

Heino Bornemann

Zur Neuregelung der kommunalen Landschaftsplanung in Hessen

(Ein unvollständiger Überblick)

Die Landschaftsplanung ist das naturschutzrechtliche Kernstück für die auf Flächen bezogene Vorbereitung der die Natur schützenden und entwickelnden Maßnahmen und Nutzungen. Sie hat zwei zentrale Aufträge: Auf der einen Seite hat sie die Flächen und Maßnahmen zu ermitteln und darzustellen, die zur Erreichung der Ziele nach den §§ 1 BNatSchG und HENatG erforderlich sind (die fachplanerische Entwicklungsaufgabe). Auf der anderen Seite hat sie die vorhandenen Naturwerte für die Beurteilung ausgewiesener und geplanter Nutzungen zu erheben, zu bewerten und als Grundlage für andere Planungen bereitzustellen sowie Vorschläge für die erforderlichen Maßnahmen zu erarbeiten (die sogenannte Querschnittsaufgabe). Sie leistet damit auch den planerischen Beitrag zur Vorbereitung der Umsetzung der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung (Flächennutzungsplanebene).

Die Neuregelung der Landschaftsplanung im Zuge der Novelle des Hessischen Naturschutzgesetzes 1994 wurde erforderlich, weil sich die an sie gestellten Erwartungen auf der Grundlage der bisherigen Regelungen hinsichtlich der tatsächlichen Wirkungen nicht erfüllt haben. Obwohl sich die meisten Gemeinden der Aufgabe gestellt haben, ist die wirkliche Verbesserung von Natur und Landschaft nicht eingetreten. Landschaftsplanung ist eine vergleichsweise junge Planungsdisziplin, deren wesentlichen Merkmale, Möglichkeiten und Probleme sich deutlich seit Inkrafttreten des HENatG im Jahre 1980 herauskristallisiert haben.

Die Landschaftsplanung ist nunmehr in den §§ 3 und 4 des HENatG geregelt.

Die Inhalte der Landschaftsplanung (§ 3) gelten für alle Planungsebenen. Damit wird der Forderung nach größtmöglicher inhaltlicher Homogenität der Planungsebenen untereinander Rechnung getragen - es bestehen nunmehr die rechtlichen Voraussetzungen für die planungspraktische und wirksame Umsetzung des Entwicklungsgebotes innerhalb der Landschaftsplanung selbst.

Um das Problem der bisher ungenügenden Wirksamkeit der Landschaftsrahmen- und Landschaftspläne (Naturschutzfachplanung) für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu lösen, hat der Gesetzgeber die Stellung der Naturschutzfachplanung im Planungssystem durch die Neuordnung des Verhältnisses zur Regional- und Bauleitplanung (den räumlichen Gesamtplanungen) neu bestimmt sowie die praktische Verwirklichung der Ziele und Maßnahmen der Landschaftsplanung durch Verbesserung der bisher bestehenden und neu eingefügten Umsetzungsmög-

lichkeiten verstärkt. Durch die Ergänzung der konkreten Umsetzungsmöglichkeiten ist ein für die Wirkung und die Akzeptanz gravierendes Defizit der bisherigen Landschaftsplanung beseitigt; damit reicht sie weit über die in aller Regel als restriktiv eingeschätzte Einflüsse auf die Nutzungsansprüche Dritter hinaus.

Wie bisher unterbleibt auch nach der Neuregelung die Unterscheidung der kommunalen Landschaftspläne nach den Planungsebenen der Bauleitplanung (Landschaftsplan / Grünordnungsplan). Der Landesgesetzgeber geht bei dem zwingenden Erfordernis eines flächendeckenden, das gesamte Gemeindegebiet umfassenden Planungsbedarfs für die Landschaft davon aus, daß die materiell naturschutzrechtlich begründbaren Planungserfordernisse und Umsetzungsmöglichkeiten keiner weiteren planerischen Konkretisierungsebene bedürfen, um der Objektplanungsebene, die nicht Gegenstand der Landschaftsplanung ist, ausreichend konkrete Zielvorgaben zur Verfügung zu stellen. Der von verschiedenen Seiten geforderten Einführung von zwei Planungsebenen in Analogie zur Bauleitplanung - flächendeckender Landschaftsplan/ Flächennutzungsplan sowie vertiefender Landschaftsplan (auch Grünordnungsplan)/Bebauungsplan - ist der Gesetzgeber nicht gefolgt (im Abwägungsvorgang sind jedoch die notwendigen Festsetzungen des Bebauungsplans aus dem Landschaftsplan herzuleiten).

Untergesetzliche Regelungen

Zum Landschaftsplan

Aufgrund der Verordnungsermächtigung des § 4 Abs. 6 HENatG ist die Landschaftsplanverordnung vom 30. Juli 1996 über Form und Inhalt des Landschaftsplans inkraft getreten.

Detailliertere „Hinweise zur Aufstellung des Landschaftsplans und zur Darstellung der Flächen mit besonderer Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege“ (mit Anlagen) sind als Verwaltungsvorschriften am 5. Juli herausgegeben worden.

Damit liegen für die Aufstellung der Landschaftspläne durch die Städte und Gemeinden die notwendigen Form-, Inhalts- und Verfahrensvorschriften vor.

Zum Landschaftsrahmenplan

Zur Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne durch die oberen Naturschutzbehörden ist am 5. Juli 1996 die „Vorläufige Arbeitsanleitung zur Aufstellung des Landschaftsrahmenplans (LRPI)“ als interne Dienstvorschrift eingeführt worden.

Damit liegen den oberen Naturschutzbehörden die erforderlichen Vorgaben für die Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne, die derzeit bearbeitet werden, vor.

Aktueller Stand

Die Städte und Gemeinden sind gesetzlich verpflichtet, bis zum Jahr 2000 Landschaftspläne aufzustellen, die den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Das bedeutet entweder die völlige Neuaufstellung oder die Anpassung vorhandener Pläne.

Die Regierungspräsidien - obere Naturschutzbehörden - bieten hierzu ihre Beratung an. Dieses Angebot ist inzwischen von weit mehr als 50% der Städte und Gemeinden wahrgenommen worden.

Naturgemäß sind derzeit noch wenige Landschaftspläne im Anzeigeverfahren.

Aus dieser Kurzbilanz wie auch aus dem Interesse und den Diskussionen anlässlich der diversen Veranstaltungen zur Frage der Neuregelung der Landschaftsplanung in Hessen läßt sich feststellen, daß sich die überwiegende Mehrzahl der Gemeinden der Aufstellung des Landschaftsplans konstruktiv und mit Engagement widmet.

Beispiele wesentlicher Neuerungen

Pflichtprogramm für die Bestandsaufnahme

Die Inhalte des Landschaftsplans haben in allen Teilen (Bestandsaufnahme, Bewertung, parallel laufendes Leitbild und Entwicklungsteil) ein hohes Maß an Präzisierung erhalten. Dabei ist ein „Pflichtprogramm“ vorgeschrieben, das nicht ohne Konsequenzen unterschritten werden darf.

Auf der anderen Seite sind Schranken dort gesetzt, wo aufwendige Arbeiten entstehen, deren Ergebnisse aber für den konkreten Planungsfall nicht bedeutend sind (Planungsrelevanz!). Ein Beispiel hierfür ist das „Pflichtprogramm“ für eine aktuelle Biotop- und Nutzungstypenkartierung und die nicht als Pflicht geregelte, sondern nur dem wirklichen Planungsbedarf entsprechende Möglichkeit für floristische und faunistische Artenerhebungen.

Leitbild

Neu ist die Pflicht zur Erarbeitung eines Leitbildes. Dieser Arbeitsschritt erfolgt im Idealfall planungspraktisch parallel und fortlaufend zu der klassischen Abfolge der Bestandsaufnahme und der Bewertung. Das Leitbild soll dazu dienen, die später mit dem Entwicklungsteil verfolgten Ziele transparent werden zu lassen (am Leitbild sind die späteren Planaussagen zu messen) sowie Planungsbeteiligte einschließlich der Bürger an dem Zielfindungsprozeß mitwirken zu lassen. U.a. soll damit ein Beitrag zur Überwindung der Vermittlungsprobleme und Akzeptanzdefizite in der Landschaftsplanung speziell, aber auch für den Naturschutz insgesamt, geleistet werden.

Umsetzung

Die Möglichkeiten der Umsetzung der Ziele und Maßnahmen des Entwicklungsteils des Landschafts-

plans sind ein entscheidendes Kriterium für die Akzeptanz dieser kostspieligen Fachplanung. Dafür sind nunmehr mehrere Möglichkeiten geregelt:

Erstmals enthalten die Regelungen zur Landschaftsplanung Bestimmungen zur Darstellung von Entwicklungsflächen und -bereichen, deren Zielsetzungen durch Maßnahmen vielfältiger Art verwirklicht werden können. Die Orientierung auf die konkreten Maßnahmen erfordert die Umstellung der bisher eher reagierenden zu einer eher projektierenden Landschaftsplanung. Wesentlich ist hierfür die Ausgestaltung der Planungskategorien, deren Darstellung Pflichten auslösen und Angebote (Angebotsplanung) für die Umsetzung beinhalten. Durch die auf den Naturraum bezogene systematische konzeptionelle Maßnahmenvorbereitung wird die größere Wirksamkeit der sonst isolierten Einzelmaßnahme erreicht; das geht über die natur-schutzfachlich begründete materielle Notwendigkeit des Einzelprojekts hinaus.

Die Durchführung der im Landschaftsplan dargestellten Entwicklungsmaßnahmen kann erhebliche finanzielle Aufwendungen erfordern. Eine unmittelbar wirkende Verpflichtung für das Land, die Landkreise und die Gemeinden zur Umsetzung der dargestellten Entwicklungsmaßnahmen hat der Gesetzgeber zwar nicht vorgesehen, aber in § 2a hat er in diesem Zusammenhang bedeutsame programmatische Verpflichtungen für Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft formuliert, die in Form der "wenn-dann-Beziehung" an die die öffentlichen Haushalte beschließenden Organe gerichtet sind. Dadurch sind die Förderungsmaßnahmen für Naturschutz und Landschaftspflege (unabhängig von der Finanzierungsquelle) weitgehend an die inhaltlichen Vorgaben des Landschaftsplans gebunden. Das gilt für die Umsetzung von EU-Förderungsprogrammen mit naturschützerischen und landschaftspflegerischen Zielsetzungen in Landesprogramme ebenso wie für kommunale Programme.

Die Landschaftsplanung ist zur planerischen Vorsorge für die Durchführbarkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen verpflichtet. Damit in Zusammenhang steht die Anrechenbarkeit der von Gemeinden durchgeführten Maßnahmen als Ersatzmaßnahmen bei künftigen Eingriffen.

Die an die Gebietskörperschaften gerichtete Pflicht zur Bereitstellung von Grundstücken für Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege kann besonders für die Realisierung der im Zusammenhang mit der Herstellung des Biotopverbundes geplanten Entwicklungsmaßnahmen durch den Träger der Planung in Anspruch genommen werden.

Bei Anordnungen der Gemeinde zur Pflege von nicht mehr genutzten Grundstücken sind die Vorgaben des Landschaftsplans zu beachten.

Wenn ein Grundstück verkauft wird, "das in einem verbindlichen Landschaftsplan für Ausgleichs-, Ersatz- oder Entwicklungsmaßnahmen vorgesehen ist", steht der Gemeinde ein Vorkaufsrecht zu. Dieses an die Darstellung im Landschaftsplan gebundene Vorkaufsrecht kann für die Realisierbarkeit der geplanten Maßnahmen

im Einzelfall entscheidende Bedeutung erlangen, weil der Ankauf die direkteste Möglichkeit der Einflußnahme auf den Zustand des Grundstückes ist; allerdings wird diese Möglichkeit allein aufgrund des hohen Finanzbedarfs auf Einzelfälle beschränkt bleiben müssen.

Die Aufnahme der Landschaftsplanung in die räumlichen Gesamtplanungen erfolgt einheitlich in Form der sogenannten Sekundärintegration. Das gilt für die Aufnahme der Landschaftsrahmenpläne in die Regionalpläne ebenso wie für die Aufnahme der Landschaftspläne in die Bauleitpläne. Die bundesgesetzlich geregelte Berücksichtigungspflicht der Landschaftspläne bei der Bauleitplanung ist landesrechtlich durch die termingebundene Aufstellungspflicht für die Landschaftspläne präzisiert.

Den Trägern der Regionalplanung und der Bauleitplanung steht mit dem neuen Landschaftsplan eine aufnahmefähige Fachplanung und eine Abwägungsgrundlage für ihre räumlichen Gesamtplanungen mit erheblichem Gewicht zur Verfügung (Lösung externer Konflikte), die u.a. auch die Abstimmung sich widersprechender Teilziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege herbeiführt (Lösung interner Konflikte).

Neben der verpflichtenden Übernahme und Darstellung der nach dem vierten Abschnitt des HENatG rechtsverbindlich ausgewiesenen und zur Ausweisung vorgesehenen Schutzgegenstände sowie der bestimmten Lebensräume (§ 23) und der Gebiete mit Entwicklungsauftrag (z.B. Biosphärenreservat) können durch die Landschaftsplanung weitere Einzelschöpfungen, Grundstücke, Flächen und Gebiete für hoheitliche Schutzmaßnahmen vorgeschlagen werden. Die Adressaten der Vorschläge sind die jeweils zuständigen Naturschutzbehörden

Verfahren

Erstmalig unterliegt die Aufstellung des Landschaftsplans Verfahrensvorschriften, die von der Beteiligung der Bürger, der Behörden und der Verbände über die Anzeigepflicht bis zum Beanstandungsrecht durch die obere Naturschutzbehörde reichen. Damit ist der Landschaftsplan über das Stadium einer unverbindlichen fachplanerischen Ausarbeitung, die im wesentlichen nur durch Integration in die Bauleitplanung Wirkung erzeugen konnte, zu einer selbständigen Fachpla-

nung der Städte und Gemeinden für Naturschutz und Landschaftspflege hinausgewachsen.

Zum Schluß

Die hier nur in Ausschnitten und gebotener Kürze skizzierte Entwicklung der Landschaftsplanung in Hessen aufgrund des neuen Naturschutzrechts gibt Anlaß zu Optimismus nicht nur für verbesserte Planungen, sondern insbesondere für zielgerichteteres Handeln in Naturschutz und Landschaftspflege auf der Grundlage der umsetzungsorientierten Fachplanung.

Um die Planungökonomie zu verbessern, bedarf es sicher noch weiterer Anstrengungen. Dazu gehören Verbesserungen im Bereich der Grundlagen, stärkere Ausrichtung des Erhebungsaufwandes an den Planungsbedarf, Vermeidung von Doppelarbeiten bei Kartierungen und a.m.

Bis zum Jahr 2000 haben alle Städte und Gemeinden ihre Landschaftspläne auf den Stand der Anforderungen nach dem neuen Recht zur Landschaftsplanung zu bringen. Bei diesem anspruchsvollen Unterfangen sind alle Beteiligten aufgerufen, die Planungsträger bei der Bewältigung dieser Aufgabenstellung zu unterstützen.

Eine im Jahr 2000 zu ziehende Bilanz sollte zu dem Ergebnis kommen, daß nunmehr die Grundlagen für systematisches und zielgerichtetes Handeln in Naturschutz und Landschaftspflege geschaffen sind. Es kommt dann darauf an, daß diese Grundlage auch von allen in Naturschutz und Landschaftspflege Engagierten für ihre Initiativen genutzt werden.

Weiterführende Informationen und eine vollständige Erläuterung der neuen Rechtslage zur Landschaftsplanung in Hessen sind enthalten in

- der Landschaftsplanverordnung, 1996 (GVBl. I S. 343),
- dem Grundsatzertlaß „Hinweise zur Aufstellung des Landschaftsplans...“ (StAnz. 1996 S. 2634)
- und dem Kommentar: BATTEFELD u.a., Hessisches Naturschutzrecht - Rechtssammlung und Kommentar, C.F.Müller Verlag, Heidelberg.

Anschrift des Verfassers:

Heino Bornemann
Pfarrgasse 41 a
65239 Hochheim

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch Naturschutz in Hessen](#)

Jahr/Year: 1997

Band/Volume: [2](#)

Autor(en)/Author(s): Bornemann Heino

Artikel/Article: [Zur Neuregelung der kommunalen Landschaftsplanung in Hessen \(Ein unvollständiger Überblick\) 233-235](#)