«.

Die Notwendigkeit, auch bei der städtebaulichen Planung den Naturhaushalt zu berücksichtigen, wird von vielen Verwaltungen und auch Stadtplanern nicht gesehen.

Es wird nicht erkannt, daß dieser Plan mehr ist, als nur ein Gestaltungsplan, in dem noch ein paar Bäume in den Bebauungsplan gezwängt werden, sondern daß er wesentliche Hilfen für das Funktionieren der städtebaulichen Planlösungen leisten kann.

Dabei hat sich gezeigt, daß bei gemeinsamen Verfahren von Bebauungsplan und Grünordnungsplan (d. h. frühzeitige Beteiligung der Landschaftsarchitekten) aus dem gemeinsamen Dialog der beiden Planer mit allen übrigen Beteiligten ein wesentlich besserer Einblick in die Planungsnotwendigkeiten erzielt werden kann.

Ein gewisses Handicap ist auch bei der Grünordnungsplanung das Fehlen von Ergebnissen und Daten langfristiger Untersuchungen über Ökologie, Flora, Fauna und Kleinklima. Zum Teil kann auf Erkenntnisse von Einzelpersonen oder Gruppen in der Gemeinde zurückgegriffen werden, wobei aus solchen Kontakten wesentliche Hilfen für die Grünordnungsplanung, auch bei der Bürgerbeteiligung nach § 2 a BBauG, erwachsen können. Das Auffinden solcher Kontakte ist aber häufig mehr oder weniger großen Zufälligkeiten unterworfen.

Eine nicht geringe Schwierigkeit besteht häufig im großen Maßstabs-Sprung zwischen Landschaftsplan und Grünordnungsplan.

Wenn der LP (z. B. eines Naturschutzverfahrens) im M = 1 : 10000 erarbeitet worden ist, ist es sehr schwierig, planerische Aussagen aus dem LP direkt für den Grünordnungsplan (i. d.R. im M = 1 : 500) abzuleiten.

Auch bei der Umsetzung und bei der Kontrolle des Vollzugs entstehen Schwierigkeiten: während für die Kontrolle der aus der Bauleitplanung entstehenden Tief- und Hochbaumaßnahmen in der Regel eine große Zahl von fachkundigen Mitarbeitern der Tief- und Hochbauämter bzw. des Baurechtsamts vorhanden ist, gibt es für die Überwachung des Vollzugs der Grünordnungsplanung kaum fachlich vorgebildete Mitarbeiter.

Um den Erfolg der in den Plänen festgesetzten Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen und der Neupflanzungen zu gewährleisten, ist aber eine sorgfältige Überwachung zwingend notwendig.

Falls das bei den örtlichen Gartenbau- und Grünflächenämtern vorhandene Personal nicht ausreicht, ist die ständige Zusammenarbeit mit dem Landschaftsarchitekten u. U. geboten.

Rheinland-Pfalz/Saarland

Rudolf Stich

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

A. Beurteilungskriterien

Das Bundesnaturschutzgesetz —BNatSchG — vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574) mit seinen rahmenrechtlichen Regelungen über die Landschaftsplanung (§§ 5, 6) ist nunmehr nahezu sieben Jahre in Kraft. Es ist deshalb angemessen, die den bundesrechtlichen Gesetzesbestimmungen »entsprechenden Vorschriften«, die von den Ländern in der Zwischenzeit erlassen worden sind (vgl. § 4 BNatSchG), im Hinblick auf die folgenden Fragestellungen zu untersuchen:

1. Wie verhält sich die landesrechtliche Regelung zum Bundesrecht?
2. Ist die landesrechtliche Regelung geeignet, die umfassende Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§§ 1, 2 BNatSchG) in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung zu gewährleisten?
3. Ist die Landschaftsplanung in ihrer landesrechtlichen Ausgestaltung so beschaffen, daß sie die Aufgaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die Landes-, Regional- und Bauleitplanung übernehmen kann?

Im folgenden sollen die landesrechtlichen Regelungen von Rheinland-Pfalz und dem Saarland anhand dieser Kriterien überprüft werden.

B. Rheinland-Pfalz

I. Rechtsgrundlagen

Die Regelungen über die »landespflegerische Planung« finden sich im Landesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Landespflegegesetz — LPfIG —) in der Fassung vom 5. Februar 1979 (GVBl. S. 36). Vorher hatte dieses Gesetz in seiner Erstfassung vom 14. Juni 1973 (GVBl. S. 147) gegolten, in dem (§ 44 Nr. 1) für Rheinland-Pfalz das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 aufgehoben worden war.

II. Landespflegeprogramm und Landschaftsrahmenpläne

Entsprechend der Kurzbezeichnung des Gesetzes als »Landespflegegesetz« wird das »Landschaftsprogramm« des Bundesrechts in Rheinland-Pfalz »Landespflegeprogramm« genannt (§ 15 LPfIG). Zu den inhaltlichen Anforderungen an dieses Programm wird gesagt, daß die Erfordernisse der Landespflege für das gesamte Landesgebiet unter Beachtung der Grundsätze und Ziele von Raumordnung und Landesplanung (§§ 2 und 9 des Landesplanungsgesetzes — LPIG — in der Fassung vom 8. Februar 1977, GVBl. S. 5) im Landespflegeprogramm (§ 15 LPfIG) einschließlich Artenschutzprogramm in Text, Karte und Plan dargestellt werden. Es wird von der obersten Landespflegebehörde, dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt, unter Beteiligung der obersten Landesbehörden und der im einzelnen betroffenen Behörden und Planungsträger des Bundes aufgestellt. Es ist in dem im Landesplanungsgesetz (§ 11) vorgese-

henen Verfahren zum Bestandteil des Landesentwicklungsprogramms zu machen.

Die Landschaftsrahmenpläne (§ 16 LPfIG) sollen das Landespflegeprogramm für die Regionen vertiefen. Sie enthalten in Plan, Karte und Text die Ergebnisse einer Landschaftsanalyse und Landschaftsdiagnose und die überörtlichen Maßnahmen, die zur Erfüllung der Aufgaben der Landespflege notwendig sind. Dazu gehören insbesondere Angaben aus landespflegerischer Sicht über

- die künftige Nutzung und Gestaltung der Landschaft im Außenbereich,
- die anzustrebende städtebauliche Entwicklung,
- Gebiete, in denen besondere Maßnahmen zur Verbesserung des Wohn- und Erholungswerts oder zur Beseitigung oder Verhütung von Landschaftsschäden getroffen werden müssen,
- Schutzgebiete und Schutzobjekte im Sinne der §§ 18 bis 22 LPfIG (Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, geschützte Landschaftsbestandteile, Naturschutzgebiete und Naturdenkmale) sowie Schutzwaldungen gemäß § 18 des Landesforstgesetzes.

Die Landschaftsrahmenpläne werden von der oberen Landespflegebehörde (Bezirksregierung, vgl. § 30 Abs. 1 LPfIG) unter Beteiligung der durch die Planung berührten Behörden des Bundes und des Landes sowie der regionalen Planungsgemeinschaften erarbeitet und letzteren zur Beschlußfassung zugeleitet. Sie werden in dem im Landesplanungsgesetz vorgesehenen Verfahren (s. § 13 LPIG) zum Bestandteil der regionalen Raumordnungspläne gemacht.

Die rheinland-pfälzische Regelung über das Landespflegeprogramm und die Landschaftsrahmenpläne entspricht der rahmenrechtlichen Bestimmung des Bundes. Über sie hinaus führt sie allerdings nur in der Vorschrift über die Landschaftsrahmenpläne, deren Form, Darstellungsweise, Zustandekommen und Aussageinhalt näher umrissen werden. Doch zeigen sich in diesem Zusammenhang auch gleich Fragen, die erkennen lassen, wie wenig Klarheit über Zweck und Inhalt der Landschaftsrahmenplanung besteht. Worin können etwa »Angaben aus landespflegerischer Sicht« über »die anzustrebende städtebauliche Entwicklung« bestehen, wenn die Planungshoheit für diese städtebauliche Entwicklung kraft Bundesrechts bei den Gemeinden liegt? Richtig erkannt ist auf der anderen Seite — im Gegensatz zum Bundesrecht —, daß Angaben über die Schutzobjekte und Schutzwaldungen in die Landschaftsrahmenpläne gehören, während sie in die Landschaftsplanungen der örtlichen Ebene nur übernommen werden können.

Fragt man nunmehr, ob die landesrechtliche Regelung von ihrer sach- und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung her geeignet ist, die umfassende Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landespflege (§§ 1, 2 BNatSchG = §§ 1, 2 LPfIG) zu gewährleisten, so liegt die einschränkende Antwort schon in der bundesrechtlichen Rahmenregelung begründet. Wenn nach Bundes- und Landesrecht die beiden höheren Stufen der Landschaftsplanung »unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung« zustande kommen sollen, tre-

ten schon bei der Erarbeitung der Programm- und Planinhalte mit den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die (anderen) gewichtigen Ziele der Raumordnung und Landesplanung in Konkurrenz, wie sie ausführlich in den Grundsätze-Katalogen des Bundes-Raumordnungsrechts (vgl. § 2 des Raumordnungsgesetzes) und des Landesplanungsrechts (vgl. § 2 LPfIG) aufgelistet sind, und unter denen die Belange der Wirtschaft, des Verkehrs, der Wohn- und Industriebebauung sowie der Erholungsvorsorge hervorstechen.

Es braucht unter diesen Umständen nicht zu verwundern, daß es in Rheinland-Pfalz trotz einiger Ansätze aus dem zuständigen Ministerium (erstmalig 1974) bisher nicht gelungen ist, ein eigenständiges Landespflegeprogramm zu erarbeiten. Man muß sogar feststellen, daß die Fruchtlosigkeit eines dahingehenden Bemühens bereits in den Sach- und Verfahrensregelungen des Bundes- und Landesrechts angelegt ist. Auf der anderen Seite ist jedoch darauf hinzuweisen, daß das im Vollzug des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts erarbeitete und aufgestellte Landesentwicklungsprogramm 1980 ein umfangreiches Kapitel über die Verbesserung der Umweltbedingungen und den Schutz der natürlichen Ressourcen enthält (Seiten 87 bis 97 der von der Staatskanzlei — Oberste Landesplanungsbehörde — im Juli 1980 herausgegebenen Fassung), in dem auch Angaben über die Sicherung der Erholungsräume und die Sicherung von Flächen des Naturschutzes und des Landschaftsschutzes gemacht werden. Es drängt sich damit zum wiederholten Male die Frage auf, ob die Regelung einer eigenständigen Landschaftsplanung nicht eher sach- und verfahrensrechtliche Erschwerungen statt einer umfassenderen Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege in der Landes- und Regionalplanung gebracht hat.

Wenn man schließlich an die Frage herangeht, ob die Landschaftsplanung der beiden oberen Stufen in ihrer landesrechtlichen Ausgestaltung so beschaffen ist, daß sie die Aufgaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung für die Landes- und Regionalplanung übernehmen kann, so benötigt man zuerst eine klare Vorstellung von diesem in der Bundesrepublik noch nirgends gesetzlich verankerten Instrument der Umweltpolitik. Sofern mit ihm die Vorstellung verbunden wird, die Landschaftsplanung könne in einer Art Vorentscheidung festlegen, welche Flächen eines bestimmten Raumes nach einer landschaftsökologischen Bestandsaufnahme und Bewertung für Zwecke der Wirtschaft, des Verkehrs, der Wohnbebauung, der Gewerbe- und Industrieansiedlung, der Schaffung von Ver- und Entsorgungseinrichtungen und der Herstellung von Erholungseinrichtungen noch »verbraucht« werden könnten, geht dies jedenfalls an den bundes- und landesrechtlichen Vorschriften vorbei. Im übrigen ist insoweit interessant, daß die ansonsten recht strenge Regelung über die Umwelt-Einwirkungsstudie (*étude d'impact sur l'environnement*) im französischen Naturschutzgesetz von 1976 die Raumplanungen von dem Erfordernis einer eigenständigen (Vor-)Studie freistellt und dazu bestimmt, daß diese Planungen die Umweltbelange im Rahmen der für sie geltenden Sach- und Verfahrensregelungen zu berücksichtigen haben.

III. Landschaftspläne

Als erstes Landesgesetz hat das rheinland-pfälzische Landespflegegesetz für das Verhältnis der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung die sogenannte Integrationsmethode gewählt (§ 17 LPfIG): Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Landespflege — als Oberbegriff —) sind

in den Bauleitplänen unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, ihrer Nutzungseignung und Belastbarkeit mit Text, Karte und zusätzlicher Begründung näher darzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig ist. Dabei sind im Rahmen des Erforderlichen der angestrebte Zustand von Natur und Landschaft und die notwendigen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Flächennutzungsplan darzustellen und im Bebauungsplan festzusetzen. Derartige Darstellungen und Festsetzungen umfassen im einzelnen:

- Flächen, die aus klimatischen Gründen, aus Gründen des Gewässer-, des Hochwasser-, des Erosions- und Immissionsschutzes oder wegen ihrer Bedeutung als Regenerations- oder Erholungsraum offenzuhalten oder freizulegen sind oder auf denen eine Nutzungsänderung unterbleiben muß,
- Flächen, auf denen im einzelnen zu bestimmende Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft besonders dringlich sind,
- Flächen, auf denen Landschaftsbestandteile zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines leistungsfähigen Naturhaushalts, zur Sicherung von Vielfalt, Eigenart oder Schönheit der Landschaft oder aus den unter dem ersten Anstrich genannten Gründen notwendig und deshalb zu erhalten oder zu schaffen sind.

Der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und die Begründung zum Bebauungsplan sollen Angaben enthalten über den vorhandenen Zustand von Natur und Landschaft und seine Bewertung nach den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 Abs. 1 BNatSchG), insbesondere über

- das Landschaftspotential mit den wesentlichen Landschaftsfaktoren und deren Wechselbeziehungen,
- die Landschaftsnutzungen und deren Auswirkungen auf die Landschaft,
- die Bewertung der Landschaft nach ihrer Nutzungseignung und ihrer Belastbarkeit, gegebenenfalls mit Hinweis auf Flächen, auf denen wegen ihrer besonderen Eignung oder zur Schonung anderer Landschaftsteile vorrangig bestimmte Nutzungen (z. B. Bebauung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Abbau von Steinen und Erden) zuzulassen sind.

Dabei ist auch darzulegen, inwieweit bei Darstellungen und Festsetzungen die landschaftlichen Gegebenheiten und die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege Beachtung gefunden haben.

Die gesetzliche Regelung einer in die Bauleitplanung integrierten Landschaftsplanung ist mit dem Bundesrecht vereinbar. Es überläßt es nicht nur den Ländern, die für die Aufstellung der Landschaftspläne zuständigen Behörden und öffentlichen Stellen zu bestimmen (§ 6 Abs. 4 BNatSchG). Ihnen obliegt es auch, das Verfahren und die Verbindlichkeit der Landschaftsplanung, insbesondere für die Bauleitplanung, festzulegen. Dabei können sie nach ausdrücklicher bundesrechtlicher Ermächtigung »bestimmen, daß Darstellungen des Landschaftsplans als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden«. Weiterhin wird die rheinland-pfälzische Regelung der Forderung des Bundesrechts — wenn auch auf gewissem Umwegen — gerecht, nach der der Landschaftsplan Darstellungen »des vorhandenen Zustands von Natur und Landschaft und seine Bewertung« nach den in § 1 Abs. 1 LPfIG (= § 1 Abs. 1 BNatSchG) festgelegten Zielen zu enthalten hat. Da die planzeichnerischen Darstellungen und Festsetzungen in den Bauleitplänen immer nur den geplanten (»angestreb-

ten) Zustand des Planungsraumes aufzeigen, mußte dieser Forderung des Bundesrechts durch eine Erweiterung des Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan (vgl. § 5 Abs. 7 BBauG) und der Begründung zum Bebauungsplan (vgl. § 9 Abs. 8 BBauG) entsprochen werden.

Selbstverständlich folgert aus der Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung, daß die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, zusammen mit den anderen im konkreten Fall planungserheblichen öffentlichen und privaten Belangen, in die Abwägung einzubeziehen sind und daß bei Zielkonflikten im Rahmen des Zulässigen eine kommunalpolitische Entscheidung gegen bestimmte Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege getroffen werden kann (vgl. § 1 Abs. 6 und 7 BBauG). Außer einer umfassenden Auflistung der möglicherweise in Betracht zu ziehenden öffentlichen und privaten Belange, unter denen die Belange des Umweltschutzes mehrfach erwähnt sind, weist das Bundesbaurecht jedoch bezüglich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (zu denen alle Arten von Umweltschutzbehörden rechnen), der Planungsbetroffenen und der Öffentlichkeit Verfahrenserfordernisse auf, die in höchstem Maße gewährleisten, daß die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit dem ihnen zukommenden Gewicht zur Geltung gebracht werden können (s. § 2 Abs. 5 und § 2 a BBauG). Schließlich bedarf jede Bauleitplanung der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde, die zu prüfen hat, ob alle planungswesentlichen Belange — auch des Naturschutzes und der Landschaftspflege — ermittelt und mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden sind (s. §§ 6, 11 BBauG).

Wenn dennoch (wie Staatssekretär Prof. Dr. Töpfer vom zuständigen Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt in seinem Vortrag über »Umweltpolitik in den Landkreisen« am 21. Oktober 1983 in der 38. Hauptversammlung des Landkreistages Rheinland-Pfalz ausgeführt hat) zahlreiche Beispiele belegen, daß bei der Aufstellung und Genehmigung von Bauleitplänen den Belangen der Landespflege oft nur unzureichend Rechnung getragen wurde, so liegt dies nicht an der Integrationsmethode, sondern an ihrem unzulänglichen Vollzug. Das rheinland-pfälzische Landespflegegesetz enthält — im Gegensatz zu manchem anderen Landesnaturschutzgesetz — materialreiche und auch leicht verständliche Hinweise auf den notwendigen Inhalt der landschaftsbezogenen Darstellungen und Festsetzungen in Bauleitplänen und ihre Verdeutlichung durch Aussagen im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und in der Begründung zum Bebauungsplan. Wenn sie gleichwohl von den Planern, den Kommunalpolitikern und den Beamten der Genehmigungsbehörden noch kaum ernst genommen werden, so ist der wichtigste Grund die noch weit verbreitete Unkenntnis oder zumindest unzulängliche Kenntnis bezüglich der Wirkungszusammenhänge zwischen dem »Verbrauch« von Natur und Landschaft für Zwecke der Bebauung und der Schaffung von Infrastruktureinrichtungen einerseits und den lebensnotwendigen Ausgleichswirkungen von Natur und Landschaft auf der anderen Seite.

Es ist auch nicht ganz zutreffend, daß (wie Staatssekretär Töpfer im vorgenannten Zusammenhang weiter meint) es der eigentliche Sinn des § 17 LPFlG sei, Bauleitplänen einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen — genau wie alle sonstigen Eingriffe in Natur und Landschaft nach den §§ 4 bis 6 LPFlG; es sei denn, man versteht unter der Umweltverträglichkeitsprüfung im weitesten Sinne die größtmögliche Berücksichtigung der Umweltbelange und unter ihnen nicht zuletzt der Belange von Natur und Landschaft. Diese Forderung findet sich aber (wie ich schon wiederholt dargestellt habe, siehe etwa den Aufsatz »Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt durch städtebauliche Planung« in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht

1978 S. 58 ff., und neuerdings den Beitrag »Umweltschutz im Städtebau-, Bauordnungs- und Denkmalschutzrecht« in: Salzwedel u. a., — Arbeitskreis für Umweltrecht —, Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1982, S. 171 ff.) seit dem 1. Januar 1977 in der umfassendsten Weise im Städtebaurecht (§ 1 Abs. 6 und 7 BBauG). Der geltende Inhalt des Städtebaurechts veranlaßt daher zu der Frage: Was soll neben der Berücksichtigung aller auf Natur und Landschaft bezogenen Belange, wie sie das Bundesbaugesetz unmittelbar und mittelbar (durch die Einbeziehung der Ziele und Grundsätze der §§ 1 und 2 BNatSchG als Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege) für die Bauleitplanung vorschreibt, eine örtliche Landschaftsplanung, die für die Bauleitplanung »verwertbar« sein soll, die für sie »verbindlich« sein kann oder deren Darstellungen »als Darstellungen oder Festsetzungen in die Bauleitpläne aufgenommen werden sollen«? Dieser schwierigen Frage bin ich kürzlich an anderer Stelle weiter nachgegangen (s. den Beitrag »Die Rechtsbeziehungen zwischen örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung — Eine Vielfalt weithin unkoordinierter Bundes- und Landesvorschriften —« in: Umwelt- und Planungsrecht 1983, S. 177 ff.). Über sie wird von allen Beteiligten noch viel nachzudenken sein, wenn ernsthaft Klarheit in das Verhältnis der örtlichen Landschaftsplanung zur Bauleitplanung gebracht werden soll. In diesem Zusammenhang wird dann auch der Gedanke der Umweltverträglichkeitsprüfung weiter zu vertiefen sein. Nach meiner Überzeugung ist die Integrationsmethode, wie sie in Rheinland-Pfalz — und seit einiger Zeit auch in Bayern — gewählt worden ist, der sach- und verfahrensrechtliche Lösungsweg, auf dem die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einem für alle öffentlichen und privaten Interessenten offenen Verfahrensgang ohne unnötige Komplikationen zur Geltung gebracht werden können. Diese Methode öffnet auf der letztentscheidenden Ebene des Bebauungsplans schließlich auch den Weg zur Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht bzw. den Verwaltungsgerichtshof des Landes (vgl. § 47 Verwaltungsgerichtsordnung), in der gerade in den letzten Jahren nicht wenige Bebauungspläne wegen ungenügender Beachtung der Forderungen des Umweltschutzes für nichtig erklärt worden sind.

C. Saarland

I. Rechtsgrundlagen

Die maßgebende Rechtsgrundlage ist das Gesetz Nr. 1097 über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (Saarländisches Naturschutzgesetz — SNG —) vom 31. Januar 1979 (Amtsbl. S. 147). Bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes hatte das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 gegolten (vgl. die Aufhebungsvorschrift in § 41 Abs. 1 Nr. 1 SNG), das lediglich durch das Landesgesetz vom 13. November 1974 (Amtsbl. S. 1011) eine Änderung erfahren hatte.

II. Landschaftsprogramm und Landschaftspläne

Die Gesetzesbestimmung über das Landschaftsprogramm und die Landschaftsrahmenpläne (§ 8 SNG) bringt zu diesen beiden Begriffen weiterführende Erläuterungen: Das Landschaftsprogramm enthält die Zielsetzungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für die weitere Entwicklung von Natur und Landschaft des gesamten Landes; dabei sind die ökologischen Grundlagen für die Landschaftsentwicklung zu erarbeiten und darzustellen. Die Landschaftsrahmenpläne enthalten die für Teile des Landes ausgeformten Zielsetzungen des Landschaftsprogramms und die Grundzüge der überörtlichen Maßnahmen zu ihrer

Verwirklichung in Text und Karte; wenn wichtige Gründe es erfordern, können Landschaftsrahmenpläne vor dem Landschaftsprogramm aufgestellt werden. Den Landschaftsrahmenplänen sind Begründungen beizufügen.

Zuständig für die Aufstellung des Landschaftsprogramms und der Landschaftspläne ist im Saarland, das über keine staatliche Mittelinstanz verfügt, die oberste Naturschutzbehörde, das ist der Minister für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen (§ 30 Abs. 1 Satz 1 SNG). Er hat die »Mitwirkung« der beteiligten Landesminister sicherzustellen und den Landesplanungsbeirat (s. § 9 des Saarländischen Landesplanungsgesetzes — SLPG — vom 17. Mai 1978, Amtsbl. S. 588) sowie die »weiteren betroffenen öffentlichen Planungsträger« anzuhören. Interessant ist die Stellung, die der saarländische Gesetzgeber den Gemeinden und Gemeindeverbänden eingeräumt hat: Sie »wirken« bei der Aufstellung des Landschaftsprogramms und der Landschaftsrahmenpläne »mit«, soweit die Pläne für ihre Entwicklung von Bedeutung sind. Möglichst frühzeitig sind sie in die Erarbeitung der Pläne einzuschalten und während des ganzen Verfahrensganges sind sie so zu beteiligen, daß ihnen eine »begleitende Einwirkung« auf die grundsätzlichen Entscheidungen möglich ist. Das Landschaftsprogramm und die Landschaftsrahmenpläne sind im Amtsblatt bekanntzumachen. Die zu den Plänen gehörenden Zeichnungen sind bei der obersten Naturschutzbehörde zur Einsicht für jedermann niederzulegen; in der Bekanntmachung ist auf diese Einsichtsmöglichkeit hinzuweisen.

Weniger präzise sind die Aussagen der saarländischen Regelung, wenn sie weiterhin bestimmt, daß das Landschaftsprogramm und die Landschaftsrahmenpläne von ihrer Bekanntmachung an »von allen öffentlichen Planungsträgern zu beachten« sind. Und dies steht noch vor der aus dem Bundesrecht übernommenen Bestimmung, nach der die raumbedeutsamen Aussagen des Landschaftsprogramms und der Landschaftsrahmenpläne in das Landesentwicklungsprogramm und in die Landesentwicklungspläne (vgl. §§ 4 bis 7 SLPG) übernommen werden sollen. Erst dadurch werden sie doch zu »Zielen der Raumordnung und der Landesplanung«, an die die Träger der Bauleitplanung kraft Bundesrechts (§ 1 Abs. 4 BBauG) den Inhalt der Flächennutzungspläne und der Bebauungspläne »anzupassen« haben.

Von diesen Zweifeln abgesehen, steht die saarländische Regelung im Einklang mit der bundesrechtlichen Rahmenvorschrift über Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne (§ 5 BNatSchG). Sicher wäre es aber zweckmäßig gewesen, sich schon bei der Landesgesetzgebung Gedanken zu machen über Zweck und Inhalt des Landschaftsprogramms und der Landschaftsrahmenpläne, statt diese notwendige Konkretisierung in vollem Umfang der Regierungs- und Verwaltungsebene zu überlassen. Dabei wäre schon auf dieser Ebene die wichtige Unterscheidung zwischen Maßnahmen des Flächenschutzes und solchen des Artenschutzes anzusprechen gewesen. Zumindest die Landschaftsrahmenpläne sind das richtige Instrument für in die Einzelheiten gehende Vorentscheidungen über den Flächenschutz, also für die Aufrechterhaltung, Vergrößerung, Verkleinerung und auch Neuausweisung von Naturparken, Naturschutzgebieten, Landschaftsschutzgebieten, geschützten Landschaftsbestandteilen und Naturdenkmälern (s. §§ 18 bis 22 SNG) wie auch für nähere Hinweise auf die (raumbezogenen) Erfordernisse des Artenschutzes (s. §§ 25 bis 29 SNG).

Allerdings muß auch für das Saarland die Frage gestellt werden, worin ernsthaft der Wert eines gesonderten Landschaftsprogramms neben dem Landesentwicklungsprogramm und die Bedeutung von Landschaftsrahmenplänen neben den Landesentwicklungsplänen zu erblicken sind. Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind ausführlich in den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2

SLPG, bes. Nr. 7) angesprochen und die Landesentwicklungspläne haben auch »die zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen erforderlichen Zielsetzungen« zu umfassen (§ 6 Abs. 1 Nr. 9 SLPG). Deshalb vermag es auch kaum zu überraschen, wenn fast ein Jahr nach der Veröffentlichung des saarländischen Naturschutzgesetzes der »Landesentwicklungsplan Umwelt (Flächenvorsorge für Freiraumfunktionen, Industrie und Gewerbe« vom 18. Dezember 1979 (Amtsbl. 1980 S. 345) verabschiedet wird und in den »Planungsgrundlagen« (S. 346 f.) das Naturschutzgesetz keine Erwähnung findet. Bei den Bereichen, durch die die Umwelt als Planungsgegenstand dieses Landesentwicklungsplans »abgedeckt« wird, steht immerhin an erster Stelle »Naturschutz/Landschaftspflege« (S. 347), wie wir in ihm auch eingehende Darlegungen über »Schutz und Entwicklung der Landschaft« (S. 366 f.) sowie über »Nutzung der Naturgüter und der Landschaft« finden (S. 367 ff.).

Für eine Umweltverträglichkeitsprüfung bezüglich des Inhalts von Raumordnungsprogrammen und -plänen wären das Landschaftsprogramm und die Landschaftsrahmenpläne im Saarland wegen ihrer weniger engen Verbindung mit der Landes- und Regionalplanung vielleicht eher geeignet als in Rheinland-Pfalz. Allerdings haben auch die saarländischen Instrumente die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten und sie können schon von daher nicht die Funktionen einer »vorlaufenden« Umweltverträglichkeitsprüfung erfüllen.

III. Landschaftspläne

Entsprechend der bundesrechtlichen Rahmenregelung ordnet die saarländische Vorschrift über die Landschaftspläne (§ 9 SNG) an, daß die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsplänen mit Text, Karte und Begründung näher darzustellen sind. Diese Landschaftspläne enthalten, soweit es erforderlich ist, insbesondere Darstellungen über

- den vorhandenen Zustand von Natur und Landschaft und seine Bewertung nach den in den §§ 1 und 2 SNG festgelegten Zielen und Grundsätzen,
- den angestrebten Zustand von Natur und Landschaft und die vorgesehenen Maßnahmen,
- nach § 9 BBauG zulässige Regelungen,
- die Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege wildwachsender Pflanzen- und wildlebender Tierarten.

Auch sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.

Zuständig sind die Gemeinden, die die Landschaftspläne aufzustellen haben, sobald und soweit es aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Dies ist insbesondere anzunehmen, wenn Teile des Gemeindegebiets

- nachhaltigen Landschaftsveränderungen unterworfen sind,
- als Erholungsgebiete dienen oder dafür vorgesehen sind,
- erhebliche Landschaftsschäden aufweisen oder solche zu befürchten sind,
- an oberirdische Gewässer angrenzen oder
- als Grünbereiche oder als notwendige Freiflächen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit eines ausgewogenen Naturhaushalts oder der Erholung festzulegen oder zu schützen sind.

Die Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind, sollen bei der Aufstellung der Pläne möglichst frühzeitig beteiligt werden. Die Landschaftspläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen.

Zu ihrer Wirksamkeit bedürfen die Landschaftspläne der Genehmigung durch die oberste Naturschutzbehörde; dabei gilt § 6 Abs. 6 BBauG für ihre Bekanntmachung entsprechend. Der Inhalt der Landschaftspläne ist von allen Planungsträgern »zu beachten«. Er »ist« in die Bauleitpläne zu übernehmen, soweit er nach den Vorschriften des Bundesbaugesetzes hierfür geeignet ist.

Diese saarländische Regelung fügt sich insgesamt in den bundesrechtlichen Rahmen ein. Ansonsten zeigt sie alle Schwächen der Trennungsmethode, bei der die Landschaftspläne zunächst unabhängig von den Bauleitplänen aufgestellt werden: Die Rechtsnatur und damit die Bindungswirkung der Landschaftspläne ist ungewiß. Das Planungsverfahren beteiligt zwar die Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind, nicht jedoch die Bürger: Wie kann da gefordert werden, daß der Inhalt des Landschaftsplans in die Bebauungspläne zu übernehmen ist, für deren Zustandekommen eine Beteiligung der Planungs-betroffenen und der Allgemeinheit zwingend vorgeschrieben ist (§ 2 a BBauG)? Was ist mit der Bestimmung gemeint, nach der der Inhalt der Landschaftspläne von »allen Planungsträgern« zu beachten ist? Sind damit auch Planungsträger angesprochen, die aufgrund von Bundesrecht tätig werden?

Nicht unerwähnt bleiben soll auch eine sachliche Unge-reimtheit: Nach dem saarländischen Recht enthält der Land-schaftsplan unter anderem Darstellungen über »nach § 9 BBauG zulässige Regelungen«. Nach dieser bundesrechtli-chen Vorschrift können Festsetzungen im Bebauungsplan auch zum Gegenstand haben »Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft, soweit solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können« (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BBauG). Will das Bundes-recht somit eindeutig auf das Landesnaturschutzrecht ver-weisen, so verweist das saarländische Recht bezüglich der Frage, welche Darstellungen in einem Landschaftsplan im Hinblick auf in einem Bebauungsplan festsetzbare »Maß-nahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der

Landschaft« getroffen werden können, wieder zurück auf das Bundesbaurecht. Die landesrechtliche Regelung trägt damit nichts zur Klärung der durch das Bundesrecht aufge-worfenen, zur Beantwortung jedoch den Landesgesetzge-bern überlassenen Frage bei, welche Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft nach anderen als bundesbaurechtlichen Vorschriften getroffen werden können.

Zusammenfassend ist im Hinblick auf die aufgezeigten verfahrens- und sachlich-rechtlichen Bedenken gegen die saarländische Regelung über die Landschaftspläne zu be-zweifeln, ob sie schon von ihrer inhaltlichen Ausgestaltung her ein brauchbares Instrument für eine wirksame Geltend-machung der Belange des Naturschutzes und der Land-schaftspflege in der Bauleitplanung sein kann.

Für ihre mögliche Eignung als Umweltverträglichkeitsprü-fung im Hinblick auf den weiteren »Verbrauch« von Natur und Landschaft kann im wesentlichen auf das verwiesen werden, was zur Regelung in Rheinland-Pfalz gesagt worden ist. Der saarländische Landschaftsplan ist zwar nicht unmit-telbar mit einem der Bauleitpläne in der Entstehung verbun-den; er hat aber wie diese die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten und kann daher keine im we-sentlichen nur an Umweltschutzgesichtspunkte ausgerich-tete, den Planungsentscheidungen »vorlaufende« Studie über mögliche Umwelteinwirkungen einer Planungsmaßnah-me, über Alternativen und Ausgleichsmaßnahmen darstel-len. Und bei der letztentscheidenden Planung, der Aufstel-lung der Bebauungspläne, ist kraft Bundesrechts immer ei-ne Abwägung geboten, die neben den Belangen von Natur-schutz und Landschaftspflege auch alle anderen planungs-wesentlichen Belange mit dem ihnen zukommenden Ge-wicht berücksichtigen muß. Die Verpflichtung zur größtmög-lichen Rücksichtnahme auf die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergibt sich für die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung bereits eindeutig aus dem Bundesbaugesetz, und ihre Verletzung hat ebenfalls kraft Bundesrechts Mängel des Bebauungsplans zur Folge, die im Falle eines Normenkontrollverfahrens, an dessen Zuläs-sigkeit keine besonders schwierigen Anforderungen gestellt werden, zur Nichtigklärung des Bebauungsplans führen können.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

Mir ist übertragen worden, über die Landschaftsplanung in Rheinland-Pfalz kritisch aus der Planungspraxis zu berichten. Ich möchte mich bei meinen Ausführungen an den Landschaftsplan als Beispiel für die Entwicklung der Landschaftsplanung halten und dabei die frühere Planungspraxis, die heutige Handhabung und meine persönlichen Vorstellungen für die Zukunft darlegen. Von diesem Beispiel Landschaftsplan werde ich dann Abstecher unternehmen, einmal zu der übergeordneten Landschaftsplanung, dem Landschaftsrahmenplan, zu der nachgeordneten Landschaftsplanung, dem Grünordnungsplan und zu der landespflegerischen Planung bei Eingriffen, dem Landschaftspflegerischen Begleitplan.

1. Die ersten Landschaftspläne entstanden in Rheinland-Pfalz vor 18 Jahren. Als Beispiel nenne ich Mülheim/Mosel im Regierungsbezirk Trier und Sohren-Büchenbeuren im Regierungsbezirk Koblenz.

Diese Landschaftspläne zeichneten sich durch einen umfangreichen Grundlagenteil aus, der auch auf die Geschichte der Landschaft einging. Eine genaue Geländeaufnahme lag der Planung zugrunde. Biotopkartierungen wurden bereits in Ansätzen durchgeführt, ebenso pflanzensoziologische Kartierungen. Es wurden Aussagen zur Siedlungsentwicklung, zur Landwirtschaft einschließlich Sonderkulturen, zum Naturschutz und zur Gestaltung der Landschaft in Text und Karte gemacht. Die Entscheidungen des Planers innerhalb des Planungsprozesses wurden oft noch intuitiv getroffen. Der Landschaftsplan wurde parallel zum Flächennutzungsplan aufgestellt, Planungsgebiet und Auftraggeber waren für beide Planungsarten identisch. Allerdings traten des öfteren Zeitverschiebungen bei der Auftragserteilung und dem Planungszeitraum auf. Eine Abstimmung über die Widmung der Flächen erfolgte zwischen dem Landschaftsplaner und dem Flächennutzungsplaner mehr oder weniger, so daß die beiden Planungen daher in manchen Bereichen auch unterschiedliche Aussagen machten.

Nach den ersten, oben zitierten Pilotprojekten wurden weitere Landschaftspläne aufgrund von Beratungen und Empfehlungen der Landespflegebehörden von den Trägern der Bauleitplanung erstellt. Eine rechtsverbindliche Verpflichtung zur Aufstellung von Landschaftsplänen bestand bis 1973, dem Inkrafttreten des Landespflegegesetzes, nicht.

2. Das Landespflegegesetz von Rheinland-Pfalz vom 14. Juni 1973 bestätigte im Grunde die von einzelnen Gemeinden bereits geübte Praxis:

- a) Es werden Landschaftspläne (und Grünordnungspläne) als selbständige Planwerke aufgestellt.
- b) Die Träger der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan) sind auch gleichzeitig Träger der Landschaftsplanung (Landschaftsplan, Grünordnungsplan).
- c) Die Landespflegebehörde genehmigt die Pläne.

Diese Epoche der Landschaftsplanung war eine Entwicklungszeit. Die Planer, freischaffende oder in den Behörden tätige, wetteiferten untereinander um möglichst gute Planwerke. Auf den Erfahrungsschatz der Pilotprojekte aufbau-

end wurden die Methoden der Landschaftserfassung weiterentwickelt. Anstelle von früher oft langwierigen und weniger planungsrelevanten Datensammlungen und ausführlichen Aussagen über die Geschichte der Landschaft traten immer mehr analytische Untersuchungen, unter dem Stichwort »Landschaftsdiagnose« bekannt. Ergebnisse der Forschung flossen ein: zum Beispiel die Landschaftsbewertung. Die Planung baute damit auf besser fundierten Grundlagen auf. Sie wurde vor allem nachvollziehbar.

Der Anspruch der Landespflege, für die Landschaft insgesamt zuständig zu sein, führte aber auch zwangsläufig zu ständig wachsenden Konfrontationen mit denjenigen, die bisher Teile der Landschaft verwalteten: der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft und der Bauleit- und Raumplanung. Die Auseinandersetzung mit dem eigenen Auftraggeber, nämlich der Gemeinde, wegen der Beschneidung wirtschaftlicher Zielsetzungen, wie z. B. Umfang und Standort von neuen Baugebieten, war sowieso vorprogrammiert.

Die Kennzeichen dieser Epoche waren somit:

- Die Zahl der aufgestellten Landschaftspläne nahm schnell zu.
- Die fachliche Qualität der Planwerke wurde gesteigert.
- Die Landschaftsplanung sah sich der Konkurrenz verschiedener Fachdisziplinen gegenüber.
- Es wurden eigenständige Planwerke erstellt, allerdings abgestimmt mit der Flächennutzungsplanung.

Es gab Probleme:

- Die Landschaftspläne wurden in der Regel zu spät, nämlich meistens später als Flächennutzungspläne, in Auftrag gegeben.
- Die Koordination Landschaftsplanung — Bauleitplanung war nicht immer einfach. Es fehlte bei den Auftraggebern die Erfahrung mit Landschaftsplanungen. Die Qualität der Planungen und Planer war unterschiedlich.
- Die Landespflegebehörden waren nicht ausreichend mit qualifizierten Fachkräften besetzt, um den Landschaftsplaner ausreichend in der Durchsetzung seiner Zielvorstellungen zu unterstützen.

Mit der Verbesserung der Planungsmethodik und damit der Aussagekraft des Landschaftsplanes einerseits, dem wachsenden Umweltbewußtsein der Bevölkerung und der Planungsträger andererseits gewann der Landschaftsplan zunehmend an Ansehen und Bekanntheitsgrad.

3. Der erfolgversprechende Rahmen, innerhalb dessen sich in Rheinland-Pfalz die Landschaftsplanung entwickeln konnte, wurde mit der Novellierung des Landespflegegesetzes 1979 geändert, das heißt eingengt. Schon in den Überschriften zu den entsprechenden Paragraphen wird das deutlich:

- Landespflegegesetz alt (1973) § 11: Landschafts- und Grünordnungspläne

— Landespflegegesetz neu (1979) § 17: Landschaftsplanung in der Bauleitplanung

In der Praxis der Planung sieht das so aus, daß ein Büro für Städteplanung mit dem Flächennutzungsplan beauftragt wird und sich nun einen Landschaftsplaner sucht (meistens aufgrund einer Honoraranfrage nach dem Mindestangebot), der, wie laut Gesetz vorgesehen,

(1) Die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in den Bauleitplänen unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten, ihrer Nutzungseignung und Belastbarkeit mit Text, Karte und zusätzlicher Begründung näher darzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig ist.

Denn:

(2) Soweit erforderlich, sind der angestrebte Zustand von Natur und Landschaft und die notwendigen Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Flächennutzungsplan darzustellen.

Geht man von der Position aus, daß die Landespflege die Belange von Natur und Landschaft, das heißt der Tier- und Pflanzenwelt, der natürlichen Ressourcen, des Landschaftsbildes und der Qualität des natürlichen Lebensraumes des Menschen wahrzunehmen hat wie ein Treuhänder und Anwalt, so werden zwangsläufig Zielkonflikte mit den Planvorstellungen der ökonomischen Seite auftreten. Der Prozeß der Ausräumung und Entscheidung über Zielkonflikte ist aber in der heutigen Gesellschaft sehr wichtig und sollte vor den Augen der Öffentlichkeit stattfinden. Dieses Ringen um die bestmögliche Lösung in der Auseinandersetzung zwischen Ökologie und Ökonomie kann aber nur dann von dem Vertreter der Landschaft erfolgreich durchgestanden werden, wenn auch die Daten der Landespflege bestmöglich erfaßt, aufgearbeitet und deutlich in Plan und Text dargestellt werden.

Genau das ist aber nach meiner Erfahrung nicht mehr gegeben, wenn Zielkonflikte zwischen den landespflegerischen Belangen und den Ansprüchen der Gesellschaft an Raum und Funktionen innerhalb einer Planungsgemeinschaft geregelt werden, die dann die fertige Lösung als Planungsvorschlag herausbringt. Die Belange von Natur und Landschaft ziehen bei dieser Methode mit Sicherheit den Kürzeren.

Ich persönlich habe übrigens aufgrund der letzten Entwicklung auch für mein Büro die Konsequenzen gezogen. Als Subunternehmer möchte ich nicht für ein anderes Büro tätig sein.

Bezeichnend ist auch eine Mitteilung des Landesamtes für Umweltschutz Rheinland-Pfalz an die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie aus diesen Tagen: »Da der Landschaftsplan als Bestandteil des Flächennutzungsplanes erstellt wird, kann auch kein Verzeichnis von Landschaftsplänen mehr angelegt werden.«

4. Ein Blick zu den Nachbarn im Saarland ergibt folgendes Bild:

Die Gemeinden stellten bis 1979 keine Flächennutzungspläne und somit auch keine Landschaftspläne auf, bis sie durch das sogenannte Sulzbachurteil zur Aufstellung von Flächennutzungsplänen gezwungen wurden, weil sonst keine Baugebiete mehr genehmigt werden konnten. Seitdem wurden im Eilverfahren überall Flächennutzungspläne erstellt, die heute 80 % des Saarlandes abdecken.

Die Aufstellung von Landschaftsplänen erfolgt auf der ge-

setzlichen Basis des Naturschutzgesetzes Saarland von 1979 als eigenständige Planwerke. Allerdings wurden die Landschaftspläne in der Regel zu spät in Auftrag gegeben, so daß die Flächennutzungspläne zeitlich vorwegliefen und eine Abstimmung des Landschaftsplanes mit dem Flächennutzungsplan während dessen Planungsphase nicht erfolgen konnte. Die Aussagen des Landschaftsplanes können daher erst bei einer Fortschreibung des Flächennutzungsplanes Berücksichtigung finden, soweit sie die Abgrenzung von Flächen unterschiedlicher Nutzung betreffen. Hierdurch wird auch die Rechtsverbindlichkeit des Landschaftsplanes eingeschränkt, da er ohne Abstimmung nicht in die Bauleitplanung eingehen kann.

Eine Ausnahme bildet der Landschaftsplan für das mittlere Saartal. Hier wurde bereits 1959 eine die Gemeindegrenzen überschreitende Landschaftsplanung vom Büro Dr. Werkmeister erstellt.

Weitere Auskünfte über Erfahrungen mit Landschaftsplänen werden dem Deutschen Rat für Landespflege in einer schriftlichen Stellungnahme der Landesregierung des Saarlandes Anfang kommenden Jahres erteilt werden.

5. Verlassen wir nun den Landschaftsplan und wenden uns dem Grünordnungsplan zu. Der Werdegang des Grünordnungsplanes ist in Rheinland-Pfalz mit dem des Landschaftsplanes vergleichbar. Auch der Grünordnungsplan ist heute in der Regel in den Bebauungsplan fest integriert und erscheint nicht mehr als eigenes Planwerk. Auf dieser Planungsebene erscheint mir die Darstellung der örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen der Landespflege in dem Bebauungsplan denkbar, ohne daß die Interessen von Natur und Landschaft zu kurz kommen.

Die Einzelaussagen in einem Bebauungsplan sind auch weniger umfangreich, so daß die Planungsaussagen zur Grünplanung im Planwerk untergebracht werden können. Die Vergabe der Planungsleistungen des Bebauungsplanes und des Grünordnungsplanes an einen Auftragnehmer, zusammengesetzt aus den Sparten Städtebau und Landespflege, erscheint mir dann möglich zu sein, wenn vorher ein eigenständiger Landschaftsplan aufgestellt wurde. Denn dann dürfte gewährleistet sein, daß die Probleme und Zielsetzungen der Landespflege deutlich herausgearbeitet vorliegen: z. B. Grünzüge als Teil eines Biotopnetzes, die das betreffende Baugebiet durchziehen, das Planungsgebiet querende Fluß- oder Bachläufe, durchgehende Wander- und Radwege u. a.

Der Realisierungsgrad von Grünordnungsplänen oder der verbindlichen Darstellung zur Grünordnung im Bebauungsplan ist sehr unterschiedlich. Die Festsetzungen für den Umfang und den Inhalt öffentlicher Grünflächen werden in der Regel eingehalten und wie vorgegeben realisiert. Dagegen werden die gegenüber den privaten Grundeigentümern getroffenen verbindlichen Aussagen meistens ignoriert. Dieses Vollzugsdefizit ist nur zu beheben, wenn innerhalb der Verwaltung ausgebildete Fachkräfte zusätzlich eingestellt werden und die Bereitschaft der Kommunen, einschließlich ihrer politischen Gremien, wächst, das durchzusetzen, was man als richtig erkannt und beschlossen hat.

6. Auf der übergeordneten Planungsebene ließ das Land Rheinland-Pfalz ab 1979 für alle Regionen des Landes Landschaftsrahmenpläne aufstellen und vergab an acht Büros entsprechende Honoraraufträge. Damit erfüllte die Landesregierung ihr im Landespflegegesetz von 1973 gemachtes Versprechen, das Landespflegeprogramm (welches allerdings bis heute noch aussteht) für die Regionen durch solche Planungen zu vertiefen.

In Karte und Text sollten die überörtlichen Maßnahmen dargestellt werden, die zur Erfüllung der Aufgaben der Landespflege erforderlich sind. Weiterhin sollten laut Gesetz die Landschaftsrahmenpläne von der Oberen Landespflegebehörde erarbeitet und den Regionalen Planungsgemeinschaften zur Beschlußfassung zugeleitet werden. Im Verfahren nach § 13 Landesplanungsgesetz sollten die Landschaftsrahmenpläne zum Bestandteil der Regionalen Raumordnungspläne gemacht werden.

Hervorzuheben ist das schnelle Handeln der Landesregierung, die 1973 mit dem Landespflegegesetz die gesetzlichen Grundlagen für den Landschaftsrahmenplan schuf und bereits ab Ende 1974 mit der Vergabe entsprechender Planungsaufträge begann. Die Auswahl von acht namhaften Planungsbüros aus der ganzen Bundesrepublik ließ auch eine Vielfalt an Ideen und Wissen nach dem neuesten Stand erwarten. Nach Bearbeitungszeiten von bis zu fünf Jahren wurden dann die Planungsergebnisse vorgelegt, die von seiten des Auftraggebers bezüglich ihrer Qualität unterschiedlich beurteilt werden. Sicher spielt hierbei die Qualifikation der einzelnen Planbearbeiter eine nicht geringe Rolle. Aber aus der Sicht eines der betroffenen Planer sei hier auch einiges zum Verfahren kritisch angemerkt, damit sich in Zukunft Fehler nicht wiederholen:

- a) Vor dem Einstieg in die landesweite Planung wurde kein Pilotprojekt vorweg durchgezogen, um die Möglichkeiten und Grenzen einer Landschaftsrahmenplanung aufzuzeigen. Vorbilder von Landschaftsrahmenplänen aus anderen Bundesländern konnten wegen anderen Zielsetzungen nicht verwendet werden. Somit waren alle acht Landschaftsrahmenplanungen jeweils Nullserien, um einen Begriff aus der Autoproduktion zu verwenden.
- b) Es wurde vom Auftraggeber kein Koordinator berufen, dessen Aufgabe es hätte sein müssen, während der Bearbeitungszeit ständig und ausschließlich zur Verfügung zu stehen.
- c) Die Landschaftsrahmenpläne wurden nicht den Regionalen Planungsgemeinschaften zur Beschlußfassung zugeleitet, wie es das Landespflegegesetz von 1973 ebenso wie die Novelle von 1979 vorsieht.
- d) Die Landschaftsrahmenpläne wurden nicht zum Bestandteil der Regionalen Raumordnungspläne gemacht, wie es das Landespflegegesetz in seinen beiden Fassungen vorschreibt.

Hierzu noch weitere Anmerkungen:

Zu a und b:

Das Fehlen einer Vorlage über Inhalt und Form des Landschaftsrahmenplans führte zwangsläufig zu sehr unterschiedlichen Planungsergebnissen in Inhalt und Form. Das Fehlen eines Koordinators ließ auch eine Angleichung bzw. Korrektur der gleichzeitig im Entstehen begriffenen Planwerke während der Bearbeitungsphase nicht zu. Manche Aussagen im Landschaftsrahmenplan schossen daher durch ihre zu große Detaillierung und Lokalisierung über das gesteckte Ziel hinaus, wesentliche zusammenfassende Aussagen für die Region kamen dadurch oft zu kurz.

Auch die Kollegen in der Oberen Landespflegebehörde als Vertreter des Auftraggebers waren häufig überfordert, wenn es um Entscheidungen zur Planungsmethodik ging, da ihnen ebenso wie den Planern Leitbilder in Form eines Pilotprojektes oder die Hilfestellung eines erfahrenen Koordinators fehlten.

Das Land Rheinland-Pfalz als Auftraggeber scheute aber auch die einzig richtige Folgerung aus dem gelaufenen Verfahren der Aufstellung des Landschaftsrahmenplans zu zie-

hen, nämlich die Beiträge der unterschiedlichen Büros insgesamt zu bewerten und nun hieraus ein Ergebnis für die Thematik und die Form des Landschaftsrahmenplans zu ziehen, sodann die Büros erneut zu beauftragen, in einem weiteren Arbeitsgang und nunmehr nach einheitlichen Rahmenbedingungen eine endgültige Fassung des Landschaftsrahmenplans zu erstellen. Die zusätzlichen Kosten wären sicherlich ihr Geld wert gewesen.

Zu c und d:

Die Fortschreibung der Regionalen Raumordnungspläne (RRO) verzögerte sich in allen Regionen. Somit lag eine Zeitspanne von bis zu sechs Jahren zwischen dem Abschluß der Landschaftsrahmenpläne und dem Erscheinen der Fortschreibung der RRO, Zeit genug, die Frage der Integration der Landschaftsrahmenpläne in die RRO zu klären. Sie wurde geklärt durch eine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des Landesplanungsgesetzes und des Landespflegegesetzes, 1981 herausgegeben von der Staatskanzlei als Oberste Planungsbehörde und des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Umwelt als Oberste Landespflegebehörde:

- »Die Planungsgemeinschaften sollen bei der Fortschreibung der Regionalen Raumordnungspläne die Ergebnisse der Landschaftsrahmenpläne integrieren.« Also werden die Landschaftsrahmenpläne nicht mehr als eigenständige Planwerke Bestandteil des RRO.
- »Die Oberen Landespflegebehörden haben bei der Erarbeitung der Landschaftsrahmenpläne die Planungsgemeinschaften und andere Behörden nur noch zum Austausch von Informationen über Planungen zu beteiligen.

Da die Meinungsbildung der Planungsgemeinschaften erst bei der Integration der Ergebnisse der Landschaftsplanung in den RRO erfolgt, kann vorab auch keine formale Abstimmung mit ihr erwartet werden. Der Landschaftsrahmenplan enthält lediglich Vorschläge und Anregungen zur Entwicklung der Region aus landespflegerischer Sicht.«

Diese Verordnung, meine Damen und Herren, weicht eindeutig und erheblich von Wortlaut und Inhalt des Gesetzestextes ab. Die Ergebnisse der Landschaftsrahmenplanung werden wie in einem Warenkorb wohlfeil angeboten, aus dem man sich nach Belieben bedienen kann oder es auch läßt. Die Abqualifizierung der Landschaftsplanung zu unverbindlichen Vorschlägen zeigt m. E. deutlich die offensichtlich auch politisch gewünschte Absicht, außer der Landesplanung keine andere querschnittsorientierte Planung zu dulden.

Auch die Tatsache, daß meines Wissens keiner der Planer der Landschaftsrahmenpläne auch nur ein einziges Mal zu einer Anhörung, geschweige denn Beteiligung, bei dem Prozeß der Selektion von genehmen Inhalten aus dem Landschaftsrahmenplan in den RRO eingeladen war, macht den Anspruch der Regional- und Landesplanung auf das alleinige Recht zu verbindlichen Planungen deutlich.

Für die Region Trier liegt der Entwurf zu dem neuen RRO vor. Ein Vergleich der Aussagen des Landesrahmenplans Mosel-Saar mit den Anteilen, die im RRO für die Region Trier wiederzufinden sind, bestätigt weiterhin den geringen Wirkungsgrad der Landschaftsrahmenplanung und den geringen Einfluß, der der Landespflege noch zugestanden wird:

a) Kartenwerk

Vollständig oder fast vollständig wurde aus dem Landschaftsrahmenplan übernommen:

- offenzuhaltende Wiesentäler
- Frischluftschneisen.

Teilweise übernommen wurden, mit erheblichen Abweichungen und Streichungen:

- Landschaftsschutzgebiete
- Landschaftsteile mit besonderem Erholungswert
- Naherholungsgebiete
- Naturschutzgebiete.

Es fehlen z. B. Naturschutzgebiete, die im Bereich von abbauwürdigen Flächen laut Rohstofflagerplan liegen (Orchideenstandorte).

Nicht übernommen wurden:

- das System der Biotopvernetzung
- Aussagen, die Waldflächen betreffen
- Vorschläge für raumbedeutsame Aufforstungen
- Vorschläge für neue Wasserflächen aus Gründen der Biotopgestaltung oder Erholung
- Hinweise auf die Notwendigkeit von Anpflanzungen in der Flur
- Vorgeschlagene »Geschützte Landschaftsteile«. Diese sind z. B. ein Teil des zusammenhängenden Biotopkomplexes Hangbrücher im Hunsrück.

b) Textband

Der Textband zum Entwurf der Fortschreibung des RRO der Region Trier umfaßt 227 Seiten. Davon sind acht Seiten den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege gewidmet, auf acht weiteren Seiten werden im Zuge anderer Themen Aussagen über Landespflege gemacht, meistens allerdings in Form allgemein bekannter Floskeln. Das Kapitel Schulen beansprucht dagegen 19 Seiten. In der Zusammenfassung der raumordnerischen Ziele für die Mittelbereiche fehlt das Thema Landespflege völlig, obwohl im Landschaftsrahmenplan ein eigener Textband die erforderlichen Maßnahmen in den Mittelbereichen im einzelnen aufführt.

Wie notwendig die Vertretung der Belange von Natur und Landschaft durch den Landschaftsplaner gewesen wäre, mag ein Zitat auf Seite 186 im Textband zum RRO Trier sein: Es wird vorgeschlagen der »Ausbau der Wassersportmöglichkeiten unter strenger Beachtung der landespflegerischen Erfordernisse in den Maarbereichen um Schalkenmehren, Gemünden und Gillenfeld«.

Weiterhin wurden offensichtlich alle Planungen der Straßenverwaltung übernommen, ohne daß Abwägungen auf ihre Umweltverträglichkeit stattgefunden hätten oder angedeutet worden wären.

7. Ehe ich auf meine eigenen Vorstellungen über die rechte Art, Landschaftsplanung zu betreiben, eingehe, möchte ich noch kurz auf die Eingriffsplanungen hinweisen, denn es gibt hier Parallelen zum Landschaftsplan.

Nach dem Landespflegegesetz Rheinland-Pfalz sind Eingriffe in ihrem Umfang durch Landschaftspflegerische Begleitpläne zu quantifizieren und qualifizieren und Maßnahmen zu deren Vermeidung, Minderung oder zum Ausgleich vorzuschlagen.

Bisher wurden hierzu bei Straßenbauvorhaben eigenständige Planungen, nämlich der Landschaftspflegerische Begleitplan, erstellt. Damit wurde dem Landschaftsplaner eine Verantwortung übertragen, aber auch eine Selbständigkeit eingeräumt, die ihn in die Lage versetzten, die Belange von Natur und Landschaft gründlich zu erarbeiten und in der Abstimmung angemessen zu vertreten. In Rheinland-Pfalz be-

gann der Landschaftspflegerische Begleitplan zum Begriff zu werden. Er genoß auch bei den Betroffenen inzwischen ein relativ hohes Ansehen.

Nunmehr zeichnet sich auch hier die gleiche Entwicklung wie bei den Landschaftsplänen ab:

Die Straßenbauplanung und der den Eingriff behandelnde Landschaftspflegerische Begleitplan werden an einen Auftragnehmer vergeben. Der Straßenbauingenieur sucht sich somit jetzt seinen eigenen Plan- und Landschaftsbegrüner, und zwar per Ausschreibung. Das geht soweit, daß ich neuerdings von verschiedenen Ingenieurbüros Honoraranfragen zu dem gleichen Projekt bekomme. Damit wird auch in dem Bereich Eingriffsplanung diese Anpassung des Landschaftsplaners an den Planer für Wirtschaft und Technik vollzogen.

8. Ich möchte zum Schluß meine eigenen Vorstellungen zur Diskussion stellen, welchen Stellenwert die Landschaftsplanung haben muß und wie eine zweckmäßige Zuordnung der Landschaftsplanung zu den anderen Planungsdisziplinen denkbar ist.

Ich gehe dabei von der Auffassung aus, daß die heutige Entwicklung in Wirtschaft und Technik, vereinfacht genannt die Ökonomie, grundsätzlich mit den Belangen der Landespflege kollidiert.

Diese ökonomische Seite erstellt Zielprognosen und setzt diese in Planung um: z. B. Regionale Raumordnungspläne, Flächennutzungspläne, Bebauungspläne, in der Regel auf Kosten der Landschaft, auf Kosten der ökologischen Substanz. Es gilt somit auch für diese genannten Planungsarten das Prinzip des Eingriffes. Wer aber Eingriffe verursacht, der sollte nicht befugt sein, den Umfang seines Eingriffes selbst zu beurteilen und das Maß der Wiedergutmachung festzulegen.

Ich plädiere daher für klare Lösungen, für eine Trennung von Eingriff und Verursacher einerseits und Beurteiler und Ausgleich andererseits.

Ich möchte das auf der Ebene Landschaftsplan / Flächennutzungsplan deutlich machen.

Der Landschaftsplan sollte für das gleiche Planungsgebiet wie der Flächennutzungsplan erstellt werden, jedoch von einem selbstverantwortlich tätigen Landschaftsplaner.

Der Landschaftsplan sollte in drei Phasen erarbeitet werden:

1. Phase

Grundlagenermittlung und Analyse des Planungsgebietes. Darstellung der Vorrangflächen für Naturschutz, Erholung, Klimafunktionen auf der Grundlage örtlicher Kartierungen und Bewertungen. Darstellung von wesentlichen Landschaftsfunktionen wie Biotopvernetzung, Verbindung von Erholungsschwerpunkten. Ausweisung von Negativflächen, z. B. für Bebauung, Verkehr oder Sonderkulturen. Bedarfsanalyse von öffentlichen Grünflächen in Spezifikation. Darstellung wichtiger übergreifender Funktionen über das Planungsgebiet hinaus.

Diese Phase ist vor Beginn der Planungsarbeit für den Flächennutzungsplan abzuschließen.

2. Phase

Stellungnahme des Landschaftsplaners zu einzelnen Problemen bei der Aufstellung des Vorentwurfes zum Flächennutzungsplan. Nach Vorliegen des Vorentwurfes zum Flächennutzungsplan öffentliche Diskussion, um die Zielkon-

flikte zwischen Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung auszuräumen. Erarbeitung von Alternativ-Lösungen.

Das Ergebnis dieser Phase ist dann ein Flächennutzungsplan-Entwurf, dessen Inhalt mit dem Planer des Landschaftsplanes und der Landespflegebehörde abgestimmt ist.

3. Phase

Erstellung der endgültigen Fassung des Landschaftsplanes auf der Grundlage des Flächennutzungsplanes, d. h. auf der vereinfacht dargestellten Flächen- und Funktionsausweisung dieser Planung. Detaillierte Aussagen aus der Sicht

der Landespflege zu bebauten und unbebauten Flächen. Darstellung von Funktionen, die nicht im Flächennutzungsplan enthalten sein können.

Zum Abschluß dieser parallelen Führung der Planungsprozesse für den Landschaftsplan und den Flächennutzungsplan stehen deren Aussagen nicht mehr im Widerspruch, sondern ergänzen sich entsprechend ihrer jeweiligen Bestimmung.

Adäquate Verfahren erscheinen mir auch bei den übrigen Planungsarten notwendig, vor allem beim Landschaftsrahmenplan und beim Landschaftspflegerischen Begleitplan, damit auch hier die Belange von Natur und Landschaft in ausreichendem Maße vertreten werden.



Rheinische Kalksteinwerke GmbH, Wülfrath. Ehemaliger Steinbruch, der heute dank seines Gehölzbestandes für Erholungszwecke genutzt werden kann (Planung: Prof. Alwin Seifert).

Bayern

Helmut Karl

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

Ich darf mich für die Einladung zu dieser Tagung recht herzlich bedanken und möchte gleich darauf hinweisen, daß meine Erfahrungen, insbesondere was den zweiten Teil meines Referats betrifft, sich vorwiegend auf den Regierungsbezirk Unterfranken stützen, den ich vom fachlichen Naturschutz her vertrete.

In Bayern begann das Kapitel Landschaftsplanung etwa gegen Ende der 60er Jahre. Damals gab es bereits eine Reihe von Fachplanungen, z. B. in wasserwirtschaftlicher, verkehrsmäßiger oder energiemäßiger Hinsicht, aber von Naturschutz war darin kaum etwas zu finden. Andererseits lief die Wirtschaftspolitik auf Hochkonjunktur und die Zeit war überreif, den immer bedrohlicher werdenden irreversiblen Fehlentwicklungen durch naturkonstruktive Vorgaben entgegenzuwirken. Es galt, ein Planungsinstrument zu entwickeln, das den Naturschutz aus der ewig defensiven Position endlich herauslösen und in eine Offensiv-Position bringen könnte. Einen Ansatzpunkt bot das damalige Landesplanungsgesetz.

Als in den 60er Jahren die letzten Höhepunkte der bayerischen Alpenlandschaft der Erschließungseuphorie mit Bergbahnen zum Opfer zu fallen drohten, war der fachliche Naturschutz zum Handeln gezwungen.

Es entstand der sogenannte »Bayerische Alpenplan«, der 1972, nach der Gründung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, auf der Grundlage eben jenes Landesplanungsgesetzes Rechtskraft erlangte. Hierbei handelte es sich im Prinzip um ein Ordnungskonzept, das, von naturräumlichen und tatsächlichen Fakten ausgehend, nutzungsintensivere Räume, die auch gezielt weiterentwickelt werden sollten, gegen nutzungsexensive Räume, die als solche erhalten und größtenteils unter Schutz gestellt werden sollten, abgrenzt. Durch dieses nun bereits elf Jahre bestehende Konzept, das anfangs auf viel Kritik gestoßen ist, konnte die Entwicklung des bayerischen Alpenraumes entscheidend gelenkt werden.

Angelehnt an dieses Modell entstand anfangs der 70er Jahre für einen Abschnitt des mittleren Mains ein sogenannter »Maintalplan« zur Regelung der Nutzungsansprüche, insbesondere in bezug auf den Sand- und Kiesabbau. Zur Rechtsverordnung kam es nicht mehr. Dennoch erwies sich auch dieser Plan als durchaus brauchbare Ordnungsgrundlage für die Landratsämter. Als Fazit aus den Erfahrungen dieser Planungen ergab sich, daß ein Funktionieren nur dann zu erwarten ist, wenn:

- die naturräumlich-fachlichen Belange überzeugend behandelt sind
- keine Extremziele aufgestellt werden
- eine solide Rechtsgrundlage vorhanden ist
- die zuständigen Verwaltungsbehörden konsequent dahinterstehen.

Dies dürfte — und deshalb erwähne ich es — im wesentlichen auch heute noch zutreffen und hat sich auch bei einem internationalen Symposium wieder deutlich bestätigt, bei dem der Deutsche Alpenverein 1981 in Hall in Tirol u. a. der

Frage der Effizienz alpiner Raumplanungen in verschiedenen Ländern nachgegangen ist.

Die Landschaftsplanungen neueren Datums in Bayern beruhen auf dem Bayerischen Naturschutzgesetz von 1973, bzw. dessen Novellierung von 1982, in Verbindung mit dem Bundesnaturschutzgesetz von 1976. Danach sind Landschaftsplanungen, von zwei Ausnahmemöglichkeiten abgesehen, grundsätzlich anderen zusammenfassenden Planungen zugeordnet, das heißt also, es handelt sich um integrierte und nicht um eigenständige Planungen.

Lassen Sie mich zunächst die *Landschaftsrahmenplanung*, die im Zuge der Regionalplanung durchgeführt wurde und die oberste Planungsebene darstellt, anhand meiner Erfahrungen in Unterfranken kurz durchleuchten.

1972 faßte der Bayerische Landtag einen Beschluß, wonach die Landschaftsrahmenplanungen in den Regionen Bayerischer Untermain und Würzburg bevorzugt auszuarbeiten sind. 1973 liefen bei uns die Grundlagenkartierungen voll an, 1976 erschienen die Richtlinien unseres Umweltministeriums, die ein Konzept beinhalteten, von dem Naturschützer bisher nur träumen konnten. Entsprechend war die Begeisterung, mit der man ans Werk ging, zumal auch die notwendige personelle Ausstattung konform ging. Erstmals konnten flächendeckende Kartierungen und Grundlagenuntersuchungen zu dringendsten Problembereichen, insbesondere zur Frage der ökologischen Ausstattung des Raumes, durchgeführt werden.

Das Bayerische Landesamt für Umweltschutz erstellte eine vorbildliche Modell-Studie zur Landschaftsentwicklung im Ammer-Isar-Hügelland. Doch bald wurde deutlich, daß der Erwartungshorizont zu hoch geschraubt war. So erwies sich z. B., daß zur Frage der tatsächlichen oder noch vertretbaren Belastung der verschiedenen ökologischen Raumeinheiten keine hinreichend wissenschaftlich abgesicherten Aussagen gemacht werden konnten, eine Situation, die sich auch heute noch nicht nennenswert geändert haben dürfte, wie die kürzlich stattgefundene Tagung der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege/Lauffen in Aschaffenburg zeigte.

Befürchtungen bei den Gemeinden über zuviel Naturschutz, zu viele Restriktionen, wurden immer lauter. Bei der Fülle der in einem Regionalplan darzustellenden Probleme bestand zudem die Gefahr der Entstehung eines Planungswälzers, den niemand mehr überblicken kann. Ein Umdenken war daher notwendig, eine Beschränkung auf das Wesentliche, auf den Rahmencharakter, was zwangsläufig zu Lasten der Planungsschärfe gehen mußte. Für den Naturschutz bedeutete dies:

Änderung des Namens »Landschaftsrahmenplan« in den Namen »Natur und Landschaft«, Integration der ursprünglich geschlossenen Fachvorgaben in die verschiedenen Kapitel des Regionalplanes, Reduktion des Planungsmaßstabes von 1 : 50000 auf 1 : 100000 und damit auch entsprechende Reduktion der Planungsaussagen, Rücknahme der verbindlichen Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten und Naturparks, Verzicht auf die ökologisch funktionelle Raumgliederung, Verzicht auf die Benennung derjenigen

Gemeinden, die einen Landschaftsplan erstellen sollen und anderes mehr. Hinzugekommen ist dagegen ein für den Naturschutz bislang völlig neuer Begriff, die sogenannten »landschaftlichen Vorbehaltsgebiete«. Diese sind vom ökologischen Inhalt her etwas unter der Ebene von Landschaftsschutzgebieten anzusiedeln und etwa mit der Formulierung »allgemein landschaftlich wertvolle Gebiete« zu definieren. Hervorzuheben ist, daß sie verbindlich im Regionalplan dargestellt werden.

Alles in allem ist durch den skizzierten Ausdünnungsprozeß, der, wie erwähnt, nicht nur Naturschutzprobleme betraf, ein Werk entstanden, das konsensfähig und praktikabel erscheint und mit dem die meisten Beteiligten jetzt offenbar zufrieden sind. In der Region Bayerischer Untermain hat die Verbandsversammlung den Planentwurf in diesen Tagen verabschiedet. Damit steht diese Region in Bayern an der Spitze, gefolgt von den Regionen Landshut und Würzburg.

Seitens des Naturschutzes ist festzustellen, daß trotz allem wichtige Zielvorstellungen für künftige Entwicklungen eingebracht werden konnten. Ob diese freilich — aber das gilt genauso für den Gesamtplan — feinkörnig genug sind, um die gestellten Erwartungen erfüllen zu können, muß die Zukunft erst noch zeigen. Erfahrungen sind noch zu sammeln, Korrekturen werden sicherlich notwendig werden.

Landschaftspläne auf Gemeindeebene, die nächstniedrigere Planungsstufe, sind nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz voll in die Bauleitplanung zu integrieren, d. h. im Falle des gemeindlichen Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan bzw. dessen Erläuterungen, im Falle des Grünordnungsplanes in den Bebauungsplan. Nur über diesen Weg erlangen die Aussagen des Landschaftsplanes Rechtskraft. Daß dabei aber nicht alles aus dem Landschaftsplan in den Flächennutzungsplan übernommen werden kann, liegt auf der Hand.

Hinsichtlich des Wiewiel, Was und Wie spielt das Verständnis des den Flächennutzungsplan erstellenden Hochbauarchitekten sowie die Zusammenarbeit zwischen diesem und dem Landschaftsarchitekten eine sehr wichtige Rolle. Kritik an mangelnder Berücksichtigung landschaftlicher Anliegen ist daher — und das gilt auch für andere Ebenen der Landschaftsplanung — meist nicht am Landschaftsplan, sondern am Gesamtplan, in den er integriert worden ist, anzusetzen.

Die Benennung derjenigen Gemeinden, die in Unterfranken aufgrund der im Naturschutzgesetz vorgegebenen Kriterien einen Landschaftsplan erstellen sollten, erfolgte nach einer Gesamtüberprüfung erstmals Mitte der 70er Jahre im Zusammenhang mit der Landschaftsrahmenplanung. Es waren dies 161 Gemeinden. Allerdings erwies sich die Realisierung, trotz Förderungsquoten von bis zu 60 %, häufig als sehr schwer zu verkaufende Naturschutzmaßnahme. Auch hier stand vielfach das große Mißtrauen der Gemeinden dagegen, zu stark in ihrer Planungshoheit eingeengt zu werden. Daß Planungshoheit auch Planungsverpflichtung bedeutet, wurde und wird nach wie vor oft nur sehr schwer eingesehen. Intensive Aufklärungsarbeit war notwendig, Teilnahme an zahlreichen Gemeinde- und Stadtratssitzungen, immer wieder neue Bemühungen, die Gemeinde- und Stadträte davon zu überzeugen, daß ja der Landschaftsplan ihr eigenes Planungsinstrument ist, daß es ihre Landschaft ist um die es geht, ihre Existenzgrundlage, und daß sie damit eine Steuerungsmöglichkeit in der Hand haben, ihre Entwicklung positiv beeinflussen zu können. Nach neuerlichen Überprüfungen mit großzügiger angelegtem Kriterienmaßstab blieben von den insgesamt 307 Gemeinden Unterfrankens lediglich 110 Gemeinden übrig, für die die Erstellung eines Landschaftsplanes für unabdingbar gehalten wurde. Nach dem derzeitigen Stand ist in 33 Gemeinden der Land-

schaftsplan fertiggestellt, in 48 ist er in Arbeit und in 29 muß er noch erstellt werden. Diesen 29 letztgenannten Gemeinden wurde in Koordinierung mit Bauabteilung, Rechtsabteilung, Ortsplanungsstelle und Landratsamt unter Beifügung einer ausführlichen Begründung einzeln mitgeteilt, daß sie, entsprechend dem derzeitigen Stand ihrer Flächennutzungsplanung, entweder sofort oder zur nächsten Änderung, einen Landschaftsplan erstellen und einarbeiten müssen. Das Konzept konnte bislang durchgehalten werden. Dabei ist allerdings zu hoffen, daß dies angesichts der zurückgegangenen Förderungsquoten auf 30 % auch weiterhin der Fall sein wird. Geht man davon aus, daß das Ziel 110 von 307 Gemeinden insgesamt erreichbar ist, so bedeutet dies, daß $\frac{1}{3}$ aller unterfränkischen Gemeinden einen Landschaftsplan hätte. Insgesamt wurden bisher für 296 096 ha = 35 % der Fläche des Regierungsbezirks finanzielle Bewilligungen ausgesprochen.

Zum Vergleich: Im Regierungsbezirk Oberbayern haben nach dem Stand 1982 von 499 Gemeinden 56 einen abgeschlossenen Landschaftsplan, in 79 Gemeinden befindet sich dieser in Aufstellung, und in weiteren 225 Gemeinden wird die Erarbeitung für notwendig erachtet.

In Gesamtbayern liegt die Zahl der erstellten Landschaftspläne bei 400, was etwa 30 % der Landesfläche entspricht.

Landschaftspläne werden in der Regel von freischaffenden Landschaftsarchitekten erstellt. Dabei ergaben sich nicht selten daraus Schwierigkeiten, daß entsprechende Erfahrungen nicht vorlagen. Häufig mangelte es auch an der Qualität der Pläne. Es wurde z. B. erkennbar, daß nicht genug ökologisches Basiswissen vorhanden war oder investiert wurde, daß vorhandene Kartierungen, z. B. die Biotopkartierung, nicht entsprechend ausgewertet oder gar nicht übernommen wurden, daß nicht die notwendige Planungssorgfalt aufgewendet wurde, daß landschaftsbeeinträchtigende Kommunalwünsche zu wenig kritisch bewertet wurden oder es auch an der Fähigkeit des Landschaftsarchitekten mangelte, seine Erkenntnisse den Auftraggebern überzeugend zu vermitteln und dementsprechend umzusetzen.

Alles in allem: eine schwierige Materie, ein auch heute noch nicht abgeschlossener Lernprozeß. Das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen hat deshalb nicht von ungefähr eine Arbeitsgruppe beauftragt, eine »Arbeitshilfe zur Integration der Landschaftsplanung in die Bauleitplanung« zu erstellen, die bis Frühjahr 1984 fertig sein soll.

Bei den Fachplanungen der nächst niedrigeren Ebene, den »Landschaftspflegerischen Begleitplänen«, bei denen es sich ja im Rechtssinne nicht um Landschaftspläne nach § 6 Bundesnaturschutzgesetz bzw. Art. 3 Bayerisches Naturschutzgesetz handelt, liegen die Dinge etwas einfacher. Diese Pläne dienen insbesondere dazu, die zum »Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft erforderlichen Maßnahmen« darzustellen. Ihre Notwendigkeit wird meist nicht in Frage gestellt. Ansprechpartner sind überwiegend staatliche Eingriffsbehörden, wobei durch den damit zwangsläufig sich ergebenden intensiven Kontakt meist viel Konfliktstoff im Vorfeld ausgeräumt werden kann. Dennoch bleibt im Ergebnis der ergehenden Planfeststellungsbeschlüsse auch hier nicht selten manches fachliche Anliegen offen.

Zum Inhalt solcher Pläne kann generell gesagt werden, daß der rein gestalterische Teil von den beauftragten Landschaftsarchitekten meist gut erledigt wird, ökologische Zusammenhänge jedoch auch hier oft zuwenig Berücksichtigung finden.

Bisweilen wird — bewußt oder unbewußt — von der Auftraggeberseite her der Landschaftspflegerische Begleitplan mit einem Grünordnungsplan bzw. einem reinen Gestaltungs-

plan verwechselt. Notwendige Abstimmungen vor Beginn der Baumaßnahmen, z. B. zur Erhaltung spezifischer Geländestrukturen, werden solcherweise unterlaufen.

Man glaubt oft immer noch, der landschaftspflegerische Begleitplan würde sich in nachträglicher Begründung erschöpfen, es genüge, den Landschaftsplaner erst in einem bereits mehr oder weniger weit fortgeschrittenen Stadium einzuschalten und übersieht dabei, daß dieser ohne Kenntnis der morphologischen und ökologischen Ausgangsstrukturen seinen Auftrag nur unvollständig erfüllen kann.

Ein Detailproblem in diesem Zusammenhang möchte ich noch kurz ansprechen: Die Novellierung des Bayerischen Naturschutzgesetzes von 1982 hat neben dem Begriff der Ausgleichsmaßnahmen den der Ersatzmaßnahmen eingeführt, die dann zu leisten sind, wenn ein Eingriff, der durch die im Landschaftspflegerischen Begleitplan vorgesehenen Maßnahmen nicht voll oder überhaupt nicht ausgleichbar ist, aus übergeordneten anderen Erwägungen heraus zuge-

lassen werden soll. Dabei sind auch Werte des Landschaftsbildes zu berücksichtigen. Diese Festlegung und Gestaltung solcher Ersatzmaßnahmen, die also nicht in direktem räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff selbst stehen müssen, sind ebenfalls Aufgabe des Landschaftspflegerischen Begleitplanes.

Ich komme zum Schluß:

Die Landschaftsplanung der verschiedenen Planungsebenen hat sich als schwierige Materie erwiesen, die auf allen Seiten einen noch nicht abgeschlossenen Lernprozeß notwendig machte. Es gilt dabei jedoch zu berücksichtigen, daß es eine neue Materie ist und daß es im Naturschutz keine Fachplanungsbehörden mit jahrzehntelangen Erfahrungen gibt wie in anderen Bereichen. Dennoch läßt sich insgesamt feststellen, daß durch das Instrument »Landschaftsplanung« die Bewußtseinsbildung für die Wertstellung ökologischer Anliegen im Planungsbereich und damit für die praktische Naturschutzarbeit ganz erheblich an Basis gewonnen hat.



Naturpark Altmühltal in Mittelfranken mit seinen Kalksteinformationen und einer artenreichen Vegetation.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

In Bayern ist die Landschaftsplanung durch das Bayerische Naturschutzgesetz 1973 (BayNatSchG) eingeführt.

In Art. 3, Landschaftsplanung, heißt es »Landschaftspläne sollen zur Grundlage der gemeindlichen Bauleitplanung gemacht werden«.

Ich werde mich im folgenden besonders mit diesem Schwerpunkt, der Landschaftsplanung in der Bauleitplanung, auseinandersetzen.

Auf der Grundlage des BayNatSchG sind in 10 Jahren etwa 400 Landschaftspläne in Bayern erarbeitet, viele davon als Gutachten — also ohne volle Integration in den Flächennutzungsplan —, ein großer Teil ist jedoch voll in die Bauleitplanung übernommen.

Mit der Novellierung des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 1. September 1982 wird der Landschaftsplan nach Art. 3, Abs. 2, zum Bestandteil des Flächennutzungsplanes. Er hat an seinem Verfahren teilzunehmen, Richtlinien der zuständigen Ministerien (Umwelt- und Innenministerium) sind in Vorbereitung.

Meine Erfahrungen mit Landschaftsplänen in Bayern beruhen auf der Bearbeitung von etwa 50 Plänen in meinem Büro in 15 Jahren, davon einige in den letzten Jahren im Zusammenhang mit einer Stadtbiotopkartierung.

Die Bearbeitung der Pläne erfolgt immer

- in enger Zusammenarbeit mit dem mit der Flächennutzungsplanung beauftragten Stadtplaner,
- unter Einschaltung von Landschaftsökologen im eigenen Büro oder als externe Berater.

Dabei wurden Gemeinden aller Größenordnungen bearbeitet:

Großstädte: Erlangen

Mittelstädte: Ansbach, Hof, Bayreuth, Straubing, Passau, Rosenheim, Kitzingen, Forchheim, Schwabach, Nördlingen

Kleinstädte: Staffelstein, Baiersdorf, Herzogenaurach, Albersberg, Altdorf, Langenzenn, Bad Windsheim, Lohr a. Main, Donauwörth, Kronach/Ofr., Leutershausen, Hofheim

Ländlicher Raum: Schwarzenbruck, Burgthann, Röthenbach St. W., Wendelstein, Klein- und Großschwarzenlohe, Abensberg, Schwaig, Adelsdorf, Eckental, Heroldsberg, Wiesenthal, Spardorf, Mainstockheim, Aub, Maßbach, Stadtlauringen, Reimlingen, Winzer/Donau, Marquartstein, Schleching, Stephanskirchen, Echting, Altmühltal, Rothsee

1 Landschaftsrahmenpläne als Teil des Regionalplanes

Landschaftsrahmenpläne werden in Bayern als Teilbereiche »Natur und Landschaft« in die Regionalpläne eingebracht. Von den 18 bayerischen Regionen ist Anfang Dezember 1983 der Regionalplan 1 — Bayerischer Untermain — als erster beschlossen worden.

Die Auswirkungen dieser Planung wird Dr. Karl von der Hö-

heren Naturschutzbehörde der Regierung von Unterfranken in Würzburg in seinem Referat behandeln.

Ich sehe die besondere Bedeutung der von den Naturschutzbehörden erarbeiteten Landschaftsrahmenpläne in ihrer flächendeckenden Kartierung und Bewertung (Maßstäbe 1:25000, 1:50000) als wichtige Grundlage für die örtliche Landschaftsplanung, die Planung von Naturparks, alle Fachplanungen. Diese Karten sind entscheidende Grundlagen der Oberen Naturschutzbehörden bei den Regierungen, des Landesamtes für Umweltschutz München mit seinen Abteilungen Landschaftspflege/Naturschutz.

2 Landschaftspläne als Bestandteil der vorbereitenden Bauleitplanung — Flächennutzungsplan

Nach meinen Erfahrungen ist dieses die entscheidende Ebene der Landschaftsplanung: Aus der Bewertung des Raumes werden Ziele und Maßnahmen in behördenverbindliche Pläne umgesetzt. Wir haben in unserem Büro vor mehreren Jahren die Bearbeitung überörtlicher Landschaftsplanungen — damals im Rahmen agrarstruktureller Vorplanung — völlig aufgegeben, da wir nur geringe Möglichkeiten für die Durchsetzung sahen, und konzentrieren uns auf die Ebene der Landschaftsplanung.

Die gemeindliche Landschaftsplanung hat 2 Schwerpunkte:

- a Querschnittsorientierte Beiträge
- b Fachbeitrag Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung

Zu a — Querschnittorientierter Beitrag

Aus der Bestandsaufnahme und Analyse des Landschaftsraumes erfolgen in der vorbereitenden Bauleitplanung durch den Landschaftsplan Stellungnahmen zu allen Eingriffen in den Landschaftsraum, insbesondere durch Bebauung, Verkehr, Flurbereinigung, Abgrabungen.

Das hat in den jeweiligen Flächennutzungsplänen oft zu starken Veränderungen ursprünglicher Planungen, z. B. zur Verlegung oder gar zur Aufhebung von Straßentrassen u. a. Maßnahmen geführt.

Vor der Aufstellung des Landschaftsplanes hatten die Gemeinden nur wenig Möglichkeit, sich qualifiziert in Planfeststellungsverfahren von Fachplanungen einzuschalten. In der Stärkung der Planungssicherheit der Gemeinde sehe ich den besonderen Erfolg der Landschaftsplanung.

Die Gemeinde erhält Informationen und entscheidende Vorgaben für nachfolgende Planfeststellungsverfahren nach unterschiedlichen Bundes- oder Ländergesetzen:

- Flurbereinigung — vor der Einleitung des Verfahrens, das in seinem Wege- und Gewässerplan nur von der Teilnehmergemeinschaft — nicht vom Gemeindeparlament verabschiedet wird und sich auch überwiegend am Schwerpunkt Landnutzung orientiert, ohne die eine Flächennutzungsplanung kennzeichnende breite Auseinandersetzung im Gemeinderat und in der Öffentlichkeit.

- Straßenausbau,
- wasserwirtschaftliche Maßnahmen.

Hier stehen die Gemeinden gut ausgestatteten Fachbehörden oft ohne eigene Vorgaben gegenüber, mit der Vorlage des Landschaftsplanes haben sie eigene Entscheidungskriterien.

Das gilt besonders für zahlreiche kleinere Eingriffe, die sich in vielen Gemeinden nur auf der Grundlage des Landschaftsplanes ordnen lassen:

- Abgrabungen für Sand-, Kies- und Tonabbau, für Steinbrüche nach Bundesbaugesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Bundesimmissionsschutzgesetz
- für Bauschutt- und Mülldeponien, nach Abfallbeseitigungsgesetz.

Zu b — Fachbeitrag Naturschutz, Landschaftsplege und Erholung

Mit dem Landschaftsplan sollten die Gemeinden ein geschlossenes Konzept für den Biotop- und Artenschutz unter Einbeziehung vorliegender Biotop- und Stadtbiotopkartierungen als Grundlage für nachfolgende Rechtsverfahren (Naturdenkmale, Landschaftsbestandteile, Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete) erhalten.

Die örtlichen Naturschutzverbände oder einzelne Experten liefern hier wertvolle Beiträge, ihre Mitarbeit wird zukünftig noch gesteigert, in Bayern sind

- der Bund Naturschutz in Bayern,
- der Landesbund für Vogelschutz

als Verbände nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannt worden, weitere Verbände werden folgen.

Neben dem Natur- und Artenschutz werden weitere Beiträge zur Flächennutzungsplanung geliefert:

- flächendeckende Fuß- und Radwegesysteme,
- geschlossene Grünsysteme, besonders mit der Erhaltung natürlicher Landschaftsräume,
- Entwicklung eines auf die Bevölkerung und die Struktur des Untersuchungsraumes abgestimmten Netzes öffentlicher Freiflächen (Spiel- und Sportplätze, Kleingärten, Friedhöfe, Naherholungsanlagen).

Neben dem besonders positiven Beispiel der Stadt Erlangen könnten hier eine ganze Reihe weiterer, auch kleinerer Gemeinden in Bayern genannt werden.

3 Erfahrungen mit der Durchsetzung von Landschaftsplänen im Flächennutzungsplan

Hier muß unterschieden werden

- zwischen dem Landschaftsplan als Gutachten (vor der Novellierung des BayNatSchG)
- und dem Landschaftsplan als Bestandteil der vorbereitenden Bauleitplanung, Flächennutzungsplan, nach der Novellierung des BayNatSchG vom September 1982, wobei zahlreiche Landschaftspläne auch vor dieser Novellierung bereits voll in den Flächennutzungsplan eingearbeitet wurden.

Für die Aufstellung der Landschaftspläne seit dem 1. Bayerischen Naturschutzgesetz 1973 waren entscheidend:

- Die Förderung der Honorare für Landschaftspläne mit 50—60% durch das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, sofern wesentliche Inhalte des Planes in die Bauleitplanung übernommen wurden,
- die starke Unterstützung durch die seit 1972 aufgebauten

Naturschutzbehörden im Landkreis, bei den Bezirken, dem Land sowie im Landesamt für Umweltschutz,

- die Beteiligung des Bundes Naturschutz an allen Planungen, nicht erst seit der Anerkennung als Verband nach § 29 BNatSchG,
- die Vorlage regionaler Bewertungsraster in der Biotop- und Stadtbiotopkartierung.

Die Frage, ob der Landschaftsplan als Gutachten

- mit der klaren Darstellung aller Konflikte ohne den Zwang zur Integration in den Flächennutzungsplan
- oder als Bestandteil des Flächennutzungsplanes, also mit voller Diskussion aller Ziele bis in den Gemeinderat

eine stärkere Umsetzung erhält, ist unter den verschiedenen Landschaftsarchitekten durchaus umstritten. Eine genaue Auswertung verschiedener Landschaftspläne könnte hier eine vollständige Auskunft geben.

Nach meinen Erfahrungen führt die Teilnahme am Verfahren

- zu einer Diskussion der landschaftsplanerischen Ziele mit allen Fachbehörden, wobei die Ziele der Landschaftsplanung zunehmend unterstützt werden von Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft, Regionalplanung, Städtebau, zögernd endlich auch von der Landwirtschaft, die in der Landschaftsplanung ein Instrument zur Verteidigung ihrer Flächen sieht.

In der Zusammenarbeit Landschaftsplan — Flächennutzungsplan wird unter folgenden Bedingungen eine Durchsetzung der Ziele möglich:

- Gleichzeitige Bearbeitung Landschaftsplan mit Flächennutzungsplan
 - enge Zusammenarbeit mit Stadtplaner
 - volle Teilnahme am Verfahren mit Diskussion im Gemeinderat, der vorgezogenen Bürgerbeteiligung, die in der Bewertung vorliegender Alternativen sich zu einer besonders starken Unterstützung der Landschaftsplanung entwickelt hat.
- Teilnahme an der Abstimmung mit Trägern öffentlicher Belange
- Vorlage ökologischer Grundlagenuntersuchungen (Biotopkartierung), sonst eigene Bearbeitung von Schwerpunkten notwendig, die jedoch wegen der problematischen Finanzierung nicht immer in ausreichendem Maße erfolgen kann.
- Darstellung der Konflikte
 - bis zur Abstimmung mit dem Gemeinderat
 - und zur Überprüfung bei der Genehmigungsbehörde.

Die Durchsetzung von Landschaftsplänen wird in *den* Gemeinden erleichtert, in denen Auseinandersetzungen um Planungen mit starken Umwelteingriffen vorliegen, wie z. B. eine Umgehungsstraße durch einen naturnahen Talraum.

Wird diese Trasse mit Unterstützung der Landschaftsplanung in eine umweltverträgliche Alternative verwandelt, hat der Landschaftsplaner in der Gemeinde seine Qualität bewiesen und wird dann zu anderen Fragen eher herangezogen.

Probleme bei der Durchsetzung landschaftsplanerischer Ziele treten auf

- bei der Ausweisung neuer Grünelemente in landwirtschaftlichen Flächen.

Die Sicherung des vorhandenen Bestandes an Ufersäumen, Hecken, an Ortsrändern ist oft noch möglich, kaum

aber die Ausweisung neuer Elemente, nicht einmal als generelles Ziel.

Diese Festsetzungen sind in den Gemeinden leichter, wo eine Flurbereinigung anläuft und der Vorsitzende der Teilnehmergeinschaft selbst am Verfahren des Flächennutzungsplanes teilnimmt und somit als Sprecher auch gegenüber der Landwirtschaft auftritt.

In einzelnen Fällen wird vor einem anlaufenden Flurbereinigungsverfahren aber auch die Zurückstellung des Landschaftsplanes bis zur Vorlage der Flurbereinigungspläne vorgeschlagen, da sonst Bindungen für das Flurbereinigungsverfahren befürchtet werden.

Die nach dem Flurbereinigungsgesetz gegebenen guten Möglichkeiten zur Umsetzung landschaftsplanerischer Ziele verstärken meine bereits erhobene Forderung, vor jeder Flurbereinigung einen Landschaftsplan zu erstellen.

- Bei abgeschlossenen Raumordnungs- oder Planfeststellungsverfahren im Straßen- und Wasserbau lehnen Fachbehörden oft die von der Gemeinde erhobenen landschaftsplanerischen Forderungen ab. Mit der Verbesserung Landschaftspflegerischer Begleitpläne in den Fachbehörden wird sich dieses Problem in den nächsten Jahren sicher abbauen. In einzelnen Fällen war eine Veränderung bereits planfestgestellter umweltschädigender Trassen durch die Gemeinde möglich.

Diese Beispiele unterstützen meine Forderung

- der vollen Integration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan, der eben in seiner Behördenverbindlichkeit auch Fachplanungen bindet.

Die Darstellungen des Landschaftsplanes werden erst durch folgende verbindliche Planungsverfahren umgesetzt:

- Bebauungspläne mit Auflagen zur Gestaltung der Freiräume,
- Planfeststellungsverfahren zu verschiedenen Fachplanungen

und durch eigene Entwicklungs- und Ordnungsmaßnahmen der Gemeinde,

- Sanierung von Landschaftsschäden, Aufforstung von Müllkippen, Pflanzungen in der freien Landschaft, Renaturierungen von Bächen, Anlage von Biotopen,
- Sicherung landschaftlicher Räume, Flüsse, Talräume im Gemeindegebiet,
- Ausbau des Fuß- und Radwegenetzes, von Erholungseinrichtungen,
- einfache Objektplanungen: Ortsmitte, Dorfstraßen, Wohngebiete.

Die Landschaftsplanung ist für die meisten Gemeinden eine neue, noch ungewohnte Planungsebene. Daher ist die mehrjährige Betreuung einer Gemeinde nach der Genehmigung des Flächennutzungs- und Landschaftsplanes durch einen Landschaftsarchitekten wünschenswert.

Von den in meinem Büro bearbeiteten ca. 50 Gemeinden

— ist diese Beratung in der Hälfte der Gemeinden über mehrere Jahre erfolgt, bei einigen ist daraus eine ständige Zusammenarbeit in den entscheidenden Fragen der Orts- und Landschaftsentwicklung entstanden.

Diese Betreuung ist in einzelnen Gemeinden so intensiv, daß es kaum eine Beratung eines Planungsprojektes gibt, bei der nicht von einem Gemeinderat die Frage gestellt wird »Was hat unser Landschaftsplaner hierzu gesagt?«. Dieses

zeigt, daß manche Gemeinden die hohen Standortkenntnisse ihres Planers schätzen und an den verschiedenen ausgeführten Planungen auch die verbesserte Umweltqualität deutlich erkennen.

Diese Betreuung einer Gemeinde kann aber auch zu Problemen führen, wenn sich der Landschaftsplaner — oft auch ungefragt — zu Planungen der Gemeinde mit starken Umwelteingriffen äußert. Dieses geht hin bis zur Grundsatzfrage nach der Verantwortung des Planers für seinen Auftraggeber, es fallen Vorwürfe vom »Komplott zwischen Landschaftsplaner und den Naturschutzbehörden«, es wird die Frage nach der Entscheidungsfreiheit des Gemeindeparlamentes gestellt.

Damit ist die entscheidende Frage der Durchsetzung von Landschaftsplänen angesprochen, nämlich die Verantwortung der entscheidenden Politiker in der Verwaltung wie im Rat einer Gemeinde.

Die Durchsetzung von Landschaftsplänen ist entscheidend abhängig von der Durchsetzung im politischen Raum: Der Landschaftsplan kann nur das durchsetzen, was von der Gemeinde langfristig getragen wird.

Diese Verantwortung der Gemeinde ist entscheidend abhängig von ihrem Umweltbewußtsein, dieses wird gefördert mit einer starken Öffentlichkeitsarbeit.

Öffentlichkeit für eine bessere Umwelt ist vor Ort am stärksten zu schaffen, darum trete ich mit Nachdruck für die Aufstellung von Landschaftsplänen in den Gemeinden ein, nicht auf einer höheren Verwaltungsebene, in der diese Unmittelbarkeit nicht mehr wirksam ist.

Entscheidend ist: Der Gemeinderat muß die Umsetzung des Landschaftsplanes in die notwendigen Folgeplanungen beschließen, er muß diese Dinge durchsetzen. Gerade diese Durchsetzung ist nach meinen Erfahrungen in Verbindung mit einem Flächennutzungsplan leichter möglich.

Die volle Integration wesentlicher landschaftsplanerischer Ziele ist bei einer guten Kooperation mit dem Stadtplaner und mit Zustimmung der Gemeinde auch von der Darstellung der Planzeichen auf der Grundlage des Bundesbaugesetzes und des Naturschutzgesetzes möglich.

Die beiden zuständigen bayerischen Landesministerien arbeiten derzeit an einer Arbeitshilfe zur Integration der Ziele des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan.

4 Bebauungsplan und Grünordnungsplan

In Bayern werden in Mittel- und Großstädten, zunehmend auch in kleineren Gemeinden, zu vielen Bebauungsplänen Grünordnungspläne erstellt,

- durch eine enge Zusammenarbeit zwischen Stadtplaner und Landschaftsplaner in einem Bebauungsplan,
- durch eigene Grünordnungspläne, die über den Bebauungsplan ihre Rechtskraft erhalten.

Einige Städte fordern als Bestandteil des Bauantrages bei größeren Bauvorhaben die Vorlage von Freiflächengestaltungsplänen (M 1:200) zur verbindlichen Ordnung der Freiflächen.

In Mittelstädten oder kleineren Gemeinden erfolgt jedoch die Aufstellung von Grünordnungsplänen häufig erst als Auflage der Naturschutzbehörde im Verfahren. Dann sind die entscheidenden städtebaulichen Beziehungen abgesteckt, grundsätzliche Änderungen, etwa des Erschließungskonzeptes, der Flächenbeanspruchung nicht mehr möglich.

Grünordnerische Festsetzungen können im öffentlichen Raum (Straßen und Plätze) leicht durchgesetzt werden. Im privaten Bereich sollten sie sich auf Grundsätze wie Grenzgestaltung, Grundzüge der Begrünung u. a. beschränken. Eine zu detaillierte Planung, wie sie bis hin zu Pflanzplänen immer wieder aufgestellt wird, ist nicht durchsetzbar. Gerade in der verbindlichen Bauleitplanung ist die enge Zusammenarbeit zwischen Architekt und Landschaftsarchitekt notwendig.

5 Landschaftspflegerische Begleitpläne zu Planfeststellungsverfahren

Diese Ebene wird zunehmend von den Genehmigungsbehörden intensiver ausgeschöpft, hier liegen im gesamten Land gute Beispiele für die Durchsetzung landschaftsplanerischer Ziele vor. Diese Pläne werden von den Gemeinden sehr unterstützt, da sie ihnen starke Einwirkungen auf Planfeststellungsverfahren ermöglichen und sie auch finanziell nicht belasten.

Gute Umsetzung landschaftsplanerischer Ziele unter folgenden Voraussetzungen:

- Volle Bearbeitung des Verfahrens durch den Landschaftsplaner oder in enger Zusammenarbeit mit einem Ingenieurbüro. Die erst bei einem späteren Verfahrensstand geforderte nachträgliche Erstellung eines landschaftspflegerischen Begleitplanes kann an den Grundsätzen oft nichts mehr ändern, die vorhandenen Eingriffe können nicht mehr ausgeglichen werden.

Der Begriff der Eingriffsregelung muß von den Naturschutzbehörden noch stärker überprüft werden, hier fehlen noch entsprechende Richtlinien für alle Fachbehörden.

Die frühe Zusammenarbeit mit der technischen Planung führt zu entscheidenden Veränderungen der Eingriffe, wie Beispiele am Main-Donau-Kanal und bei Straßenplanungen zeigen.

- Besondere Möglichkeiten sind vor der Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens gegeben. Mit dem Flurbereinigungsgesetz kann ein Landschaftsplan in vollem Umfang innerhalb weniger Jahre vollständig durchgesetzt werden (Beispiel Bad Windsheim).
- Vollständige Kontrolle der erteilten Auflagen bis zum Abschluß der Verfahren

Im Naturschutz und in der Landschaftspflege hat sich in den Verwaltungen noch nicht die Vollzugskontrolle durchgesetzt, wie sie im Hoch- und Tiefbau selbstverständlich ist. Deshalb schlagen einige Landschaftsarchitekten die Kontrolle landschaftspflegerischer Begleitpläne durch die Gemeinden vor, die dann einen Landschaftsarchitekten auf Kosten des Veranlassers zu dessen Kontrolle einsetzen.

Durch diese jahrelange Zusammenarbeit zwischen Gemeinde, Abbaufirma und Landschaftsarchitekt konnten wertvolle Landschaftsräume gesichert, neue Biotope oder auch Badegewässer ohne jede Kosten für die Öffentlichkeit geschaffen werden.

Probleme bei der Umsetzung landschaftspflegerischer Begleitplanungen

- Der Maßnahmenträger ist interessiert an der Eingrenzung des Planungsraumes auf die unmittelbare Baumaßnahme. Ausgleichsmaßnahmen, die öfter einen größeren Raum erfordern, können in das Planfeststellungsverfahren nicht mit einbezogen werden.
- Im Bereich Abbau und Aufschüttungen durch private Fir-

men müssen die Gemeinden stärker mitwirken. Nicht selten versuchen die veranlassenden Firmen ihre Planbearbeiter durch finanzielle Zwänge unter Druck zu setzen.

- Verschiedene Fachbehörden (Straßenbau, Flurbereinigung, Wasserwirtschaft) erstellen im eigenen Haus landschaftspflegerische Begleitpläne durch angestellte Landschaftsarchitekten, ihre Mitarbeit an grundsätzlichen Planungsfragen ist oft nicht möglich. Mit der Einschaltung unabhängiger freier Landschaftsarchitekten kann sich der Umweltbeitrag eigenständiger entwickeln.

6 Mehr Informationen über die Auswirkungen der Landschaftsplanung

Die Durchsetzung von Landschaftsplänen kann entscheidend verbessert werden durch eine stärkere Information der Gemeinden, die im Rahmen ihrer Planungshoheit den Flächennutzungsplan mit dem Landschaftsplan durchsetzen müssen.

In Bayern laufen auf allen Ebenen seit Jahren verschiedene Aktionen:

- Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (BayStMLU), Informationen der Naturschutzbehörden,
- Informationsveranstaltungen des BayStMLU, so z. B. 1983 zum Tag der Umwelt mit fast 1000 Bürgermeistern in München,
- Bürgermeister-Seminare des Landesverbandes Gartenbau und Landespflege, des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekten mit den Akademien der Parteien (Seidel-Stiftung, Dehler-Institut), der Akademie für Naturschutz, jedes Jahr 2 Seminare in Nord- und Südbayern,
- Besprechungen des BDLA mit den Regierungspräsidien.
- Gespräche zwischen Landschaftsarchitekten und Fachbehörden (Straßenbau, Wasserwirtschaft, Flurbereinigung).
- Seminare der Landschaftsarchitekten mit Mitgliedern des Bundes Naturschutz, Ausarbeitung von Handreichungen für die Mitarbeiter dieser Verbände.
- Zusammenarbeit mit dem Landesverband Bayerischer Obst- und Gartenbauvereine, der in fast jeder ländlichen Gemeinde aktiv vertreten ist.

Für die Information der Politiker, der Gemeinden und Fachbehörden sind die Kräfte der Naturschutzbehörden und des BDLA überlastet. Leider kommt nur geringe Unterstützung von den Verbänden des Erwerbsgartenbaus (Baumschulen, Landschaftsgärtner), sie sehen noch nicht den notwendigen Zusammenhang mit ihrer eigenen Arbeit.

Die Hochschulen sind derzeit durch die überlasteten Semester voll mit der Ausbildung beschäftigt und stehen für diese Informationen kaum zu Verfügung. Damit werden wichtige Elemente einer Berufsfeldausweitung in der jetzt entscheidenden Zeit nicht genutzt.

Hier müssen die Bundes- und Länderministerien für Umwelt und Bauen sich stärker engagieren und eine aktive Informationspolitik betreiben.

Die Förderung von Landschaftsplänen, die vor allen anderen Ländern in Bayern seit Jahren durchgeführt wird, ist im Naturschutz gut angelegtes Geld: Gemeinden und Fachbehörden erhalten Handlungsanweisungen für einen besseren Natur- und Umweltschutz.

7 Zehn Jahre Landschaftsplanung in Bayern

Ich bin nicht der Auffassung, die Prof. Olschowy in seinem Eingangsreferat dargelegt hat, daß sich in der Landschaftsplanung trotz verbesserter gesetzlicher Grundlage nicht sehr viel bewegt hat.

Sicher konnten wir in diesen 10 Jahren nicht alle Ziele durchsetzen.

Immerhin wurden in Bayern in den 10 Jahren seit dem ersten Bayerischen Naturschutzgesetz 1973 etwa 400 Landschaftspläne für ca. 28 % der gesamten Landesfläche aufgestellt.

Wenn nur 50 % der Gemeinden, also 200, ihre Ortsentwicklung auf der Grundlage dieser Landschaftspläne aufbauen, ist damit ein großer Erfolg erreicht.

Auf diesem Weg von »10 Jahren Landschaftsplanung in Bay-

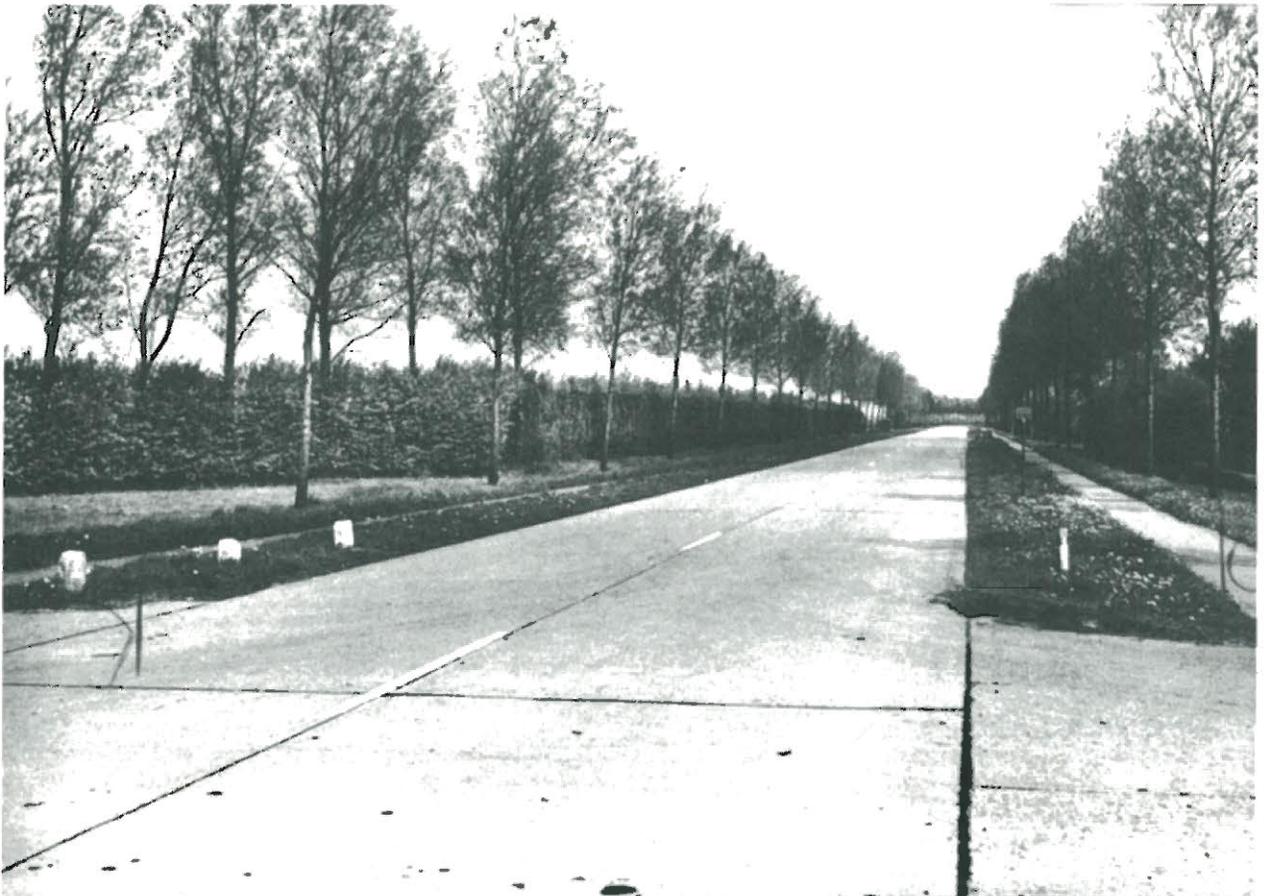
ern« liegen sicher viele Enttäuschungen, insgesamt aber ist ein Erfolg erreicht, den keiner vor 10 Jahren erwartet hat.

- in diesen Jahren wurden nicht nur die 400 Landschaftspläne vorbereitet,
- es wurden die gesetzlichen Grundlagen für die Landschaftsplanung
- und ihre Planungsinstrumente geschaffen.

Schließlich sind gegenüber 1973 bedeutend mehr Mitarbeiter für die Landschaftsplanung ausgebildet worden und haben die Erfahrungen gesammelt, ohne die eine Umsetzung bei den Gemeinden nicht möglich ist.

Ich kann die Entwicklung der Landschaftsplanung in Bayern daher insgesamt nur positiv beurteilen.

Wir haben die Gesetze: Jetzt brauchen wir gute Pläne, engagierte Politiker zu ihrer Umsetzung und mutige Behörden zum Vollzug.



Straßenbepflanzung, kombiniert mit Windschutzpflanzung auf dem planmäßig gestalteten Nordostpolder in den Niederlanden.

Stadtstaaten

Joachim Malecki

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus rechtlich-administrativer Sicht

Die entsprechenden Gesetze der drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die in einem wesentlichen Teil die Landschaftsplanung regeln, unterscheiden sich, zumindest in diesem Bereich, nur unwesentlich. In Absprache mit den zuständigen Behörden in Berlin und Bremen gehe ich deshalb, auch in Anbetracht der zur Verfügung stehenden kurzen Zeit, auf die Verhältnisse in Hamburg ein.

Hamburg hat, wie die übrigen Stadtstaaten auch, sein Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege recht spät in Kraft gesetzt, nämlich 1981, zu einem Zeitpunkt, wo einige andere Bundesländer schon die erste Novellierung ihrer Ländergesetze hinter sich hatten, die sie im Vorgriff auf ein Rahmengesetz des Bundes schon Anfang der siebziger Jahre verabschiedet hatten.

Neben den Nachteilen, die dieser späte Zeitpunkt der gesetzlichen Regelung eines so wichtigen Bereiches mit sich gebracht hat, konnte Hamburg aus den Erfahrungen der anderen Bundesländer lernen und offenkundig gewordene Gesetzeslücken ausfüllen oder sich in der Praxis nicht bewährt habende Regelungen möglicherweise verbessern.

Die Erfahrungen, die in anderen Bundesländern gemacht wurden, haben besonders das Kapitel Landschaftsplanung während der Beratungsphase in Senat und Bürgerschaft beeinflusst.

Die bis dahin ungenügende Berücksichtigung der Belange von Landschaftspflege und Naturschutz bei allen raumrelevanten Planungen und Maßnahmen, die auch durch entsprechende Planungsinstrumente, wie Landschaftsrahmenpläne sowie Landschafts- und Grünordnungspläne, qualitativ nicht wesentlich verändert werden konnte, hatte in den Stadtstaaten zu einem neuen Ansatz geführt.

Weil die Landschafts- und Grünordnungspläne bisher ohne eigenes Rechtsinstitut versehen waren, konnten ihre Inhalte lediglich über die Integration in die Bauleitpläne realisiert werden. Durch eigene leid- und frustvolle Jahre meiner Tätigkeit in einem Flächenstaat mußte ich dabei erfahren, wie wissenschaftlich redlich erarbeitete und solide nachvollziehbare Entwicklungsvorschläge aus den Landschafts- und Grünordnungsplänen schon auf halbem Weg im Bauleitplanverfahren steckengeblieben sind. Im Moment der Güteabwägung lagen dann in der Regel in der Waagschale mehr ökonomische Aussagen als ökologische. Die kläglichen Fragmente landschaftsplanerischer Entwicklungsvorschläge in vielen Bauleitplänen hatten bewiesen, daß hier neue Wege gegangen werden mußten.

Im Umweltpolitischen Konzept der Freien und Hansestadt Hamburg heißt es deshalb, daß Bauleitplanung und Landschaftsplanung gleichwertig nebeneinander stehen und mit entsprechenden Gesetzen ausgestattet sind. Der in diesem Zusammenhang geprägte Begriff des »Planungsdualismus« bedeutet, daß die Landschafts- und Grünordnungspläne auf der untersten Ebene der Planungshierarchie mit den gleichen Rechtsgrundlagen ausgestattet werden wie die Bebauungspläne. Sie werden wie die Bebauungspläne vom Senat als Satzung beschlossen oder von der Bürgerschaft als Gesetz erlassen. Die in ihnen getroffenen Festsetzungen sind damit rechtsverbindlich gegenüber jedermann.

Bei dieser Rechtskonstellation werden besonders bei der praktischen Handhabung viele Fragen aufgeworfen:

- Wie erreicht man die notwendige Deckungsgleichheit von Bebauungsplan und Grünordnungsplan, die ja, jeweils von einem anderen Standpunkt aus, Aussagen über denselben Raum treffen sollen?
- Greifen Festsetzungen im Grünordnungsplan in das Bodenrecht ein und welche Konsequenzen ergeben sich daraus?
- Wie kann die Einhaltung der Festsetzungen aus dem Grünordnungsplan, besonders wenn es um Pflege und Entwicklungsmaßnahmen geht, im Rahmen der Einzelbaugenehmigung und danach kontrolliert werden?

Das sind Fragen, auf die ich in der Diskussion gern eingehen werde.

Zunächst lassen Sie mich bitte nach der Darstellung der wichtigsten Regelung im Rahmen der Planungsinstrumente kurz auf die Besonderheit der Planungsebenen und ihrer Bezüge zu den jeweiligen Stufen der Bauleitplanung eingehen, so wie sie sich in allen drei Stadtstaaten vergleichbar darstellen.

Die Ebenen des Landesentwicklungsprogramms und der Raumordnungspläne der Regionen gibt es logischerweise nicht. Für die 747 km² des Staatsgebietes der Freien und Hansestadt Hamburg wird auf der obersten Planungsebene ein Flächennutzungsplan flächendeckend als vorbereitende Bauleitplanung im Maßstab 1:20 000 aufgestellt. Das *Landschaftsprogramm* legt auf der gleichen Ebene die langfristigen Entwicklungen unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes und der Landschaftspflege fest (Leitlinien für den Schutz, die Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen).

Abweichend von den im Bundesbaugesetz durch Rechtsnormen abgesicherten Verfahren werden in Hamburg im Rahmen der Stadtteilentwicklungsplanung als vorbereitende Bauleitplanung Programmpläne aufgestellt, die als Verwaltungsprogramme umgesetzt werden. Auf dieser mittleren Planungsebene konkretisieren *Landschaftsrahmenpläne* das Landschaftsprogramm für kleinere Bereiche im Maßstab 1:5000.

Auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung gibt es nach dem Hamburgischen Gesetz für Naturschutz und Landschaftspflege drei verschiedene Möglichkeiten, landschaftspflegerische Maßnahmen zu entwickeln und darzustellen.

Landschaftspläne werden für Gebiete aufgestellt, deren Bodennutzung weitgehend unverändert bleiben soll und für die keine Bebauung vorgesehen ist. Solche Landschaftspläne gibt es vorwiegend in Außenbereichen. Erhalt, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen von Natur und Landschaft sind der Inhalt dieser Pläne. Alle Landschaftspläne werden, genau wie die Bebauungspläne, vom Senat beschlossen oder von der Bürgerschaft als Gesetz erlassen. Da zum Landschaftsplan aus den erwähnten Gründen Bebauungspläne nicht aufgestellt werden, tritt die Problematik der erforderlichen Übereinstimmung der Planungsinhalte nicht auf, dafür

die Frage nach der Möglichkeit bodenrechtlicher Festsetzungen.

Dort, wo eine Bebauung vorgesehen ist und die Flächennutzung geändert werden soll, muß dies ja nach dem Bundesbaugesetz in einem Bebauungsplan festgelegt werden. In den parallel hierzu aufgestellten *Grünordnungsplänen* werden die erforderlichen Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege im besiedelten Raum entwickelt. Wie bereits eingangs ausgeführt, werden die Grünordnungspläne vom Senat beschlossen oder von der Bürgerschaft als Gesetz verabschiedet.

Werden in beabsichtigten Bebauungsplanverfahren voraussichtlich nur wenige landschaftsplanerische Festsetzungen erforderlich, können diese über sogenannte »Huckepackfestsetzungen« direkt im Bebauungsplan festgesetzt werden. Diese Möglichkeit ist wegen des geringeren Zeit- und Mittelaufwandes, wegen des Verzichtes auf den Grünordnungsplan und das eigene Verfahren im einen oder anderen Fall sicher angebracht.

Geht man davon aus, daß ein Bebauungsplanverfahren von der Erarbeitung des städtebaulichen Gutachtens bis zur Beschlußfassung durch Regierung und Parlament durchschnittlich 2 Jahre benötigt, stellt sich die Frage, ob es durch die parallele Aufstellung des Grünordnungsplanes nicht zwangsläufig zu komplizierten Verfahrensphasen und auch zu zeitlichen Verzögerungen kommen muß. Beide Fragen können verneint werden, wenn sich alle Beteiligten an die Spielregeln halten. Das Grünordnungsplanverfahren orientiert sich am Bebauungsplanverfahren nach dem Bundesbaugesetz, nachdem in den einzelnen Planungsphasen die Inhalte beider Pläne sukzessive aufeinander abgestimmt werden können. Beide Pläne (Bebauungsplan und Grünordnungsplan) nehmen zeitgleich am Verfahren teil und werden zeitgleich verabschiedet und in Kraft gesetzt. Voraussetzung für eine reibungslose Praxis ist allerdings die enge Zusammenarbeit der jeweiligen Gutachter bei der Vorbereitung der Entwürfe und die Koordination zwischen den für Bauleitplanung und Landschaftsplanung zuständigen Behörden.

Damit alternative Konzeptionen und Varianten ungeschmälert in das Verfahren eingehen können und somit am Abwägungsprozeß teilnehmen können, ist die ressortliche Trennung der vorbezeichneten Zuständigkeiten wohl sinnvoll. Die Wahrnehmung der Landschaftsplanung durch ein eigenständiges Fachamt innerhalb der Umweltbehörde scheint hierfür die Voraussetzung zu schaffen.

Ein weiteres Kernstück des Hamburgischen Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege stellt die *Eingriffsregelung* dar, die, wie auch in einigen anderen Bundesländern das Verursacherprinzip auf dem Gebiet der Landschaftspflege einführt und alle öffentlichen und privaten Planungsträger bzw. Verursacher, die Freiräume negativ beeinträchtigen, zu angemessenem Ausgleich verpflichtet.

Für die Stadtstaaten als Ballungsräume spielt der Vollzug der Eingriffsregelung allerdings eine besondere Rolle, wenn man an die Vielzahl der Eingriffstatbestände (zahlreiche und unterschiedliche Flächennutzungsansprüche auf knappem Raum und überbelasteten natürlichen Ressourcen) denkt. So sind allein in Hamburg in einem Jahr mehrere hundert Eingriffe im Sinne der Eingriffsregelung zu behandeln. Besonders die Behörden tun sich als Planungsträger oft noch schwer, das Verursacherprinzip zu verstehen, zu akzeptieren und anzuwenden. Diese Schwierigkeiten werden z. B. bei Straßenbaumaßnahmen oder beim Gewässerausbau immer wieder offenkundig, wenn es darum geht, Finanzierungsmittel für angemessene Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen von vorneherein in die Kalkulation einzubeziehen.

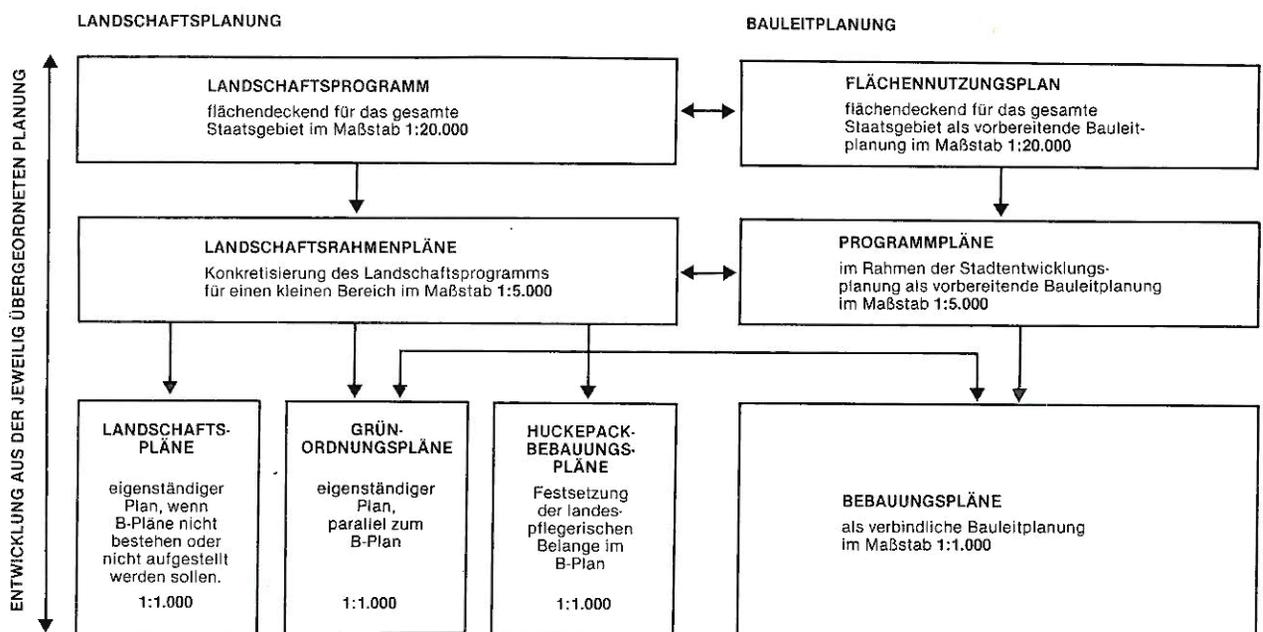
Zum Sachstand der Landschaftsplanung im Bundesland Hamburg möchte ich abschließend ein paar informative Hinweise geben:

1. Landschaftsprogramm

Gesamtansatz z. Z. 1 500 000 DM

Wissenschaftlich-methodisches Konzept zur Vorstrukturierung und Aufstellung des Programms abgeschlossen. Kurzfassung für die Abstimmung mit tangierten Behörden und Stellen, thematische Gutachten für den analytischen Teil und Einstieg in die Diagnose.

STELLUNG DER LANDSCHAFTSPLANUNG IN DER BAULEITPLANUNG nach dem Hamburger Naturschutzgesetz



2. Landschaftsrahmenpläne

Jahresbudget 300 000 DM in 1984
und von VE von 200 000 DM zu Lasten Haushalt 1985.
11 Landschaftsrahmenpläne in Bearbeitung, zum Teil im
Verfahren, ein Plan ist beschlossen.

3. Landschafts- und Grünordnungspläne

Jahresbudget z. Z. 400 000 DM
und VE von 300 000 DM zu Lasten Haushalt 1985.
26 Grünordnungspläne und
5 Landschaftspläne in Arbeit bzw. im Verfahren.
3 Grünordnungspläne bisher beschlossen und als Ge-
setze verabschiedet.

1984 ist ein neuer Titel hinzugekommen, der die Möglichkeit
des Grunderwerbs für Zwecke des Naturschutzes und der
Landschaftspflege bietet (jährlich 1 Mio. DM).

Darüber hinaus stehen Mittel für vorbereitende oder vertie-
fende Gutachten sowie für die Öffentlichkeitsarbeit zur Ver-
fügung.

Die Gutachten zur Aufstellung der Pläne werden an externe
Planungsbüros in direkter Vergabe vergeben. Die Vorberei-
tung und Betreuung der Gutachten sowie die Durchführung
der Verfahren erfolgt durch die zuständigen Fachbehörden
(in Hamburg durch das Amt für Landschaftsplanung als Teil
der Obersten Behörde für Naturschutz und Landschaftspfle-
ge (Ministerium) und der Bezirksverwaltungen als Untere Be-
hörden für Naturschutz und Landschaftspflege).



Freizeitstätte Stimbergpark im Ruhrgebiet, die dank einer Planung gut in die umgebende Landschaft eingeordnet ist.

Erfahrungen mit der Landschaftsplanung aus der Sicht der Praxis

Vorbemerkungen

Die Situation für Landschaftsplaner ist viel besser geworden. Die herrschenden Verhältnisse sind aber noch nicht so, daß man von einem etablierten Berufsstand sprechen könnte.

Die Situation der freien Planungsbüros ist auch in den Stadtstaaten unterschiedlich.

- Bremen vergibt nur wenige Aufträge. Das hängt mit der nicht ausreichend vollzogenen Verwaltungsstruktur-Änderung zusammen.
- Berlin vergibt einige Aufträge. Die Vergabepraxis hat aber noch nicht dazu geführt, daß sich hieraus tragfähige Büros entwickeln konnten.
- Hamburg vergibt zahlreiche Aufträge, so daß es zur Zeit 9 selbständige kleine Büros mit ca. 20 Landschaftsplanern gibt. Daneben sind noch in 8 traditionellen Objektplanungs-Büros ca. 10 Landschaftsplaner tätig. Es herrscht ein sehr gutes Verhältnis zu den öffentlichen Auftraggebern.

Schwierigkeiten bei inhaltlichen Anforderungen

In den Ballungsräumen sind die ökologischen Probleme am schärfsten. Vor dem Hintergrund, daß Landschaftsplanung mehr als Naturschutzplanung ist, sind die fachlichen und im Gesetz angesprochenen Inhalte so in das Instrumentarium der Landschaftsplanung umzusetzen, daß die greifen. Hier liegt eine Schwierigkeit der Landschaftsplanung. Denn sie muß mit den Festsetzungen im Plan auch gleich den Vollzug bedenken, weil sie sonst wirkungslos bleibt.

Landschaftsplanung ist ein koordiniertes Instrument. Es bedarf der Anerkennung durch die verschiedenen Fachplanungen. Und auch hierbei tauchen immer wieder Schwierigkeiten auf.

Ein weiterer Punkt, an dem es zu Schwierigkeiten kommt, sind die Schnittstellen mit anderen Gesetzen wie z. B. mit dem BBauG.

Bei der Durchführung der Landschaftsplanung im Ballungsraum gibt es Berührungen und Überschneidungen mit der Stadt-/Bauleitplanung. Das sollte aber nicht soweit führen, daß auch solche Fachdisziplinen Aufträge aus unserem, ohnehin zu schmalen Haushaltsbereich bekommen, wie es leider passiert (Schleswig-Holstein und Berlin). Denn die Sicht eines Stadtplanungsarchitekten ist eben »anders«.

Verschiedene Anforderungsebenen

Die Öffentlichkeit, z. B. die politischen Gremien und die Bürgerschaft, hatten hohe Erwartungen und zwar von Freund und Feind, die wir jetzt zu Anfang auch erfüllen müssen, da sonst der Bedarf von anderen Fachdisziplinen wahrgenommen wird, z. B. über das Umweltbundesamt oder das Bundesministerium des Innern.

Die Landschaftsplanung ist nicht vorbereitet auf die ihr zu fallende Rolle in der Öffentlichkeit. Nach wie vor gibt es nur selten Pressemeldungen zur oder über Landschaftsplanung, wohl aber über die Probleme, die in dieses Aufgabengebiet fallen.

Die eigenen Anforderungen sowie die der fachlichen Betreuer des Auftraggebers sind häufig von der theoretischen Sicht der Hochschulbildung geprägt. Das ist sicherlich richtig und gut, und die Ergebnisse sind dann im Grundlagenteil auch von erheblichem Umfang. Allerdings ist im Plan selber nur sehr wenig Inhalt wiederzufinden. Das heißt wahrscheinlich, daß die Landschaftsplanung aufgrund mangelnder Planerpraxis noch zuwenig zielgerichtet auf das zur Verfügung stehende Instrumentarium und dessen Laufzeit gerichtet ist. Diese Ausweitungen von Gutachten entstehen auch, weil man glaubt, »alles sagen zu müssen«, belegen zu müssen, »daß man wissend ist« und auch, weil man die Einzelglieder einer Argumentationskette braucht. Denn die Landschaftsplanung hat eben keine »Plast« — anerkannte Richtlinien.

Und das wiederum heißt, aufwendige und teure Gutachten zu erstellen, die dann nicht einmal vollständig über die Honorare finanzierbar sind. Das bedeutet, die Ertragslage ist an der unteren zumutbaren Grenze.

Wie sieht die praktische Gutachtenerstellung heute für gewöhnlich aus?

Nach wie vor sehr aufwendig ist die Datensammlung. Manche Daten werden nicht zur Verfügung gestellt, die meisten Daten sind nicht planungsrelevant vorhanden. Hier sehe ich eine der wichtigsten und effektivsten Ansätze: standardisierte, systematisierte und für die Planung aufgearbeitete Datenabrufbänke. Hier könnten wir viel Zeit und Geld sparen und die Arbeit verbessern.

Nach der Bestandsaufnahme und Analyse ist die Bewertung nach wie vor schwierig. Hier werden wir Landschaftsplaner häufig nicht verstanden. Hier passiert es auch, daß bei den unterschiedlichen Arbeiten mit verschiedenem Maß bewertet wird und die Landschaftsplanung unglaubwürdig wird.

Eine Meßlatte sind uns heute die Grünflächen-Richtwerte. Ähnliche Richtwerte brauchen wir auch für andere Zielaussagen, um für jederman verständlich zu werden.

Ich habe zusammen mit Kollegen aus Berlin und Hamburg bereits in diese Richtung für die Hamburger Verwaltung gearbeitet, indem wir über eine »Bodenfunktionszahl« sowie eine »Grünvolumenzahl« für die Grünordnungsplan-Praxis orientierte Werte formulierten, um diese dann auch als Festsetzung in den Landschafts- und Grünordnungsplänen einzubringen. Praxisorientiert sind die Werte auch, weil sie bis in die Objektebene hinein handhabbar und kontrollfähig bleiben.

Für die höhere Planungsebene (Flächennutzungsplan: sehr mißlich, daß sich die Länder nicht zu einer einheitlichen Benennung durchringen konnten) sind wir z. Z. dabei, aus dem Verhältnis von Bodenfunktionszahl und Grünvolumenzahl die Grünzahl zu formulieren.

Planungsdualismus

Hierunter verstehen wir in Hamburg das Parallel-Laufen der Verfahren von Landschaftsplanung und Bauleitplanung. Das Wesentlichste hierbei ist, daß die Landschaftsplanungs-Vorstellungen (Variante, Alternativen) bis in die politische, öffentliche Ebene gelangen und nicht bereits auf der Sachzwangsebene der Verwaltungen abgewiegelt werden.

In diesem Verfahren ist natürlich die Voraussetzung, daß es ein gutes, abgestimmtes Rollenspiel zwischen freien Landschaftsplanern und angestellten Landschaftsplanern in der Verwaltung gibt. Dies wäre eine der Möglichkeiten, die hohen Personaldefizite der Landschaftsplanung gegenüber anderen Planungsdisziplinen ein wenig auszugleichen.

Eingriffsregelung und Gutachterbestellung

Ein Beispiel zum Rollenverständnis der Landschaftsplanung ist die Eingriffsregelung, die als zu praktizierende Verursacherpflicht nur funktioniert, wenn es eine fachlich unabhängige Verantwortung gibt, die nicht beim Verursacher lie-

gen darf. Denn sonst entstehen als Ergebnis »Gefälligkeitsgutachten«.

Kein freies Planungsbüro kann sich jedoch auf Dauer einem Auftraggeber und dessen Belangen verschließen. Es muß hier deshalb eine fachliche Solidarität hergestellt werden. So haben die Hamburger Wirtschaftsbehörden ihren Gutachter aus Niedersachsen geholt. Und diese Kollegen haben eben kaum Kontakt mit der Fachverwaltung aufgenommen.

Diesem Keil in der fachlichen Ebene folgt eine Lähmung der Handlungsfähigkeit oder der fachliche Konflikt, bei dem der lachende Dritte die Wirtschaft sein wird.

In Hamburg und Berlin hat es sich bewährt, daß die Landschaftsplanung aus dem direkten politischen Zugriff des Bausenators herausgekommen ist. Bis man die Richtigkeit, nämlich sichtbare Erfolge verbuchen kann, die auch durchschlagen, bedarf es noch weiterer notwendiger Veränderungen insbesondere im parlamentarischen Raum. Erst wenn sich Politiker im Landschaftsplanungsbereich »profilieren« können, wird auch eine parlamentarische Lobby sich für die Landschaftsplanung einsetzen.

Auf der Bundesebene fehlt dies merklich.



Dank einer Planung konnten die vorhandenen Baumhecken der Landschaft erhalten und in die städtebauliche Planung einbezogen werden (Basildon — Newtown / England).

Anschriften der Autoren

Prof. Dr. Wilhelm Erbguth
Zentralinstitut für Raumplanung
an der Universität Münster
Wilmergasse 12—13
4400 Münster

Min.Rat a. D. Kurt A. Gaede
Blumenhagenstraße 8
3000 Hannover 1

Prof. Dipl.-Ing. Reinhard Grebe
Landschaftsarchitekt BDLA
Lange Zeile 8
8500 Nürnberg

Ernst Herbstreit
Landschaftsarchitekt BDLA
Kortumstraße 5
4630 Bochum

Gartenbaudir. Prof. Gottfried Heintze
Am Lindenborn 10
6200 Wiesbaden-Auringen

Prof. Dr. Werner Hoppe
Zentralinstitut für Raumplanung
Wilmergasse 12—13
4400 Münster

Ltd. RDir. Dr. Helmut Karl
Regierung von Unterfranken
Abt. 8 Landesentwicklung und Umwelt-
fragen
Peterplatz 9
8700 Würzburg 1

Baudir. Joachim Malecki
Amt für Landesplanung
Steindamm 14
2000 Hamburg 1

Wolf Metzner
Landschaftsarchitekt BDLA
Manhagener Allee 57
2070 Ahrensburg

Prof. Dr. Gerhard Olschowy
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied
des Deutschen Rates für Landespflege
Konstantinstraße 110
5300 Bonn 2

Wolf Pohl
Landschaftsarchitekt BDLA
Bleichenbrücke 1
2000 Hamburg 36

MinRat Dr. Oswald Rathfelder
Ministerium für Ernährung, Landwirt-
schaft und Umwelt Baden-Württemberg
Marienstraße 41
7000 Stuttgart 1

MinRat Uwe Scharrel
Ministerium für Ernährung, Landwirt-
schaft und Forsten Schleswig-Holstein
Düsternbrocker Weg 104—108
2300 Kiel

Arno S. Schmid
Landschaftsarchitekt
Präsident des BDLA
August-Lämmle-Weg 28
7250 Leonberg

RegDir. Henning Schulzke
Landesanstalt für Ökologie, Land-
schaftsentwicklung und Forstplanung
Leibnizstraße 10
3450 Recklinghausen

Achim Sollmann
Landschaftsarchitekt BDLA
Korbacher Straße 93
3501 Schauenburg-Eigershausen

Prof. Dr. Rudolf Stich
Universität Kaiserslautern
Pfaffenbergstraße 95
6750 Kaiserslautern

Dr. Hans-Friedrich Werkmeister
Landschaftsarchitekt BDLA
Karthäuserstraße 12
3200 Hildesheim

Werner Wrede
Landschaftsarchitekt BDLA
Zum Schellberg 30
5500 Trier-Filsch

Nachweis der Abbildungen

Olschowy: S. 424, 442, 472, 475, 478, 484, 494, 516, 519, 524, 527, 529. Rhein Braun AG: S. 400.

Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landespflege

Gesamtverzeichnis

Heft Nr. 1 September 1964	Straßenplanung und Rheinuferlandschaft im Rheingau Gutachten von Prof. Dr.-Ing. Gassner	
Heft Nr. 2 Oktober 1964	Landespflege und Braunkohlentagebau Rheinisches Braunkohlengebiet	— vergriffen —
Heft Nr. 3 März 1965	Bodenseelandschaft und Hochrheinschifffahrt mit einer Denkschrift von Prof. Erich Kühn	
Heft Nr. 4 Juli 1965	Landespflege und Hoher Meißner	— vergriffen —
Heft Nr. 5 Dezember 1965	Landespflege und Gewässer mit der »Grünen Charta von der Mainau«	— vergriffen —
Heft Nr. 6 Juni 1966	Naturschutzgebiet Nord-Sylt mit einem Gutachten der Bundesanstalt für Vegetationskunde, Naturschutz und Landschaftspflege, Bad Godesberg	
Heft Nr. 7 Dezember 1966	Landschaft und Moselausbau	
Heft Nr. 8 Juni 1967	Rechtsfragen der Landespflege mit »Leitsätzen für gesetzliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Landespflege«	— vergriffen —
Heft Nr. 9 März 1968	Landschaftspflege an Verkehrsstraßen mit Empfehlungen über »Bäume an Verkehrsstraßen«	— vergriffen —
Heft Nr. 10 Oktober 1968	Landespflege am Oberrhein	
Heft Nr. 11 März 1969	Landschaft und Erholung	— vergriffen —
Heft Nr. 12 September 1969	Landespflege an der Ostseeküste	— vergriffen —
Heft Nr. 13 Juli 1970	Probleme der Abfallbehandlung	— vergriffen —
Heft Nr. 14 Oktober 1970	Landespflege an der Nordseeküste	— vergriffen —
Heft Nr. 15 Mai 1971	Organisation der Landespflege mit einer Denkschrift von Dr. Mrass	— vergriffen —
Heft Nr. 16 September 1971	Landespflege im Alpenvorland	— vergriffen —
Heft Nr. 17 Dezember 1971	Recht der Landespflege mit einer Erläuterung von Prof. Dr. Stein und einer Synopse über Rechtsvorschriften von Dr. Zwanzig	— vergriffen —
Heft Nr. 18 Juli 1972	Landespflege am Bodensee mit dem »Bodensee-Manifest«	
Heft Nr. 19 Oktober 1972	Landespflege im Ruhrgebiet	— vergriffen —
Heft Nr. 20 April 1973	Landespflege im Raum Hamburg	
Heft Nr. 21 November 1973	Gesteinsabbau im Mittelrheinischen Becken	

Heft Nr. 22 Mai 1974	Landschaft und Verkehr	
Heft Nr. 23 Oktober 1974	Landespflege im Mittleren Neckarraum	
Heft Nr. 24 März 1975	Natur- und Umweltschutz in Schweden	
Heft Nr. 25 April 1976	Landespflege an der Unterelbe	— vergriffen —
Heft Nr. 26 August 1976	Landespflege in England	— vergriffen —
Heft Nr. 27 Juni 1977	Wald und Wild	— vergriffen —
Heft Nr. 28 Dezember 1977	Entwicklung Großraum Bonn	
Heft Nr. 29 August 1978	Industrie und Umwelt	
Heft Nr. 30 Oktober 1978	Verdichtungsgebiete und ihr Umland	— vergriffen —
Heft Nr. 31 Oktober 1978	Zur Ökologie des Landbaus	
Heft Nr. 32 März 1979	Landschaftspflege in der Schweiz	
Heft Nr. 33 August 1979	Landschaft und Fließgewässer	— vergriffen —
Heft Nr. 34 April 1980	20 Jahre Grüne Charta	
Heft Nr. 35 Oktober 1980	Wohnen in gesunder Umwelt	
Heft Nr. 36 Januar 1981	Neues Naturschutzrecht	— vergriffen —
Heft Nr. 37 Mai 1981	Umweltprobleme im Rhein-Neckar-Raum	
Heft Nr. 38 Juni 1981	Naturparke in Nordrhein-Westfalen	
Heft Nr. 39 September 1982	Naturpark Südeifel	
Heft Nr. 40 Dezember 1982	Waldwirtschaft und Naturhaushalt	— vergriffen —
Heft Nr. 41 März 1983	Integrierter Gebietsschutz	
Heft Nr. 42 Dezember 1983	Landespflege und Landwirtschaft	
Heft Nr. 43 November 1984	Talsperren und Landespflege	
Heft Nr. 44 November 1984	Landespflege in Frankreich	
Heft 45 Dezember 1984	Landschaftsplanung	

Auslieferung: city-druck *Leopold* bonn Verlagsdruckereigesellschaft mbH, Postfach 1947, 5300 Bonn 1

DEUTSCHER RAT FÜR LANDESPFLEGE

Schirmherr: Bundespräsident Dr. Richard von WEIZSÄCKER

Mitglieder: Ehrenvorsitzender:
Dr. h. c. Graf Lennart BERNADOTTE

Ehrenmitglieder:

Dr. Dr. h. c. Theodor SONNEMANN, Bonn
Staatssekretär i. R., Ehrenpräsident des Deutschen Raiffeisenverbandes
Professor Dr. Erwin STEIN, Annerod bei Gießen
Kultusminister a. D., Bundesverfassungsrichter a. D.

Ordentliche Mitglieder:

Professor Dr. h. c. Kurt LOTZ, Heidelberg — Sprecher
Vorsitzender des Vorstandes des World Wildlife Fund Deutschland
Professor Dr. Ulrich AMMER, München
Lehrstuhl für Landschaftstechnik der Technischen Universität München
Bankdirektor Dr. Franz BIELING, Schwäbisch Hall
Vorsitzender des Vorstandes der Bausparkasse Schwäbisch Hall AG
Professor Dr.-Ing. Klaus BORCHARD, Bonn
Lehrstuhl für Städtebau und Siedlungswesen der Universität Bonn
Professor Dr. Konrad BUCHWALD, Hannover
Em. Direktor des Instituts für Landschaftspflege und Naturschutz
der Technischen Universität Hannover
Professor Reinhard GREBE, Nürnberg
Freier Landschaftsarchitekt BDLA
Professor Dr. Wolfgang HABER, München
Institut für Landschaftsökologie der Technischen Hochschule München
Professor Dr.-Ing. E. h. Klaus IMHOFF, Essen — Stellvertr. Sprecher
Direktor des Ruhrverbandes und Ruhrtalsperrenvereines
Dr. Helmut KLAUSCH, Essen
Beigeordneter des Kommunalverbandes Ruhrgebiet
Oberforststrat Volkmar LEUTENEGGER, Konstanz
Staatliches Forstamt
Professor Dr. Paul LEYHAUSEN, Windeck
Ehem. Leiter des Max-Planck-Institutes für Verhaltensphysiologie, Wuppertal
Professor Dr. Gerhard OLSCHOWY, Bonn — Geschäftsführer
Ehem. Ltd. Direktor der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und
Landschaftsökologie, Bonn-Bad Godesberg
Honorarprofessor an der Universität Bonn
Professor Wolfram PFLUG, Aachen
Lehrstuhl für Landschaftsökologie und Landschaftsgestaltung
der Technischen Hochschule Aachen
Professor Dr. Erwin Kurt SCHEUCH, Köln
Institut für Angewandte Sozialforschung der Universität Köln
Dr. Peter von SIEMENS, München
Mitglied des Aufsichtsrats-Ehrenpräsidiums der Siemens Aktiengesellschaft
Professor Dr. Heinhard STEIGER, Gießen
Fachbereich Rechtswissenschaft der Justus-Liebig-Universität
Dr. h. c. Alfred TOEPFER, Hamburg
Kaufmann und Reeder

Korrespondierende Mitglieder:

Andreas Graf von BERNSTORFF, Gartow
Gräflich Bernstorff'sche Forstverwaltung
Dr.-Ing. E. h. Hans-Werner KOENIG, Essen
Ehem. Geschäftsführender Direktor des Ruhrverbandes und Ruhrtalsperrenvereines
Staatsminister a. D. Gustav NIERMANN, Münster
Westfälischer Genossenschaftsverband e. V.

Geschäftsstelle: Konstantinstraße 110, 5300 Bonn 2
Tel.: 02 28 / 33 10 97