

Ilke Marschall & Klaus Werk

30 Jahre Landschaftsplanung in Hessen

– ein Rückblick in die wechselvolle Geschichte der hessischen Landschaftsplanung –

1 Einführung

Mit dem Beginn einer bundesweiten umweltpolitischen Debatte in den 1960er und 1970er Jahren fanden Ziele der Landschaftspflege zunehmend Gehör in der hessischen Landespolitik. 1973 - vor 30 Jahren — wurde die „Landschaftsplanung“ als Begriff und Instrument im „Hessischen Landschaftspflegegesetz“ verankert. Als Beitrag zur räumlichen Planung und Instrument des vorsorgenden Naturschutzes wurde diese - gestärkt durch das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 - zum hoffnungsvollen Kind modernen Naturschutzrechts. Mit dem Hessischen Naturschutzgesetz (HENatG) von 1980 fand das Instrument „Landschaftsplanung“ Eingang in die sich etablierende hessische Naturschutzverwaltung. Die Novellierung des HENatG von 1994 führte zu einer erhöhten Regulierung der hessischen Landschaftsplanung und betonte zugleich deren Bedeutung als Fachplanung des Naturschutzes. Aktuell steht die hessische Landschaftsplanung erneut vor neuen sowohl landes-, bundes-, als auch europarechtlichen Herausforderungen.

Rückblickend lassen sich somit für die Geschichte der hessischen Landschaftsplanung bis 2002 folgende vier Zeitphasen benennen:

1. Phase der experimentellen Vielfalt: Landschaftsplanung vor 1973
2. Phase des Aufbruchs: Landschaftsplanung von 1973 bis 1980
3. Phase der Etablierung: Landschaftsplanung von 1980 bis 1994
4. Phase der Regulierung: Landschaftsplanung von 1994 bis 2002.

Institutionelle Zersplitterung, wechselnde Zuständigkeiten sowie Regierungswechsel führten dabei zu einer wechselreichen Geschichte der hessischen Landschaftsplanung, die nicht ohne weiteres zu erschließen ist. An dieser Stelle gilt unser besonderer Dank Prof. Heintze, der uns als früherer Leiter der Dezernatsgruppe „Naturschutz und Landschaftsökologie“ der HLfU zahlreiche Informationen gab. Ebenso danken wir Herrn Gerhard-Thies und Herrn Vahle für die mündlichen Auskünfte.

2 Die Anfänge – Landschaftsplanung vor 1973

Landschaftsplanung für die Hessischen Naturparke

Die Anfänge der Landschaftsplanung in Hessen sind ebenso wie im Bundesgebiet mit der Einrichtung der Naturparke ab Ende der 1950er Jahre verknüpft. Feder-

führend in Hessen war hierbei das seit 1952 bestehende „Institut für Naturschutz“ in Darmstadt, welches 1960 mit der neu gegründeten „Hessischen Landesstelle für Naturschutz und Landschaftspflege“ mit Sitz in Darmstadt vereinigt wurde. Bereits 1959 wurde so für den „Naturschutzpark Hoher Vogelsberg“ ein sogenannter „Landschaftsordnungsplan“ (HEINTZE 1961) aufgestellt, der ebenso wie die folgenden sechs Pläne für hessische Naturparke weite Verbreitung fand. Der 1966 erschiene, sehr viel ausführlichere „Landschaftsrahmenplan Naturpark Meißner - Kaufunger Wald“, wurde im Rahmen einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit u. a. an zahlreiche Schulen verteilt. Dem gleichen Ziel diente ein Wandposter und ein Merkblatt, welche auf die Notwendigkeit von Landespflege und Landschaftsplanung hingen und anlässlich des „Europäischen Naturschutzjahres 1970“ an alle hessischen Gemeinden verteilt wurden. 1971 erscheint der „Landschaftsrahmenplan Naturpark Habichtswald“ (HEINTZE 1971). Gleichzeitig werden im Rahmen eines Modellvorhabens für alle 49 Gemeinden im oder am Rande des Naturparks Landschaftspläne im Maßstab 1:10.000 als Teil der gemeinsamen Flächennutzungspläne für acht Nahbereiche aufgestellt. Auf den deutlichen Schub, den die Naturparke für die Landschaftsplanung gebracht haben, weisen auch Geleitworte der Landschaftsrahmenpläne hin (POENICKE 1971, S. 181). So heißt es 1971 im Geleitwort des Landschaftsrahmenplans für den Naturpark Habichtswald des damaligen Hessischen Ministerpräsidenten Albert Osswald: „Ich werde deshalb dafür Sorge tragen, dass nicht nur für alle hessischen Naturparke, sondern für alle Landschaften in Hessen Landschaftspläne aufgestellt werden, die dann die Grundlage für alle Entwicklungsmaßnahmen bilden“. Dies sollte insbesondere durch das seit 1971 in Vorbereitung befindliche „Hessische Landschaftspflegegesetz“ voran gebracht werden.

Landschaftsplanung im Rahmen der Agrarstrukturellen Vorplanung

Weitere Vorstöße zur „Integration der Landespflege“ in den verwaltungsmäßigen, gesetzlichen, finanziellen, technischen Bereichen in Hessen erfolgten Anfang der 1970er Jahre im Rahmen der Agrarstrukturellen Vorplanung (AVP) (STEINMETZ 1971 S. 152). Mit einer sogenannten „Vorplanung zur Landentwicklung 2. Stufe“ sollten für das gesamte Land Hessen flächenhaft „Landschaftsrahmenpläne“ im Maßstab 1:25.000 bzw. 1:50.000 erstellt werden. Neben den „Landschaftsrahmenplänen“ in der 2. Stufe der Agrarstrukturellen Vorplanung waren zudem in der 3. Stufe der AVP („Nahbereichsplanung“), für die Gemeinden kostenlose, örtliche

„Landschaftspläne“ vorgesehen. Hier sollten lokal fixierte Planaussagen im Maßstab 1:5.000 oder 1:10.000 getroffen werden. Entwicklungsziele der Landes- bzw. Landschaftspflege wurden somit integrierte Bestandteile agrarstruktureller Vorplanungen. Letztere waren wiederum seit 01.01.1973 Voraussetzung für die Förderung von agrarstrukturellen Maßnahmen durch den Bund.¹ (PELTZER 1973, S. 205). Diese „Landschaftspläne“ hatten ihre Schwerpunkte in landschaftspflegerischen Einzelmaßnahmen zum Schutz des Bodens, zur Melioration, zur Klimaregulierung und zum biologischen Wasserbau oder im Bereich der Freiraumplanung, so z.B. der Ausweisung von Wanderwegen (PELTZER 1973, S. 207). Der „Landschaftsplan für den Nahbereich“ sollte dabei trotz der engen Bindung an die AVP Hand in Hand mit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen gehen, um Doppelplanungen zu vermeiden. Für diesen „Landschaftsplan“ ergab sich somit eine „Zwitterstellung“. So war er zum einen Teilplan der agrarstrukturellen Vorplanung 3. Stufe, zum anderen konnte er mit dem Flächennutzungsplan der Gemeinde beschlossen werden. Damit gab es bereits vor Verabschiedung des „Hessischen Landschaftspflegegesetzes“ 1973 örtliche und regionale „Landschaftspläne“ mit der Möglichkeit landschaftspflegerische Maßnahmen festzulegen. Die Aufstellung der für die Gemeinden kostenlosen örtlichen Pläne erfolgte „freiwillig“. Gleichzeitig waren diese jedoch als Bestandteil der örtlichen AVP Voraussetzung für eine agrarstrukturelle Förderung.

3 Landschaftsplanung nach dem Hessischen Landschaftspflegegesetz von 1973 bis 1980

Am 28. März 1973, also gut dreieinhalb Jahre vor der Verabschiedung des Bundesnaturschutzgesetzes, beschloss der hessische Landtag in 2. Lesung mit den Stimmen aller Fraktionen das „Hessische Landschaftspflegegesetz“. Die gemeinsame Erarbeitung und einstimmige Abstimmung wurde vom damaligen Landwirtschaftsminister Dr. Best ausdrücklich begrüßt: „Dies sei ein guter Start für die spätere Durchführung des Gesetzes, mit dem viel Neuland betreten werde.“ (OHNE AUTOR 1973).

Während das weiterhin als Landesrecht gültige Reichsnaturschutzgesetz den „Gebietsschutz“ und den „Naturschutz“ regelte, beschränkte sich das hessische Landschaftspflegegesetz bewusst auf Vorschriften zur Landschaftspflege. So hatte sich das Gesetz folgende Hauptaufgaben gestellt:

1. „Eine allgemeine Landschaftsplanung als Beitrag der Landespflege zur Raumordnung,
2. die durch planlose exploitative Eingriffe entstandenen und entstehenden Landschaftsschäden zu stoppen und Wiederherrichtungsmaßnahmen durchzusetzen,
3. eine Pflegepflicht für unbedingt als pflegebedürftig erkannte und ausgewiesene Grundstücke zu installieren und
4. das Betretensrecht für solche Landschaftsteile gesetzlich zu verankern, die besonders erholungswirksam sind.“ (WENTZEL 1973, S. 331).

Die Verabschiedung des Landschaftspflegegesetzes führte somit auch zu einer Aufsplitterung der Zuständigkeiten im Bereich Landschaftspflege und Naturschutz²: Landschaftsschäden (Nr.2) und Pflegepflicht (Nr.3) lagen fortan im Zuständigkeitsbereich der Forst- und Landwirtschaftsämter, während die Landschaftsplanung (Nr. 1) den damals noch selbstständigen „Kulturämtern“³ zugeordnet wurde (HEINTZE 2002). Die Hauptaufgabe Nr. 1, die sich das Gesetz setzte, die Einführung einer „gemeinen Landschaftsplanung als Beitrag der Landesspflege zur Raumordnung“ auf der regionalen und örtlichen Ebene (WENTZEL 1973, S. 332), stand somit vor erheblichen Herausforderungen.

Regionale Landschaftsrahmenpläne erster Generation

Die neuen Landschaftsrahmenpläne nach § 3 des neuen HLPfG sollten insbesondere Gebiete bezeichnen, in denen:

- eine Bewirtschaftung oder Pflege der Grundstücke sicherzustellen ist (Pflegepflicht),
- neue Wald/Feld-Grenzen festgelegt werden müssen,
- Landschaftsschäden zu beseitigen sind,
- wertvolle oder seltene pflanzliche oder tierische Lebensgemeinschaften (Biotope) dem Schutz des RNG unterstellt werden sollen,
- einen Bebauung unterbleiben soll,
- Wasserflächen geschaffen, oder
- Erholungs- und Freizeitanlagen zu errichten sind. (WENTZEL 1973, S. 332).

Die Ausarbeitung der Landschaftsrahmenpläne sollte im Oktober 1973 anlaufen. Hauptarbeitsergebnisse sollten bis April 1974 vorliegen, rechtzeitig zur Feststellung der regionalen Raumordnungspläne im April 1975 (WENTZEL 1973, S. 332). Um dies zu forcieren wurde bereits einen Monat nach Inkrafttreten des HLPfG im Hause des Ministers für Landwirtschaft und Umwelt eine Projektgruppe „Landschaftsrahmenplanung“ gebildet. Dieses Gremium hatte den Auftrag ein rationelles Verfahren zur Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne für die damals sechs Planungsregionen Hessens zu erarbeiten. Zur Entlastung der auf Ministerialebene gebildeten Arbeitsgruppe wurde eine „Koordinierungsgruppe Landschaftsrahmenplanung“ gebildet, die sich aus Vertretern der Mittelbehörden und anderer Dienststellen zusammensetzte. Letztere wurden hierzu weitgehend von ihren übrigen Dienstaufgaben freigestellt. (HEINTZE & MUNZEL 1974, S. 241-243). Diese positive Aufbruchstimmung kommentiert BÜRKLEIN 1988 rückblickend wie folgt: „Die anfängliche Skepsis und teilweise Niedergeschlagenheit der Beteiligten vor der schier unlösbaren Aufgabe wich im Laufe der Beschäftigung mit dem Thema einer vorwärtsdrängenden Begeisterung, die zumindest teilweise fachspezifische Eigenbrötlereien überwinden ließ. Ja, bereits während der Aufstellung des Planes war man sich einig, dass in Zukunft insbesondere die landschaftsökologischen Belange verstärkt Eingang finden sollten.“ (BÜRKLEIN 1988). Nach HEINTZE (2002) war diese „vorwärtsdrängende Begeisterung“ unter den Beteiligten aus den verschiedenen Fachämtern eine Reaktion auf die bereits geschilderte Zersplitterung der Zuständigkeiten.

So wollten die Kollegen unter Beweis stellen, dass sie bei der Entwicklung der Landschaft zu konstruktiver Zusammenarbeit bereit waren. Durch diesen Kraftakt der hessischen Landesverwaltung wurde Hessen zum ersten Bundesland mit einer flächendeckenden Landschaftsrahmenplanung (SCHMIDT 1975, S. 176). Schon bei der Fortschreibung 1978 konnte jedoch nicht mehr auf das durch Aufbruch gekennzeichnete, gute Arbeitsklima von 1973 aufgebaut werden. Nach BÜRKLEIN (1988) gewannen Ressortegoismen die Oberhand. Eine Identifikation der Arbeitsgruppenmitglieder mit ihrer Arbeit, d.h. dem Landschaftsrahmenplan, fand nicht mehr statt. In der Folge wurden keine sichtbaren Arbeitsergebnisse in Form von Text und Karte erstellt. Die Weiterentwicklung der Landschaftsrahmenplanung als eigenständige, fachliche Planung konnte erst nach 1994 fortgesetzt werden.

Kommunale Landschaftspläne nach dem Landschaftspflegegesetz

Auf der Grundlage des HLPfG und der Landschaftsrahmenpläne von 1974/75 sollten die Gemeinden erstmals in Erfüllung des § 1 Abs. 3 Bundesbaugesetz Landschaftspläne im Rahmen der Bauleitplanung aufstellen (WENTZEL 1973, S. 332). Ein Erlass vom 31.08.1976 des hessischen Ministers für Landwirtschaft und Umwelt präziserte Ziele, Inhalte und Arbeitsweise und enthielt auch eine Mustergliederung. Ausdrücklich wurde hier zwischen Landschaftsplänen nach § 5 BauG (F-Plan) und § 9 BauG (B-Plan) differenziert. Ein weiterer Erlass vom 24.10.1979 regelte die Bildung und Arbeitsweise von Arbeitsgruppen zur Bearbeitung der kommunalen Landschaftspläne. Die Einberufung und die Geschäftsführung der Arbeitsgruppen oblag dabei den jeweiligen Leitern der Ämter für Landwirtschaft und Landentwicklung.

Grundsätzlich beinhaltete das HLPfG von 1973 eine Regelverpflichtung der Gemeinden zur Landschaftsplanung. So ging der Gesetzgeber davon aus, „dass wegen des engen Wirkungsgefüges von Siedlung und Landschaft und wegen der nachhaltigen Einwirkungen der Siedlungstätigkeit auf einen meist nicht mehr im Gleichgewicht befindlichen Naturhaushalt eine Bauleitplanung ohne eine Landschaftsplanung nicht mehr betrieben werden kann“ (GROSS 1982). Die Bindung der Landschaftsplanung an die Landschaftsrahmenplanung ließ die Verpflichtung, Landschaftspläne aufzustellen, allerdings erst mit der Bekanntmachung der festgestellten regionalen Raumordnungspläne im Jahre 1979 - also ein Jahr vor dem Inkrafttreten des neuen HENatG - wirksam werden (GROSS 1982, S. 16). Somit erstaunt die Feststellung von GROSS 1982 wenig, dass die nach § 3 des HLPfG geforderten Landschaftspläne keine hinreichenden Konturen gewinnen konnten. Gleichzeitig wurde von GROSS angemerkt, dass verschiedene Verfahrensmöglichkeiten „zu beachtlich unterschiedlichen Ergebnissen“ führen (GROSS 1982, S. 4).

4 Etablierung der Landschaftsplanung in Hessen von 1980 bis 1994

Mit dem am 19.09.1980, knapp vier Jahre nach Inkrafttreten des Bundesnaturschutzgesetzes, beschlos-

senen „Hessischen Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege“ (HENatG) kam es zu einer umfassenden Neuregelung des Hessischen Naturschutzrechts. Dies gilt auch für die Landschaftsplanung. § 4 HENatG weist erneut die hessischen Gemeinden als Träger der Landschaftsplanung aus und überlässt diesen auch weiterhin einen großen Handlungsspielraum (PREUß 1983). Im Zusammenhang mit dem Ablauf der Landschaftsplanung hob das HENatG jedoch zwei staatliche Behörden besonders hervor. Zum einen war dies die „Hessische Landesanstalt für Umwelt“ (HLfU)⁴, die fortan die fachliche und wissenschaftliche Beratung der Gemeinden in Bezug auf Inhalte, Methoden und den Ablauf der Landschaftsplanung gewährleisten sollte. Gleichzeitig war durch die Beteiligung der HLfU als „Träger öffentlicher Belange“ aufgrund eines Erlasses des Hessischen Ministers des Inneren eine staatliche Kontrolle der Landschaftsplanung gegeben. Zum anderen galt es fortan die „Bezirksdirektionen für Forsten und Naturschutz“ (BFN) bei allen Bauleitplänen zu hören, die Landschaftspläne enthielten. Diese nahmen eine Kontrolle der integrierten Landschaftsplanung vor und gaben eine fachliche Stellungnahme ab (BICKEL 1981), die zusammen mit der jeweiligen Stellungnahme der HLfU in die Genehmigung der Bauleitplanung durch die Regierungspräsidien einging. Auf diesem Weg konnte eine deutliche Stärkung im Hinblick auf die Berücksichtigung landschaftsplanerischer Belange erreicht werden.

Detailliertere Regelungen ab 1982

Prägend für die 1980er Jahre war zudem eine Reihe weiterer Regelungen. Durch Erlass vom 12. Oktober 1982 wurde eine weitere inhaltliche Konkretisierung der kommunalen Landschaftsplanung vorgenommen. So heißt es hier:

„Der Landschaftsplan enthält soweit es erforderlich ist, landschaftsplanerische Aussagen, gegebenenfalls auch alternative Lösungsmöglichkeiten

- für die Nutzung, den Schutz und Gestaltung von Natur und Landschaft,
- zur Sicherung und pfleglichen Nutzung der natürlichen Ressourcen,
- zu raumwirksamen Vorhaben, z.B. neue Baugebiete, Erneuerung bestehender Gebiete, Maßnahmen des Verkehrs, der Ver- und Entsorgung, Flurbereinigungsmaßnahmen, land- und forstwirtschaftliche Maßnahmen,
- zu Bereichen, in denen besondere Maßnahmen der Landschaftspflege erforderlich sind (z.B. Rekultivierungsmaßnahmen, Brachflächenpflege, Anlage von Schutzpflanzungen, ingenieurbioökologische Maßnahmen).
- zur Berücksichtigung bzw. Verbesserung der klimatischen Verhältnisse
- zur Staubfilterung und zur Lärminderung
- zur Erhaltung, Ausweisung und Gestaltung von Anlagen für Freizeit und Erholung sowie Grünflächen in sinnvoller Zuordnung zu den Wohngebieten (z.B. Parkanlagen, Kleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe, Grillplätze, Aussichtspunkte)
- zur Erhaltung, Ausweisung und Gestaltung von Grünflächensystemen und Grünverbindungen (z.B. Wege für Wanderer, Radfahrer und Reiter),
- zu Teilen von Natur und Landschaft, die unter Schutz gestellt werden (z.B. Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale, geschützte Landschaftsbestandteile) oder in denen Eingriffe in Natur und Landschaft unterbleiben sollen,

- für Maßnahmen und Standorte des Biotop- und Artenschutzes (z.B. Vogelschutzgehölze, Feldgehölze, Feldraine, Wegränder, Sukzessionsflächen, Feuchtbiopte, Hohlwege, Steilwände, Trockenmauern, Brut- und Raststätten sowie Wege für wandernde Tiere)“.

Auf die Vorgabe detaillierter, methodischer Anforderungen und eines Gliederungsmusters wurde im Erlass verzichtet. Ab 1982 erschienen jedoch mehrere Merkblätter der HLFU, die zu verschiedenen Aspekten der kommunalen Landschaftsplanung Stellung nahmen. Als inhaltlich entscheidend war hierbei insbesondere das Merkblatt 16 „Hinweise zum Leistungsbild für die Ausarbeitung eines Landschaftsplans“ vom September 1984 anzusehen. Auch die Bildung von Arbeitsgruppen wurde 1982 per Erlass neu angeordnet. Die Federführung und Koordination der Arbeitsgruppen oblag nun den ab Beginn der 1980er Jahre gestärkten Unteren Naturschutzbehörden. Während die HLFU regelmäßig an den Sitzungen der Arbeitsgruppen teilnahm, war eine Beteiligung der Oberen Naturschutzbehörden hingegen nicht ausdrücklich vorgesehen.

In den Jahren 1985 bis 1987 wurde zudem 47 vertiefende Untersuchungen mit Mitteln des Landes finanziert, die sich inhaltlich auf den Schutz, die Pflege und die Vernetzung von bestimmten Biotopen konzentrierten, und von der HLFU fachlich begleitet wurden (BRANDT 1988). Bezüglich des Verhältnisses der Landschaftsplanung zur Bauleitplanung blieb der Erlass missverständlich. So zeigt der Erlass drei Möglichkeiten auf:

1. Er räumt den Gemeinden ein, den Landschaftsplan als kommunalen Entwicklungsplan zu beschließen,
2. Er legt die Übernahmbedingungen eines vorliegenden Landschaftsplans fest,
3. Er verpflichtet die Träger der Bauleitplanung - wenn noch kein L-Plan vorliegt - lediglich die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu beachten und eine gerechte Abwägung durchzuführen (vgl. MÜLLER & MÜLLER 1984, S. 94-96).

Gerade die letzte Möglichkeit eröffnete Spekulationen über die rechtliche Erforderlichkeit der Landschaftsplanung Tür und Tor.

Nüchterne Bilanzen

Mit Beginn der 1980er Jahre mehrte sich die Kritik an den Inhalten und am Erfolg der örtlichen Landschaftsplanung. Kritisiert wurde u.a. dass hier keine systematische Naturschutzplanung geschieht, sondern vielmehr Einzelmaßnahmen betrachtet wurden. Kritisch angemerkt wurde zudem, dass die Unteren Naturschutzbehörden ihrer Funktion als Grundlagenlieferanten und Berater nicht gerecht wurden (MÜLLER & MÜLLER 1984, S. 198-200). Unzufriedenheit mit der hessischen Landschaftsplanung kam jedoch auch von behördlicher Seite. So weist KLUGE 1987 auf mehrere negative Entwicklungen hin:

1. „Die Naturschutzbehörden sahen die gesetzlichen Anforderungen an die Landschaftsplanung durch die Planungspraxis an die Kommunen nicht voll erfüllt.
2. Die Städte und Gemeinden sahen sich durch ein weiteres Planungserfordernis in der Bauleitplanung stark eingeschränkt.
3. Es traten in Einzelfällen Verzögerungen in der Bauleitplanung auf, die auch finanzielle Mehraufwendungen seitens der Planungsträger zur Folge hatten.“

Gleichzeitig wurde ein ausgesprochen uneinheitlicher Planungsstandard, so ein „jeweils ‚herrschendes Landrecht‘ in der Landschaftsplanung“ festgestellt, das durch viel zu geringe finanzielle Mittel geprägt ist (SCHMITT & WERK 1992, S. 90).

Mit Blick auf das „jeweils herrschende Landrecht“ spielte auch die „Kasseler Schule“ zumindest in Nordhessen eine nicht unerhebliche Rolle. So fand in den späten 1970er und 1980er Jahren am Fachbereich 13 der damaligen Gesamthochschule Kassel, eine intensive und kritische Auseinandersetzung mit der staatlichen Landschaftsplanung statt, die von Prof. Karl Heinrich Hülbusch geprägt war. Diese Kritik setzte insbesondere am Ordnungsanspruch der staatlichen Landschaftsplanung an, der sich über die reale Nutzung auf „der Basis einer historisch entwickelten sozioökonomischen Struktur“ (HÜLBUSCH 1977, S. 27) hinwegsetzte.

Ende der 1980er Jahre wurde auch die rechtliche Verpflichtung zur Landschaftsplanung im Rahmen der Bauleitplanung erneut geprüft. Da dies auf der Basis der gesetzlichen Vorschriften nicht direkt zu beantworten war, mussten Interpretationen herangezogen werden. Diese fassen KLUGE & WERK 1997 in zwei Leitsätzen zusammen:

- Auf einen Landschaftsplan kann unter bestimmten engen Voraussetzungen durch die Untere Naturschutzbehörde verzichtet werden (§4 Abs. 3 HENatG a.F.).
- Keine Bauleitplanung ohne Landschaftsplanung (BLUME 1989, in: KLUGE & WERK 1997, S. 57).

SCHMITT & WERK (1992) sehen die Zeit von 1980 bis 1990/92 dennoch als „Phase der Durchsetzung und Akzeptanz“, in der die Landschaftsplanung sukzessiv auf fast allen Ebenen eingeführt und rechtliche Bestimmungen, wenn auch z.T. gegen erheblichen Widerstand, materialisiert wurden. Dies gelang trotz des institutionellen Tiefschlages, der politisch bedingten Auflösung der für die Landschaftsplanung zuständigen Dezernatsgruppe „Naturschutz und Landschaftsökologie“ der HLFU 1988. So konnte für den Beginn der 1990er Jahre festgehalten werden, dass der überwiegende Teil der hessischen Gemeinden einen Landschaftsplan für das Gemeindegebiet aufgestellt hatte. Lediglich in kleineren ländlichen Gemeinden gab es immer noch „weiße Flecken“ (SCHMITT & WERK 1992, S. 90).

Weitere Entwicklung ab den 1990er Jahren

Nach BORNEMANN 2001 wurde Anfang bis Mitte der 1990er Jahre immer deutlicher, dass die bis dahin in Hessen praktizierte Landschaftsplanung keineswegs zu einer sicht- und messbaren Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft geführt hatte. Wohl habe es so genannte unsichtbare Erfolge, wie z. B. die Nichtinanspruchnahme von Flächen für bauliche Entwicklungen u. ä., gegeben. Gleichzeitig fügt er jedoch an: „Aber damit Reklame machen für ein naturschutzfachliches Planungsinstrument, das den Gemeinden sonst nur Kosten, Personalaufwand und Streit in den Parlamenten verursachte und lediglich die Genehmigungsfähigkeit von Bauleitplänen verbesserte? Ein ziemlich aussichtsloses Unterfangen, wenn auch noch der Rat der Sachverständigen der Landschaftsplanung mit breitem

Medienecho Erfolglosigkeit und Versagen attestierte.“ (BORNEMANN 2001, S. 95)

Als ursächlich für die „Misere“ der Landschaftsplanung bis 1994 benennt BORNEMANN 2001 folgende Punkte:

- „Dem Landschaftsplan fehlte eine auf die praktische Umsetzung gezielte Strategie. Das betraf die inhaltlichen Planungskategorien ebenso wie die fehlende Verknüpfung mit Umsetzungsinstrumenten.
- Der Erhebungs- und Analyse- und Bewertungsaufwand stand im krassen Missverhältnis zu dem was am Ende wirklich herauskam.
- Und: Für die Naturschutzverwaltung - insbesondere der unteren Ebene - war der Landschaftsplan bei zu treffenden Entscheidungen i.d.R. nicht existent.“ (BORNEMANN 2001, S. 95).

Hieraus wurden bei der Novellierung des HENatG 1994 Konsequenzen gezogen. Die Landschaftsplanung wurde „insgesamt völlig neu geregelt und insbesondere auf Handlungsorientierung ausgerichtet“ (BORNEMANN 2001, S. 95).

5 Landschaftsplanung von 1994 bis 2002

Neue gesetzliche Regelungen

Am 18.12.1994 wird das Hessische Naturschutzgesetz von 1980 durch die 1991 gewählte rot-grüne Landesregierung grundlegend novelliert. Aufgaben und Inhalte der Landschafts- und Landschaftsrahmenpläne werden in §3 Abs. 2 neu definiert:

(2) Landschaftspläne und Landschaftsrahmenpläne stellen den Zustand von Natur und Landschaft dar und bewerten ihn. Sie legen für die verschiedenen Naturräume des Planungsgebietes Leitbilder und die Maßnahmen fest, die notwendig sind, um das jeweilige Leitbild zu verwirklichen. Gebiete mit besonderer Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege sind darzustellen...“

Dabei wurden neun Flächenkategorien mit besonderer Bedeutung für Naturschutz und Landschaftspflege herausgestellt, die ab diesem Zeitpunkt die Praxis der hessischen Landschaftsplanung bestimmten.

Von besonderer Bedeutung waren demnach Flächen:

1. für die bereits rechtliche Bindungen bestehen, die für den Erhalt von Natur und Landschaft von Bedeutung sind, oder für die solche Bindungen geplant sind; hierunter fallen insbesondere Bindungen zum Schutz von Natur und Landschaft, des Waldes, des Bodens und der Gewässer;
2. die wegen ihres Zustandes, wegen ihrer Lage oder wegen ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeiten für künftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonders geeignet sind (Biotopverbund- und Biotopentwicklungsflächen),
3. auf denen erheblichen Beeinträchtigungen des Naturhaushaltes vorhanden sind, die beseitigt, verringert oder ausgeglichen werden sollen, oder die bei der Nutzung der Fläche zu berücksichtigen sind;
4. die aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nur mit Einschränkungen zu bewirtschaften oder bei denen besondere Formen der Pflege oder Bewirtschaftung sicherzustellen sind;
5. die sich in Abstimmung mit den forstlichen Rahmenplänen für die Neuanlage von Wald eignen; die in besonderem Maße der Erholung oder der Freizeitnutzung dienen oder die für diese Zwecke entwickelt werden sollen;

6. die aus klimatischen oder aus landschaftsgestalterischen Gründen von nicht standortgebundenen baulichen Anlagen freizuhalten sind;
7. die innerhalb von besiedelten Gebieten wegen ihrer besonderen Lage, Größe, Schönheit oder Funktion für den Naturhaushalt, für das Orts- und Landschaftsbild oder für die Naherholung zu schützen und zu entwickeln sind;
8. die für geplante oder absehbare Eingriffe sowie für Maßnahmen vorgesehen sind, die zum Ausgleich und Ersatz erforderlich sind.

Ferner schrieb das Gesetz in § 4 (3) eine Verpflichtung über die Aufstellung von Landschaftsplänen vor. So wurde bis 31.12.1995 der Nachweis gefordert⁵, dass der Gemeindevorstand oder die Gemeindevertretung beschlossen hat einen Landschaftsplan aufzustellen. Bis spätestens 31.12.2000 sollten die Landschaftspläne den Vorgaben des neuen HENatG entsprechen. Damit wurde jede Kommune verpflichtet einen den gesetzlichen Vorgaben des § 3 HENatG entsprechenden Plan aufzustellen. Dies führte zu einer Stärkung der hessischen Landschaftsplanung als eine eigenständige Fachplanung seit 1994. Ziel waren Planwerke, die die fachlich optimale Naturschutzposition darstellten und lediglich eine Abwägung zwischen den verschiedenen naturschutzfachlichen Belangen beinhalteten (KLUGE & WERK 1997, S. 39). Letztere sollten als fachplanerische Grundlage für die Beurteilung aller relevanten Planungen und Nutzungen herangezogen werden.

Mit der Landschaftsplanverordnung (LPVO) von 1996 wurde zudem eine Präzisierung bezüglich Form und Inhalt der Landschaftspläne vorgenommen. So enthielt das hessische Naturschutzgesetz von 1994 sowie die LPVO von 1996 gegenüber den eher allgemeinen Angaben des § 6 BNatSchG von 1976 relativ detaillierte inhaltliche Vorgaben, die bis in die Methodik gingen. Dies betrifft z.B. die Benennung der Elemente der in der Bestandsaufnahme zu erfassenden Landschaftsbestandteile (MÖNNECKE 2000, S. 75). Besonders herausgestellt wurde dabei die Erarbeitung von Leitbildern, die - bezogen auf Naturraumeinheiten - konkrete Ziel- und Wertsetzungen in Qualität und Quantität benennen sollten. Damit wurde versucht eine „umweltpolitische Zielsystematik“ in die Hessische Landschaftsplanung einzuführen. (KLUGE & WERK 1997, S. 46). Gleichzeitig beschränkte die LPVO die Landschaftsplanung auf die Ebene der Flächennutzungsplanung und hob damit die langjährige Praxis, ebenso für die Ebene des Bebauungsplanes Landschaftspläne (Grünordnungspläne) zu erstellen, zumindest von der Diktion her auf (KLUGE & WERK 1997, S. 52).

Die zeitliche Entkopplung von der vorbereitenden Bauleitplanung und die detaillierten Anforderungen an die Inhalte (z.B. Formulierung naturschutzfachlicher, naturraumbezogener Leitbilder) sollte auch die Eignung als Fachplanung des Naturschutzes sicher stellen. Gleichzeitig gewannen die Landschaftspläne in Folge des Genehmigungsverfahrens Bindungswirkung für die Naturschutzverwaltung (BÜCHTER 2001, S. 45).

Verbesserte Wirkungsweisen des Landschaftsplans

In Verbindung mit der Eingriffsregelung und der durch diese mögliche Kompensationsplanung sollte so

den Kommunen ein multifunktionales, vielfältig einsetzbares und effektives Planungsinstrument in die Hand gegeben werden, das infolge der Hess. Gemeindeordnung durch Gemeindebeschluss und Anzeigeverfahren Selbstbindungswirkung entfaltet und gleichzeitig auch die für Naturschutz zuständigen Behörden (die Oberen sowie Unteren Naturschutzbehörden sowie die für Landschaftspflege zuständigen Abteilungen der ehemaligen ÄRLL) inhaltlich bindet.

Von zunehmender Bedeutung waren in diesem Kontext die Agrarumweltmaßnahmen des Landes, so die Umsetzung des hessischen Landschaftspflegeprogramms. Damit wurden den kommunalen Landschaftsplänen - nicht zuletzt durch die Übernahme von Entwicklungszielen der Landschaftspläne in die Regionalen Landschaftspflegekonzepte - eine wichtige Funktion zugewiesen.

Dennoch konnte sich auch nach 1994/96 der Landschaftsplan auf der Ebene der Flächennutzungsplanung immer noch nicht in allen Gemeinden Hessens etablieren. Fehlende rechtliche Konsequenzen bei Nichterstellung eines Landschaftsplan bis zum 31.12.2000 sowie finanzielle Engpässe und Planungsverdross seitens der Kommunen haben dazu geführt, dass Anfang 2002 z.B. in Nordhessen fast ein Drittel aller Kommunen die Bearbeitung ihrer Landschaftspläne erst vorbereiten oder gar nicht bearbeiten (HEMPEL 2002, S. 28). Interessenkonflikte im Rahmen der Bauleitplanung sowie finanzielle Engpässe bewirkten zudem auch weiterhin, dass Ziele und Maßnahmen der Landschaftsplanung trotz des vorhandenen Selbstbindungscharakters nur sehr eingeschränkt umgesetzt werden.

6 Ausblick im Herbst 2002

Mit der neuen durch eine CDU/FDP-Mehrheit geprägten Landesregierung seit 1999 ändern sich erneut die politischen Rahmenbedingungen der Landschaftsplanung in Hessen. Mit Ablauf des 30. Aprils 2001 wurden die Erlasse der rot-grünen Regierung von 1996 und 1998 gestrichen. Am 01. Februar 2002 beschloss der Deutsche Bundestag das neue Bundesnaturschutzgesetz. Am 13.06.2002 wurde durch Beschluss des Hessischen Landtags das Hessische Naturschutzgesetz grundlegend novelliert. Die §§ 3 und 4 ziehen erneute Veränderungen derzeit unklaren Ausmaßes innerhalb der hessischen Landschaftsplanung nach sich.

Gleichzeitig muss sich die Landschaftsplanung vor dem Hintergrund neuer europäischer Herausforderungen als zentrales räumliches Steuerungsinstrument im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege weiter etablieren und bewähren. Hierbei ist eine Einhaltung des neuen bundesrechtlichen sowie europarechtlichen Rahmens entscheidend, um überregionale Disparitäten zu vermeiden und eine Mindestqualität der Landschaftsplanung zu erreichen. Eine fachplanerische Reduktion auf den Arten- und Biotopschutz ist vor diesem Hintergrund wenig sachdienlich. Auch weiterhin gilt es, die landschaftliche Qualität insgesamt, also den Ressourcenschutz, die Bedeutung der Landschaft für Erholung und Freizeit voll und umfänglich ins Auge zu neh-

men und entsprechend dem Nachhaltigkeitsgebot zu ordnen. Eine Berücksichtigung von Maßgaben und Handlungsmöglichkeiten seitens der Landnutzer kommt dabei eine wachsende Bedeutung zu. Um weitere Begriffsverwirrungen zu vermeiden wird empfohlen, am etablierten Begriff des Landschaftsplanes festzuhalten und den in der HENatG-Novelle eingeführten Begriff des „Integrierten Fachplans Naturschutz“ fallen zu lassen. Damit werden auch zukünftig Auseinandersetzungen um die Inhalte und Möglichkeiten der hessischen Landschaftsplanung als Instrument des vorsorgenden Umweltschutzes unausweichlich sein. Die Bürger, Planer und Kommunen Hessens werden somit auch weiterhin mit veränderlichen Regelungen in der Landschaftsplanung konfrontiert werden.

Literatur

- BICKEL, Ch. 1981: Hessisches Naturschutzgesetz - Kommentar 1981, Heymanns Taschenkommentare Köln, Berlin, Bonn, München.
- BLUME, E. 1989: Rechtsfragen bei der Umsetzung von Landschaftsplänen, in: Natur & Recht, S. 332 ff.
- Bornemann, H. 2001: Zur Verknüpfung der Landschaftsplanung mit der Entwicklungsplanung in Hessen, in: Gruehn, D., Kenneweg, H.: Landschaftsplanung als Steuerungs- und Koordinationsinstrument zur räumlichen Lenkung von Fördermitteln. BfN-Skripten 48: 95-107.
- BRANDT, H. 1988: Hessen, in: Natur & Landschaft 5: 212.
- BÜCHTER, Ch. 2001: Zum Dilemma einer querschnittsorientierten Fachplanung. Anforderungen der Naturschutzverwaltung und der Gemeinden an den Landschaftsplan. Diss., Universität Kassel.
- BÜRKLEIN, K.-D. 1988: Der Landschaftsrahmenplan in Hessen - Rückblick und Ausblick, in: Natur & Landschaft 2: 60-62.
- GROSS, A. 1982: Landschafts- und Bauleitplanung aus der Sicht der Genehmigungsbehörde. Vortrag gehalten im 155. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Landschaftsplanung und Bauleitplanung“ vom 03. bis 06. Mai 1982 in Marburg. Manuskript.
- HEINTZE, G. 1961: Landschaftsordnungsplan für den Naturschutzpark Hoher Vogelsberg. Schriftenr. Inst. Naturschutz Darmstadt, VI, 1/1966.
- HEINTZE, G. 1971: Landschaftsrahmenplan Naturpark Habichtswald. Schriftenr. Inst. Naturschutz, Darmstadt, X, 3.
- HEINTZE, G. & Munzel, E. 1974: Landschaftsrahmenplanung nach dem Hessischen Landschaftspflegegesetz, in: Natur & Landschaft 9: 239-243.
- HEINTZE, G. 1982: Stand der Landschaftsplanung in Hessen - Vorstellung von Beispielen und Folgerungen aus den Erfahrungen, in: Institut für Städtebau Berlin der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Landschaftsplanung und Bauleitplanung - Erfahrungen und Perspektiven, Referatesammlung zum 155. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin 28.
- HEMPEL, S. 2002: Der kommunale Landschaftsplan in Nordhessen - ein Erfahrungsbericht, in: arbeitsergebnisse 53, Universität Kassel, S. 25-28.
- HÜLBUSCH, K.-H. 1977: Planung als Instrument zur Forcierung der Entwertungsprozesse in der Entwicklung der Agrarräume, in: Alle reden vom Land ..., S. 21-30.
- KLUGE, W. 1987: Beurteilungsgrundsätze „zum Inhalt und Ablauf der Landschaftsplanung“. Anlage eines Schreibens von Kluge, Bezirksdirektion für Forsten und Naturschutz in Darmstadt an den Hessischen Minister für Umwelt und Energie vom 05.02.1987.
- KLUGE, W. & WERK, K. 1997: Naturschutz in Hessen. 2., überarbeitete Auflage, Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag.
- MÖNNECKE, M. 2000: Evaluationsansätze für die örtliche Landschaftsplanung. Grundlegung, Konzipierung und Anwendung. Diss. Fachbereich Landschaftsarchitektur

- und Umweltentwicklung Universität Hannover, UB/TIB Hannover.
- MÜLLER, H. & MÜLLER, H.-J. 1984: Teilintegrierende Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung - Grenzen und Möglichkeiten ihrer Umsetzung dargestellt an Fallbeispielen in Hessen. Diplomarbeit. Universität Hannover.
- Ohne Autor 1973: Hessisches Landschaftspflegegesetz vom Landtag einstimmig verabschiedet, in: Natur & Landschaft 7/8, S. 309.
- POENICKE, H. 1971: Landschaftsplanung, Grundlage der Landesplanung und Raumordnung, in: Landschaft & Stadt 4: 180-181.
- PELTZER, H. 1973: Landschaftsplanung in der Flurneuordnung, in: Natur & Landschaft 7/8: 205-207.
- Preuß, G. 1983: Ergebnisse der neuen Naturschutzgesetzgebung in den Ländern Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 148 - Beitr. zur Raumplanung in Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland 4. Teil, S. 29-30.
- SCHMIDT, A. 1975: Der Standort der Landschaftsplanung und ihr Verhältnis zur Landesplanung, Regional- und Bauleitplanung unter Zugrundelegung der Landschaftspflegegesetze in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, in: Landschaft & Stadt 4.
- SCHMITT, CH. J.W. & WERK, K. 1992: Neue Aufgaben der Landschaftsplanung in Hessen. Erfordernisse an Planungsbüros, Verwaltung und Wissenschaft, in: Naturschutz und Landschaftsplanung 3: 90-96.
- STEINMETZ, H. J. 1971: Die Stelle der Landespflege in der Landentwicklung in Hessen, in: Natur & Landschaft 6: 246-253.
- WENTZEL, K. F. 1973: Das Hessische Landschaftspflegegesetz vom 04. April 1973. Zugleich Abriss politischer Erwägungen über Naturschutz und Landschaftspflege in den letzten drei Jahren, in: Natur & Landschaft 12: 331-334.

Wichtige Gesetze, Erlasse, Mitteilungen

- HESSISCHE LANDESREGIERUNG: Hessisches Landschaftspflegegesetz vom 4. April 1973 (GVBl. I S. 126)
- Gemeinsamer Erlass des Hessischen Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt vom 31.08.1976 (StAnz. 38/1976 S. 1699) zu Landschaftspläne im Rahmen der Bauleitplanung.
- Erlass des Hessischen Ministers für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten vom 24.10.1979 (StAnz. 46/1979 S. 2159) zur Bildung und Arbeitsweise der Arbeitsgruppe als Stelle nach § 3 Abs. 5 Satz 2 des Gesetzes.
- HEINTZE, G. 2002: Schriftliche Mitteilungen und Ergänzungen mit Schreiben vom 28.11.2002 an Ilke Marschall.
- HESSISCHE LANDESREGIERUNG: Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 19. September 1980 (GVBl. II 881-17).
- HLFU (1984): Hinweise zum Leistungsbild für die Ausarbeitung eines Landschaftsplanes. Merkblatt 16 vom September 1984.

- HESSISCHE LANDESREGIERUNG: Gesetz zur Änderung des hessischen Naturschutzgesetzes vom 19. Dezember 1994 (GVBl. I S. 775).
- Landschaftsplanverordnung vom 30. Juli 1996 (GVBl. I S. 343).
- HESSISCHE LANDESREGIERUNG (22.01.2002): Gesetz zur Änderung des hessischen Naturschutzrechtes. Begründung.
- HESSISCHE LANDESREGIERUNG (30.01.2002): Rede des Hessischen Ministers für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten Wilhelm Dietzel zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Naturschutzrechtes, Drucksache 15/3544, Top 7 der Plenarsitzung vom 29.-31. Januar 2002 (<http://www.mulf.hessen.de/service/index.html>). Presseinformation.

Anschriften der Verfasser:

Dr.- Ing. Ilke Marschall
 Fachgebiet Landnutzung und Landschaftsplanung
 Fachbereich Stadtplanung, Landschaftsplanung
 Universität Kassel
 Gottschalkstr. 26
 34109 Kassel
 E-Mail:marschall@uni-kassel.de

Prof. Dipl.-Ing. Klaus Werk
 Landschaftsarchitektur
 Fachhochschule Wiesbaden
 Von Lade Straße
 65366 Geisenheim

-
- 1 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 03.09.1969
 - 2 Der damals zuständige Hess. Minister für Landwirtschaft und Umwelt hatte dem Hess. Landtag signalisiert, dass die seinem Haus nachgeordneten Fachbehörden bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zu Hess. Umweltämtern zusammengeschlossen würden. Dies ist jedoch nie geschehen (HEINTZE 2002).
 - 3 = Flurbereinigungsämter. Landwirtschaftsämter und Kulturämter wurden später zu „Ämtern für Landwirtschaft und Landentwicklung“ vereinigt (HEINTZE 2002).
 - 4 Die ehemalige „Landesstelle für Naturschutz und Landschaftspflege“ (s.o.) wurde 1969 von Darmstadt nach Wiesbaden verlegt und 1973 als Dezernatsgruppe „Naturschutz und Landschaftsökologie“ in die neu gegründete „Hessische Landesanstalt für Umwelt“ integriert (HEINTZE 2002).
 - 5 Diese zeitliche Vorgabe wurde 1997 gestrichen.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

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

Jahr/Year: 2002

Band/Volume: [7](#)

Autor(en)/Author(s): Marschall Ilke, Werk Klaus

Artikel/Article: [30 Jahre Landschaftsplanung in Hessen – ein Rückblick in die wechselvolle Geschichte der hessischen Landschaftsplanung – 91-97](#)