©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Ber. ANL | 12 | 303–308
Nov. 1988

Die gemeindliche Landschaftsplanung und die landschaftspflegerische Begleitplanung als Fachplanungen für Naturschutz und Landschaftspflege

Wolfgang Deixler*

1. Fachplanung

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und in dessen Umsetzung das Bayerische Naturschutzgesetz (BayNatSchG) verstehen die Landschaftsplanung als *die* Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, indem sie zur Aufgabe machen, die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und des Naturschutzes und der Landschaftspflege darzustellen. Diese Fachplanung ist auf drei Ebenen durchzuführen, die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen sind für den Bereich eines Bundeslandes im Landschaftsprogramm und für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen, die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen in Landschaftsplänen darzustellen bzw. in Grünordnungsplänen festzusetzen (Art. 3 BayNatSchG).

1.1 Naturschutz und Landschaftspflege

Was unter Naturschutz und Landschaftspflege zu verstehen ist, definiert § 1 BNatSchG. Danach wird nicht etwa zwischen Naturschutz zum einen und Landschaftspflege zum anderen unterschieden. Es handelt sich dabei vielmehr um ein Begriffspaar, wonach Aufgabe der Schutz, die Pflege *und* die Entwicklung von Natur und Landschaft im *besiedelten* und *unbesiedelten* Bereich ist. Die Aufgabe der Landschaftsplanung ist damit eine flächendeckende Darstellung der Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, ein Erfassen der gesamten Landschaft.
Die Erfordernisse und Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur, welche die Landschaftsplanung aufzuzeigen hat, beziehen sich auf

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes als Ganzes, also auf die Funktionsfähigkeit der einzelnen Ökosysteme,
- die Nutzungsfähigkeit der einzelnen Naturgüter wie Boden, Wasser oder Luft, also auf die natürlichen Ressourcen der Landschaft für den Menschen,
- die Pflanzen- und Tierwelt, also auf den Arten- und Biotopschutz,
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft, also auf die Erholungsfunktion für den Menschen.

Nach § 1 BNatSchG dienen Naturschutz und Landschaftspflege der nachhaltigen Sicherung von Natur und Landschaft als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung in Natur und Landschaft. Anläßlich der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes ist zu prüfen, ob dieser anthropozentrische Auftrag nicht zugunsten des Eigenwerts der Natur einer Relativierung bedarf.

1.2 Querschnittsorientierte Planung

Wie »querschnittsorientiert« die Aufgaben der Landschaftsplanung sind, ergibt sich insbesondere aus den Grundsätzen des § 2 BNatSchG, nach denen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen sind. Wenn nicht nur wildwachsende Pflanzen und wildlebende Tiere zu schützen und zu pflegen sind, sondern u. a. der Boden zu erhalten, Gewässer vor Verunreinigungen zu schützen, Luftverunreinigungen und Lärmeinwirkungen gering zu halten, Beeinträchtigungen des Klimas auszugleichen oder zu mindern, historische Landschaftsteile zu erhalten sind, dann berühren die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Aufgabenbereiche anderer Verwaltungen wie die der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft oder der Denkmalspflege.

1.3 Fachliche Planung

Die Landschaftsplanung ist aber auch fachliche Planung

- des klassischen Naturschutzes, da es um den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Schutzgebieten geht, wie sie der 4. Abschnitt des Bundesnaturschutzgesetzes benennt,
- des Arten- und Biotopschutzes, da Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der heimischen Tier- und Pflanzenwelt darzustellen sind,
- zur Minimierung und zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft,
- für die freiraumbezogene Erholung.

2. Abwägungsgebot

Mit jeder Planung ist eine Abwägung unterschiedlicher Ziele, Interessen, Aufgaben und Maßnahmen verbunden. Das gilt insbesondere für die Landschaftsplanung, da sie dem gesetzlichen Auftrag gerecht werden muß, daß die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege untereinander und mit sonstigen Anforderungen der Gesellschaft an Natur und Landschaft abzuwägen sind (§ 1 Abs. 2 BNatSchG). Naturschutz und Landschaftspflege haben also grundsätzlich keinen Vorrang vor anderen Ansprüchen an die Landschaft. Ein Vorrang ist Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege allerdings dann einzuräumen, wenn bei Konflikten zwischen ökologischer Belastbarkeit und ökonomischen Erfordernissen eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen droht (s. Landesentwicklungsprogramm 1984, Teil A I 4).
Die Abwägung zwischen einzelnen Naturschutzbelangen und die Entscheidung für eine bestimmte Handlungsmaxime sind wesentlichste Aufgaben der Landschaftsplanung. Konkret heißt das, daß für bestimmte Flächen des Planungsgebietes festgelegt werden muß, ob sie z. B. einer natürlichen Sukzession überlassen oder zum Erhalt einer vielfältigen Artengemeinschaft bzw. einzelner bedrohter Arten gepflegt werden sollen. Daß dies dann

*) Vortrag auf dem ANL-Seminar „Landschaftsplanung in der Bauleit- und Flurbereinigungsplanung am 28.–30. Juni 1988 in Bad Windsheim.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

zu Reaktionen von Naturschutzverbänden, die sektorale Interessen verfolgen, führen kann, mag folgendes Beispiel zeigen. In Oberbayern wurde als Entwicklungsziel einer abgefrästen Hochmoorlage von den Naturschutzbehörden die Renaturierung des Hochmoors vorgesehen. Dem widersetzen sich Ornithologen, die einen Moorsee für die Vogelwelt wollen.

3. Planungshoheit der Gemeinden

Den Gemeinden muß nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Nach Art. 11 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Bayern (BV) haben die Gemeinden das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten. In den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden fallen nach Art. 83, Abs. 1 BV u. a. der örtliche Verkehr nebst Straßen- und Wegebau, Ortsplanung und Wohnungsbau.
Diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen konkretisiert die Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO), wonach den Gemeinden in ihrem Gebiet die Erfüllung aller öffentlichen Aufgaben zusteht (Art. 6). Der eigene Wirkungskreis der Gemeinden umfaßt alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 7 Abs. 1 GO). Im eigenen Wirkungskeis sollen die Gemeinden die öffentlichen Einrichtungen schaffen und erhalten, die nach den örtlichen Verhältnissen für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlich sind (Art. 57 Abs. 1 GO).
Dem verfassungsrechtlich vorgegebenen allseitigen örtlichen Wirkungskreis der Gemeinden entsprechend wurde mit dem Bundesbaugesetz und dem Bayerischen Naturschutzgesetz den Gemeinden die Planungshoheit für die Bauleitplanung und die örtliche Landschaftsplanung übertragen. Nach dem Baugesetzbuch (BauGB) haben die Gemeinden die Bauleitpläne in eigener Verantwortung aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 und § 2 Abs. 1 Satz 1). Nach Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayNatSchG sind Landschaftsplan und Grünordnungspläne von der Gemeinde auszuarbeiten und aufzustellen, sobald und soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist. Mit der Übertragung von Bauleitplanung und örtlicher Landschaftsplanung als Selbstverwaltungsaufgabe unterliegt die Gemeinde bei der Wahrnehmung der Planungshoheit nur der Rechtsaufsicht der staatlichen Instanzen. Die planerischen Entscheidungen trifft die Gemeinde im Rahmen der Gesetze nach eigenem Ermessen.

4. Planungspflicht

Aus der Planungshoheit ergibt sich auch eine Planungspflicht. Dabei hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, ein eigenes Instrumentarium zur Durchsetzung der Planungspflicht im Bundesbaugesetz oder im Bayerischen Naturschutzgesetz zu schaffen. Das war auch nicht erforderlich, da die Maßnahmen der Kommunalaufsicht in der Gemeindeordnung ausreichend geregelt sind. So hat die Rechtsaufsichtsbehörde die Gemeinde bei Nichterfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben oder Verpflichtungen zur Durchführung der notwendigen Maßnahmen aufzufordern (Art. 112 GO). Kommt die Gemeinde binnen einer ihr gesetzten angemessenen Frist den Anordnungen der Rechtsaufsichtsbehörde nicht nach, so hat diese die notwendigen Maßnahmen anstelle der Gemeinde zu verfügen und zu vollziehen (Art. 113 GO). In der Praxis wird von einer Ersatzvornahme bei der Bauleit- oder Landschaftsplanung aber nicht Gebrauch gemacht, nicht zuletzt aus der Erwägung, daß eine nicht vom Willen der Gemeinde getragene Planung kaum durchsetzbar wäre. Da Zwangsmaßnahmen die gedeihliche Zusammenarbeit untergraben und zu einer Verhärtung der Fronten führen, versuchen die Rechtsaufsichtsbehörden in der Regel mit Erfolg, die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Planungspflichten zu bewegen (vgl. Art. 108 GO). So haben die Regierungen Verzeichnisse über Notwendigkeit und Prioritäten einer Landschaftsplanung für ihre Regierungsbezirke erstellt.
Die aus Baugesetzbuch und Bayerischem Naturschutzgesetz abzuleitende Planungspflicht engt die gemeindliche Planungshoheit in zeitlicher und sachlicher Hinsicht ein, da sie der Gemeinde aufgibt, zu einem bestimmten Zeitpunkt zu planen und das Erforderliche inhaltlich darzustellen bzw. festzusetzen. Wenn die Gemeinde Bauleit- und Landschaftsplanung »sobald und soweit es erforderlich ist« durchzuführen hat, dann ist mit »sobald« auf die Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht, mit »soweit« auf die Erforderlichkeit in inhaltlicher Hinsicht abgestellt. Das Bayerische Naturschutzgesetz präzisiert das Erfordernis einer Landschaftsplanung zusätzlich wie folgt: »Die erforderlichen Darstellungen und Festsetzungen sind insbesondere zu treffen für Bereiche,

1. die nachhaltigen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind,
2. die als Erholungsgebiete dienen oder als solche vorgesehen sind,
3. in denen Landschaftsschäden vorhanden oder zu befürchten sind,
4. die an oberirdische Gewässer angrenzen,
5. die aus Gründen der Wasserversorgung unbeschadet wasserrechtlicher Vorschriften, zu schützen und zu pflegen sind« (Art. 3 Abs. 4 Satz 2).

5. Akzeptanz

Daß gelungene Landschaftsplanungen zu einer breiten Akzeptanz führen, zeigt eine Umfrage, die die Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie 1986 durch einen Münchener Marktforscher ausführen ließ. Dabei wurden auch die »positiven Aspekte der Landschaftsplanung« abgefragt. Hierzu wurden von Gemeinderäten und Gemeindeverwaltungen u. a. folgende Antworten gegeben:
Die Landschaftsplanung

- bewirkt eine Bewußtseinsänderung bei den Entscheidungsgremien in der Gemeinde, bei den beteiligten Behörden und bei den betroffenen Bürgern zu Gunsten des Naturschutzes;
- zeigt, daß man auch gegenüber Natur und Landschaft Verantwortung trägt;
- verlangt, die Fortschreibung der Flächennutzungspläne neu zu überdenken;
- hilft, die Weichen für die zukünftige Gebietsentwicklung der Kommune mindestens 10—15 Jahre im voraus zu stellen;
- hilft, zusammen mit dem Flächennutzungsplan die Baugebietserweiterung der Gemeinde langfristig zu steuern;
- gewährleistet durch eine umfassende Bestandsaufnahme eine gute Übersicht über den Zustand von Natur und Landschaft;

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

- zeigt die Konflikte zwischen Naturschutz und Landschaftspflege und kommunalen Interessen auf;
- zeigt die ökologischen Probleme auf;
- hilft, einen positiven Einfluß auf die Gesamtlandschaft auszuüben;
- liefert durch die Darstellung schutzwürdiger Gebiete und durch die Beschreibung der Gefährdung der bedrohten Flächen gute Argumentationshilfen bei Stellungnahmen zu Eingriffen in die Natur gegen verschiedene Fachbehörden;
- liefert Argumentationshilfen, um die Landwirte für die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu interessieren;
- bewirkt, daß sich die Landwirte mit den Problemen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auseinandersetzen.

6. Landschaftsplanung für die Flurbereinigung

Sowohl aus dem Bayerischen Naturschutzgesetz als auch aus dem Flurbereinigungsgesetz ergibt sich die Notwendigkeit, rechtzeitig vor Beginn der Flurbereinigungsplanung einen Landschaftsplan zu erstellen. Nach Art. 3 Abs. 2 und 4 BayNatSchG hat die Gemeinde einen Landschaftsplan zu erstellen, sobald dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist – und zwar insbesondere für Bereiche, die nachhaltigen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind. Nach § 37 Abs. 2 FlurbG hat die Flurbereinigungsbehörde – in Bayern der Vorstand der Teilnehmergemeinschaft (Art. 2 Abs. 1 AGFlurbG, GVBl 1977 S. 104) – den Erfordernissen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Rechnung zu tragen. Der Maßstab für diese Erfordernisse ist der Landschaftsplan der Gemeinde, der vorliegen muß, bevor erste Planungsüberlegungen der Flurbereinigungsbehörde angestellt werden, die in einem Flurbereinigungsverfahren nach § 4 FlurbG immer zu nachhaltigen Landschaftsveränderungen führen werden. In Verwaltungsrichtlinien (GemBek der Staatsministerien des Inneren, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Landesentwicklung und Umweltfragen, »Arbeitsprogramme der Regierungen und Flurbereinigungsdirektionen«, vom 20. 07. 1977, LUMBl S. 88) ist daher festgelegt, daß die Gemeinden schon zwei Jahre vor Anordnung einer Flurbereinigung prüfen sollen, inwieweit Landschafts- und Grünordnungspläne nach Art. 3 Abs. 2 BayNatSchG auszuarbeiten sind. Erstellt müssen solche Pläne spätestens bis zum Termin nach § 38 FlurbG sein, zu dem die Flurbereinigungsdirektion die allgemeinen Grundsätze für die zweckmäßige Neugestaltung des Flurbereinigungsgebietes aufstellt.

In diesem Zusammenhang ist auch auf § 188 BauGB zu verweisen, wonach die Gemeinde, in der eine Flurbereinigung beabsichtigt oder bereits angeordnet ist, verpflichtet ist, rechtzeitig Bauleitpläne aufzustellen, es sei denn, daß sich die Flurbereinigung auf die bauliche Entwicklung des Gemeindegebiets voraussichtlich nicht auswirkt. BIELENBERG (Kommentar zum Bundesbaugesetz, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München) geht davon aus, daß in der Regel der Flächennutzungsplan aufgestellt oder, wenn bereits vorhanden, ggf. zu ändern sein wird, weil bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen auch Fragen geklärt werden können, die im Hinblick auf die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde für die Flurbereinigung von Bedeutung sind. Die Aufstellung bzw. Änderung von Bebauungsplänen sei grundsätzlich für bebaute Teile des Gemeindegebietes erforderlich, wenn Ortslagen in die Flurbereinigung einbezogen werden. Unbeschadet dieser Auffassung wird ein Bebauungsplan immer aufzustellen sein, wenn eine Dorferneuerung geplant ist.

Werden Bauleitpläne wegen einer Flurbereinigung aufgestellt, werden aufgrund der neuen Bestimmungen in §§ 5 Abs. 2 Nr. 10 sowie 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB in der Regel auch Landschafts- bzw. Grünordnungspläne aufzustellen sein. Nach diesen Bestimmungen sind in den Bauleitplänen auch »Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft« darzustellen bzw. festzusetzen. Vielfach werden diese Flächen erst über eine Landschaftsplanung ermittelt werden müssen.

Auch die Bestimmung nach § 37 Abs. 1 FlurbG, daß im Flurbereinigungsverfahren Maßnahmen der Dorferneuerung durchgeführt werden können, höhlt die umfassende Zuständigkeit der Gemeinde, die örtlichen Angelegenheiten zu ordnen und zu verwalten (Art. 1 Abs. 1 GO), nicht aus. Die Ausarbeitung eines »Dorferneuerungsplanes« (vgl. Berichte aus der Flurbereinigung Nr. 44/82), der keinerlei rechtliche Basis hat (ERNST-ZINKAHN-BIELENBERG »Bundesbaugesetz«, Vorbemerkungen zu §§ 144 a–144 f, Rdnr. 45), erübrigt sich, wenn die Gemeinde mittels der Bauleitplanung die erforderlichen Dorferneuerungsmaßnahmen festsetzt und die Teilnehmergemeinschaft im »Plan über die gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen« (§ 41 Abs. 1 FlurbG) die Maßnahmen darstellt, die sie nach Maßgabe der Bauleitpläne realisieren kann. Die Flurbereinigung kann bei der Durchführung von Dorferneuerungsmaßnahmen insbesondere dann das geeignete Hilfsmittel sein, wenn dafür Bodeneigentum verändert werden muß.

7. Verhältnis Landschaftsplan zu landschaftspflegerischem Begleitplan

Die Ziele des Landschaftsplanes über die anzustrebende landschaftliche Ordnung des Gemeindegebietes binden nicht nur die Gemeinde selbst, sondern auch alle übrigen am Aufstellungsverfahren nach § 4 BauGB beteiligten Träger öffentlicher Belange (vgl. § 7 BauGB). Da nun nach Art. 6 b Abs. 4 BayNatSchG ein Planungsträger bei einem Eingriff in Natur und Landschaft, der aufgrund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes vorgenommen werden soll, eine landschaftspflegerische Planung durchzuführen hat, erhebt sich die Frage nach dem Verhältnis von Landschaftsplan der Gemeinde zu landschaftspflegerischem Begleitplan des Planungsträgers.

Die Verpflichtung des Planungsträgers, einen landschaftspflegerischen Begleitplan zu erstellen, ist Ausfluß des Verursacherprinzips. Der Planungsträger selbst soll sich mit den negativen Wirkungen seines Vorhabens für Natur und Landschaft auseinandersetzen und die erforderlichen Ausgleichs- und/oder Ersatzmaßnahmen entwickeln.

Der landschaftspflegerische Begleitplan soll nach Art. 6 b Abs. 4 Satz 1 BayNatSchG die Maßnahmen im einzelnen darstellen, die zum Ausgleich des mit der Realisierung eines konkreten Einzelvorhabens verbundenen Eingriffs in Natur und Landschaft erforderlich sind oder die ersatzweise die gestörten Funktionen des Naturhaushalts oder Werte des Landschaftsbildes im betroffen Landschaftsraum möglichst gleichartig gewährleisten sollen.

Aufgabe der gemeindlichen Landschaftsplanung ist es demgegenüber, in einem Bereich, der z. B. einer nachhaltigen Landschaftsveränderung ausge-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

setzt ist oder in dem Landschaftsschäden zu erwarten sind, *insgesamt* den vorhandenen Zustand von Natur und Landschaft zu erfassen und nach den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu bewerten. Die zur Erreichung des angestrebten Zustands von Natur und Landschaft erforderlichen Maßnahmen werden im Landschaftsplan als Bestandteil des Flächennutzungsplanes dargestellt und im Grünordnungsplan als Bestandteil des Bebauungsplanes und damit für jedermann verbindlich festgesetzt.
Die gemeindliche Landschaftsplanung greift daher nach Inhalt und Rechtswirkung über die einzelfallbezogene landschaftspflegerische Begleitplanung hinaus. Da der Gemeinde die grundsätzliche Ordnung der landschaftlichen Entwicklung des Gemeindegebietes obliegt, kann sie von sich aus jederzeit mit einem Landschafts- oder Grünordnungsplan die erforderlichen Darstellungen und Festsetzungen für Bereiche, die nachhaltigen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind oder in jenen Landschaftsschäden zu befürchten sind, treffen.
Für die Durchführung eines bestimmten Projekts bedeutet dies, daß die Darstellungen des Landschaftsplans die Planfeststellungsbehörden binden, die Festsetzungen des Grünordnungsplanes dagegen direkt für den Unternehmensträger gelten. Ob für die Gemeinde die Notwendigkeit zur Aufstellung eines Landschafts- oder Grünordnungsplans gegeben ist, wird im wesentlichen davon abhängen, ob, z. B. aufgrund einer Umweltverträglichkeitsprüfung mit ausreichender Sicherheit davon auszugehen ist, daß der Planungsträger vermeidbare Beeinträchtigungen vollwertig durch die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgleicht. Setzt in diesem Falle die Genehmigungsbehörde den vom Maßnahmeträger erstellten landschaftspflegerischen Begleitplan im Einvernehmen mit der Gemeinde fest, erübrigt sich eine weitere gemeindliche Landschaftsplanung, es sei denn, die Gemeinde will, ausgelöst durch das Vorhaben, nunmehr das betroffene Gemeindegebiet einer weiteren Entwicklung, z. B. als Gewerbegebiet, zuführen. Der Unterschied zwischen Landschaftsplan und landschaftspflegerischem Begleitplan liegt demnach darin, daß im landschaftspflegerischen Begleitplan Maßnahmen dargestellt werden, die der Planungsträger selbst durchzuführen hat. Der Landschaftsplan der Gemeinde ist dagegen mehr ein Entwicklungsplan. Da auch die Maßnahmen der Flurbereinigung einem Planfeststellungsverfahren unterzogen werden (§ 41 Abs. 3 FlurbG), ist auch der landschaftspflegerische Begleitplan der Flurbereinigung kein »Entwicklungsplan«, sondern ein Maßnahmenplan im Sinne von Art. 6 b Abs. 4 BayNatSchG. Deshalb geht auch die Argumentation ins Leere, der landschaftspflegerische Begleitplan der Flurbereinigung enthalte mehr als nur Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen und müsse daher anders heißen.

8. Landschaftspflegerische Begleitplanung der Flurbereinigung

8.1 Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes

Die Änderung des Flurbereinigungsgesetzes vom 15. 03. 1976 brachte u. a. in § 41 Abs. 1 die Bestimmung, daß mit dem Wege- und Gewässerplan auch ein landschaftspflegerischer Begleitplan aufzustellen ist. In der Begründung dazu ist nachzulesen, daß »für die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie die landschaftsgestaltenden Anlagen künftig ein besonderer Begleitplan zum Wege- und Gewässerplan aufgestellt und mit diesem festgestellt werden soll« (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Flurbereinigungsgesetzes, BR-Drs. 589/74).
Auch die Aufgabe der Flurbereinigung wurde in § 1 FlurbG neu bestimmt. Danach kann »zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft sowie zur Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landesentwicklung ländlicher Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz neu geordnet werden« (Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. 03. 1976, BGBl I S. 546). SEEHUSEN/SCHWEDEN leiten daraus ab: »Die Wortwahl Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landesentwicklung im Gegensatz zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft stellt klar, daß die Flurbereinigungsbehörde nicht selbständig als überörtliche Trägerin etwa der Landes-, Bauleit- oder Landschaftsplanung tätig werden darf; ihre Aufgabe ist, durch Bodenordnung die Durchführung der außerhalb des Flurbereinigungsverfahrens abzuwickelnden Planungen zu erleichtern. Die Flurbereinigunsbehörde soll insoweit nur beitragen. Nicht die Landesentwicklung selbst, sondern ihre Förderung soll Gegenstand der Flurbereinigung sein. Das kann vornehmlich dadurch geschehen, daß die zu diesen Planungen benötigten Flächen in Flurbereinigungsverfahren bereitgestellt werden« (Kommentar von August-Wilhelm SEEHUSEN und Thomas Claus SCHWEDE »Flurbereinigungsgesetz«, 3. Auflage, Aschendorffs Juristische Handbücher, Band 86, S. 2 Nr. 6 c).
Dies wurde auch höchstrichterlich untermauert (Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts Band 71, S. 113).
Eine eigene Planungszuständigkeit der Flurbereinigungsbehörden in Sachen Naturschutz und Landschaftspflege kann auch aus einer anderen Bestimmung als der nach § 1 FlurbG nicht abgeleitet werden, wie der Vorsitzende Richter des Flurbereinigungssenats am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, Dr. HOECHT, unter Hinweis auf mehrere Urteile des Bundesverwaltungsgerichts ausführt: »Die durch § 37 FlurbG 1976 normierte Berücksichtigung der Interessen von Naturschutz und Landschaftspflege fällt der Flurbereinigungsbehörde selbstverständlich als eigenständiger Zweck und gesetzliche Aufgabe zu; davon gehen Bundesverwaltungsgericht und andere Autoren zu Recht aus. Doch darf das nicht dahin (miß-)verstanden werden, daß somit auch als generelles Planungsziel der Flurbereinigung gilt, Naturschutz und Landschaftspflege grundsätzlich mittels Verbesserungsmaßnahmen selbständig und eigenständig zu betreiben, also nicht — z. B. hinsichtlich Vorhaben anderer Planungsträger — lediglich zu fördern. Eine solche Betrachtungsweise stünde dem klaren Wortlaut des § 1 FlurbG 1976 entgegen, zumal in § 37 FlurbG eine selbständige Grundlage für rechtliche Gestaltungsmaßnahmen einhellig nicht gesehen wird« (HOECHT H., »Flurbereinigung und Landespflege«, Bayer. Verwaltungsblätter 1985, S. 710).
Die Flurbereinigungsverwaltung entwickelte Überlegungen (Empfehlungen zur Landschaftsplanung in der Flurbereinigung Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Oktober 1983), die Flurbereinigungsdirektion sei Planungsträger einer Stufe 1 der »Landschaftsplanung in der Flurbereinigung«. Über den Flurbereinigungsverband sei die Bearbeitung an geeignete Personen zu vergeben. BRANDES (»Landschaftspflege und Flurbereinigung — Anforderungen aus der Sicht des amtlichen Naturschutzes«, Berichte aus der Flurbereinigung Nr. 52/1984, S. 193) be-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

merkt dazu wohl mit Recht, daß der Flurbereinigungsverband aus flurbereinigungsrechtlichen Gründen weder als Bearbeiter noch als Auftraggeber einer Landschaftsplanung in Frage kommt.
Nach § 26 a FlurbG führt der Flurbereinigungsverband nur Aufgaben durch, die nach § 18 FlurbG der Teilnehmergemeinschaft obliegen. Er finanziert sich aus Beiträgen der ihm angehörenden Teilnehmergemeinschaften (§ 26 b Abs. 2 FlurbG). Nach § 104 FlurbG trägt die Kosten für Aufgaben der Flurbereinigungsdirektion das Land und nicht die Teilnehmergemeinschaft. Würde die Flurbereinigungsdirektion ihre Aufgaben über den Flurbereinigungsverband finanzieren, trüge der Bund einen Großteil der Kosten, die das Land aufzubringen hat, da der Bund 60% der Zuschüsse zu den Ausführungskosten (§ 105 FlurbG) beisteuert.

8.2 Konsequenzen des bayerischen Gesetzgebers

Nach Art. 3 Abs. 3 des Bayerischen Naturschutzgesetzes vom 27. 07. 1973 (GVBl S. 437) waren »für Gebiete, die in ein Flurbereinigungsverfahren einbezogen werden, im Verfahren Landschaftspläne und Grünordnungspläne als Bestandteile des Wege- und Gewässerplans im Sinne des Flurbereinigungsgesetzes aufzustellen und durchzuführen.« Diese Bestimmung wurde mit § 2 des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 24. 03. 1977 (GVBl S. 101) aufgehoben. Begründet wurde dies damit, daß »§ 41 Abs. 1 FlurbG die Flurbereinigungsbehörde verpflichtet, einen Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan aufzustellen. Dieser Begleitplan tritt an die Stelle des in Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG vorgesehenen Landschafts- oder Grünordnungsplans. Art. 3 Abs. 3 BayNatSchG ist daher entbehrlich und aufzuheben.« (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes, LT-Drs. 8/3509, S. 10).

8.3 Der landschaftspflegerische Begleitplan nach § 41 Abs. 1 FlurbG

Der landschaftspflegerische Begleitplan der Flurbereinigung ist ein landschaftspflegerischer Begleitplan im Sinne des § 8 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), da die Novelle zum Flurbereinigungsgesetz in Kenntnis der Terminologie der bereits eingebrachten Gesetzentwürfe zum BNatSchG (BR-Drs. 311/72, BT-Drs. 7/3879) ergangen ist. Dies ist auch die Auffassung der Bundesregierung: »Der landschaftspflegerische Begleitplan ist Teil des nach § 41 Abs. 1 FlurbG von der Flurbereinigungsbehörde aufzustellenden Wege- und Gewässerplanes Im übrigen folgt das Erfordernis der Aufstellungen des landschaftspflegerischen Begleitplanes den Grundprinzipien des Naturschutzrechts (vgl. § 8 Abs. 4 BNatSchG)« (BT-Drs. 10/6053).
Was Inhalt des landschaftspflegerischen Begleitplanes nach § 41 Abs. 1 FlurbG sein kann, führt eine gemeinsame Ausarbeitung der Arbeitsgemeinschaft Flurbereinigung und der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung aus (»Verhältnis der Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes und des Flurbereinigungsgesetzes zueinander«, Abschnitt C 3., GMBl 1983, S. 541).

9. Hinweise auf Vorschriften und Arbeitshilfen

Nach der Gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen über Landschaftsplanung und Bauleitplanung vom 18. 12. 1985 (LUMBl 1986, S. 1) hat die Landschaftsplanung als Bestandteil der Bauleitplanung

— »einen Beitrag zur sachgerechten Lösung von Konflikten zu liefern, die sich durch die Nutzung von Natur und Landschaft, z. B. durch Siedlung, Verkehr oder Landwirtschaft, ergeben,
— die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufzuzeigen.

Die Landschaftsplanung soll unter Beachtung der Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (s. § 2 des Bundesnaturschutzgesetzes — BNatSchG — und Art. 1 Abs. 2 BayNatSchG) durch eine problemorientierte Bestandsaufnahme von Naturhaushalt und Landschaftsstruktur und eine ökologische und gestalterische Bewertung von Wirkungen und Abhängigkeiten Entscheidungsgrundlagen für die weitere Entwicklung des Gemeindegebietes im Rahmen der Bauleitplanung erbringen.«
Neben detaillierten Regelungen hierzu in dieser Bekanntmachung liegen auch mit dem Materialienband Nr. 32 des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen Arbeitshilfen für die Integration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan vor.
Völlig neu gestaltet wurde mit der Dritten Verordnung zur Änderung der Honorarverordnung für Architekten und Ingenieure vom 17. 03. 1988 deren Teil VI »Landschaftsplanerische Leistungen« (BGBl I S. 359). Die Honorarordnung regelt nicht nur die Honorierung, sie enthält auch sehr differenzierte Leistungsbilder u. a. für den Landschaftsplan, für den Grünordnungsplan und für landschaftspflegerische Begleitpläne.
Zu den Kosten für die Erstellung eines Landschaftsplanes können die Gemeinden Zuschüsse aus Haushaltsmitteln des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen erhalten. Maßgeblich hierfür sind die Richtlinien zur Förderung von Landschaftsplänen vom 03. 04. 1986 (LUMBl S. 20).

10. Umweltverträglichkeitsstudien

Zum Schluß möchte ich noch kurz auf die Umweltverträglichkeitsprüfung eingehen.
Das deutsche Naturschutzrecht enthält insbesondere mit der Eingriffsregelung bedeutende Ansätze nicht nur einer formellen, sondern auch einer materiellen Umweltverträglichkeitsprüfung. Zwischen Naturschutzrecht und EG-Richtlinie besteht über weite Bereiche Zielkonformität. Die Umsetzung der EG-Richtlinie über die »Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten« vom 27. 06. 1985 in deutsches Recht wird sich im wesentlichen auf Verfahrensfragen beschränken. Soll die Umweltverträglichkeitsprüfung für den Umweltschutz optimal wirksam werden, bedarf es auch inhaltlicher Vorgaben. Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure trägt dem mit einem Leistungsbild für eine »Umweltverträglichkeitsstudie« Rechnung. Damit wurde eine erste behördliche Vorgabe zur konkreten Erfassung und Minimierung der Auswirkungen eines Projektes auf die Umwelt erstellt.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Die Umweltverträglichkeitsstudien erfassen, analysieren und bewerten raum- und alternativbezogen die Wirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt. Sie tragen als Planungsbeitrag zur Entscheidungsfindung in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit bei. Umweltverträglichkeitsstudien werden in Verbindung mit raumwirksamen Planungen und Vorhaben von Privaten oder der öffentlichen Hand in Auftrag gegeben, z. B. bei Verkehrsbauten, Gewässerausbau, Deponien oder Ausgrabungen. Umweltverträglichkeitsstudien sind somit ein umfassender Beitrag des Verursachers von geplanten Eingriffen in Natur und Landschaft innerhalb der Voruntersuchung, Standortfindung oder Variantendiskussion zur Bereitstellung der Informationen, die für die Prüfung der Umweltverträglichkeit durch die zuständige Behörde notwendig sind.

Anschrift des Verfassers:

Leitender Ministerialrat
Dipl.-Ing. Wolfgang Deixler
Bayerisches Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Postfach 810140
8000 München 81

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Berichte der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Jahr/Year: 1988

Band/Volume: 12_1988

Autor(en)/Author(s): Deixler Wolfgang

Artikel/Article: Die gemeindliche Landschaftsplanung und die landschaftspflegerische Begleitplanung als Fachplanungen für Naturschutz und Landschaftspflege 303-308