

Der Dechsendorfer Weiher ist ein Beispiel, daß ohne eine Vorlage rechtskräftiger Pläne die Freimachung von Landschaftsräumen mit ihren starken Eingriffen in private Rechte nicht durchgesetzt werden kann. Auch der Wettbewerb hat durch die gemeinsame Erarbeitung des Programms zwischen Planern und Politikern, durch die starke Beteiligung der Öffentlichkeit, wesentlich die Durchsetzung dieser z. T. problematischen Ziele gefördert.

1979 – 6 Jahre nach der Entwicklung der Rahmenplanung des Sees – haben sich aber auch Veränderungen am bisherigen Programm gezeigt:

Das geforderte, ganzjährig nutzbare Freizeitzentrum mit Hallenbad, großen Spiel- und Freizeiteinrichtungen im Gebäude, ist nicht gebaut worden. Die über 5 Jahre laufende Diskussion hat vielmehr sehr klar zu der Erkenntnis geführt, vor allem die landschaftliche Qualität des Sees zu erhalten und zu verbessern und die Ausstattung auf die notwendigen Versorgungseinrichtungen zu beschränken. Intensive Erholungseinrichtungen wie Hallenbäder und Freizeithäuser mit ihrem hohen Erschließungs- und Energieaufwand müssen in einer Stadt gebaut werden. Ihre Verlagerung in landschaftlich bestimmte Räume zerstört deren Qualität ebenso wie die Wohnqualität angrenzender Siedlungsbereiche.

In dieser Entwicklung Dechsendorf zeigt sich eine Problematik, die sich der Landschaftsplanung oft stellt:

Die Sicherung wertvoller Landschaftsräume, die Durchsetzung restriktiver Maßnahmen zu ihrem Schutz – eine der Hauptaufgaben der Landschaftsplanung – ist in der politischen Auseinandersetzung zunächst schwierig durchzusetzen: Oft fehlt die Unterstützung durch eine kritische Öffentlichkeit, oft

stehen auch Bemühungen um sog. »höherwertige Nutzung« wie Entwicklung von Siedlungsbereichen den Zielen der Landschaftsplanung entgegen.

Es ist eines der wichtigsten Ergebnisse des gestiegenen Engagements der Öffentlichkeit, daß die Sicherung natürlicher Landschaftsräume heute besonders hoch bewertet wird, vor allem als Folge starker Eingriffe durch Verkehrs- und Siedlungsmaßnahmen.

Diese begrüßenswerte Entwicklung darf aber in der Landschaftsplanung und im Naturschutz nicht dazu führen – wie es hier und da, vor allem auch in der Ausbildung geschieht – die Tätigkeitsschwerpunkte nur im ökologischen Bereich zu suchen und dabei Entwicklungs- und Planungsprobleme zurückzustellen.

Gerade in den Verdichtungsräumen unserer Städte, die mit ihren starken Umwelteingriffen den Schwerpunkt der Landschaftsplanung darstellen, muß der Landschaftsplaner sich intensiv mit der Verkehrs- und Stadtplanung auseinandersetzen und auch in der Lage sein, eigene Alternativen zu entwickeln, zu begründen und durchzusetzen.

Planung ist nur die Einleitung eines Prozesses: Nur durch ein fortlaufendes Engagement der Planer und durch eine starke Unterstützung im politischen Raum können Pläne schließlich umgesetzt werden.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Ing. Prof. Reinhard Grebe
Landschaftsarchitekt
Lange Zeile 8
8500 Nürnberg

Rechtliche Grundlagen der Landschaftsplanung

Wolfgang Deixler

In einer $\frac{3}{4}$ Stunde, die für die Abhandlung des Themas zur Verfügung steht, kann eine Betrachtung der »rechtlichen Grundlagen der Landschaftsplanung« nicht einmal eingehend die Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland beschreiben, geschweige denn über deren Grenzen gehen. Die einzelnen deutschen Bundesländer machen nämlich von ihrer gesetzgeberischen Zuständigkeit in Naturschutz und Landschaftspflege so ausgiebig Gebrauch, daß ein eingehender Vergleich der in den Bundesländern für eine Landschaftsplanung erlassenen Rechtsnormen viel Zeit beanspruchen würde. Im folgenden sollen daher vorrangig die Gegebenheiten in Bayern aufgezeigt werden.

Bayern verfügt also über eigene rechtliche Grundlagen der Landschaftsplanung. Der Freistaat Bayern hält auch hinsichtlich seiner Ausdehnung von 70550 km² mit der Bundesrepublik Österreich (83850 km²) oder der Schweiz (41288 km²) und wohl auch hinsichtlich manch anderer Umstände einen Vergleich aus. Eine Betrachtung der rechtlichen Verhältnisse der Landschaftsplanung in Bayern unter Hinweis auf Besonderheiten anderer deutscher Bundesländer, müßten auch die nötigen Rückschlüsse auf außerdeutsche Verhältnisse zulassen. Dabei ist aber daran zu erinnern, daß die Bundesrepublik Deutschland nicht nur aus Flächenstaaten wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen, sondern auch aus Stadtstaaten besteht. In den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg beschränkt sich die Landschaftsplanung im wesentlichen auf die örtliche Planungsebene, d. h. es fällt hier eine überörtliche Planung weitgehend aus.

1. Die vorgegebene Verwaltungsgliederung

Wichtig für das Verständnis der folgenden Ausführungen ist ferner die Kenntnis der dreigliedrigen staatlichen Verwaltung

in den meisten bundesdeutschen Flächenstaaten. Die Ministerien repräsentieren die obersten staatlichen Behörden, ihnen nachgeordnet stellen die Bezirksregierungen, in Bayern sieben, die mittlere, und die Kreisverwaltungsbehörden die untere Verwaltungsebene dar. Wenn es daneben eine Vielzahl von Fachbehörden gibt, gilt doch grundsätzlich für alle Bundesländer, daß die Naturschutzaufgaben auf allen Verwaltungsebenen nirgendwo alleinige Aufgabe einer Behörde sind. Es gibt kein Ministerium, das sich nur mit Umweltfragen beschäftigt, ja es ist in der Regel nicht einmal eine Zuständigkeitstrennung für die Nutzung von Umweltbereichen und für den Schutz der Natur gegeben. Vielfach ist ein Wirtschaftsressort, nämlich das Landwirtschaftsministerium, auch oberste Naturschutzbehörde!

Vertreten die Bezirksregierungen als höhere oder die Landratsämter als untere Naturschutzbehörden die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, so sind deren Stellungnahmen in der Regel mit ökonomischen und sonstigen Interessen, die von diesen Behörden ebenso wahrzunehmen sind, abgestimmt.

Andere Fachbereiche dagegen verfügen, insbesondere auf der unteren Verwaltungsebene, über eigene Behörden wie Flurbereinigungsämter, Forstämter, Landwirtschafts- oder Wasserwirtschaftsämter. Diese vertreten ihre Fachinteressen ganz im Gegensatz zu den Naturschutzbehörden ungefiltert und ungemindert durch andere Belange; sie verfügen überdies über einflußreiche und oft auch finanzkräftige außerbehördliche Partner wie den Bauernverband oder Industrie- und Handelskammern.

Eine Betrachtung der rechtlichen Grundlagen der Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sie die Landschaftsplanung darstellt, oder gar Überlegungen zur Verbesse-

rung eben dieser rechtlichen Grundlagen müssen also von diesen zunächst wohl nicht zu ändernden Verwaltungsgegebenheiten ausgehen. Wenn der Bund Naturschutz im Hinblick auf die Bundestagswahl die Forderung erhebt, die Zuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege vom Bundeslandwirtschaftsminister weg auf den für den technischen Umweltschutz zuständigen Bundesinnenminister zu verlagern, dann mag man solchen Bestrebungen noch geringfügige Chancen zumessen, völlig aussichtslos sind dagegen Bestrebungen, selbständige Naturschutzbehörden zu installieren.

2. Die vorgegebene Planungshierarchie

Bei der rechtlichen Regelung der Landschaftsplanung in der Bundesrepublik Deutschland war ferner bereits durch andere Gesetze eine Planungshierarchie vorgegeben. So sind nach dem Raumordnungsgesetz vom 8. April 1960 (ROG – BGBl I S. 306) und den in Ausführung hierzu ergangenen Planungsgesetzen der Länder »übergeordnete, überörtlich zusammenfassende und überörtlich fachliche Programme und Pläne« aufzustellen. Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG – GVBl S. 9) kennt drei Arten verbindlicher Pläne, nämlich das *Landesentwicklungsprogramm* (Art. 13), die *fachlichen Programme und Pläne* (Art. 15) und die *Regionalpläne* (Art. 17). Das Landesentwicklungsprogramm legt die Grundzüge der für das Staatsgebiet anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung fest. Die Regionalpläne konkretisieren die im Landesentwicklungsprogramm aufgestellten Ziele der anzustrebenden Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes für die 18 bayerischen Planungsregionen. Fachliche Programme und Pläne nach Art. 15 BayLplG stehen in der Hierarchie der Planungen zwischen dem Landesentwicklungsprogramm und den Regionalplänen. Ihre Aussagen sind auf die des Landesentwicklungsprogramms abzustimmen, müssen aber so weitmaschig sein, daß sie der Regionalplanung den nötigen Entscheidungsspielraum lassen.

Neben dieser Abstufung überörtlicher Planungen legt das Bundesbaugesetz (BBauG – nach Bekanntmachung der Neufassung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976 – BGBl I S. 2256) örtliche Planungsebenen fest. Danach sind in der Planungshoheit der Gemeinden nach Maßgabe überörtlicher Zielaussagen der Landesplanung, die Entwicklungsziele der Gemeinde im Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet und im Bebauungsplan für Teilbereiche abzustecken.

Örtliche Fachplanungen regeln aber noch andere Gesetze. Eine Vielzahl von Fachplanungen, z. B. für den Straßenbau, für wasserwirtschaftliche Maßnahmen, für die Flurbereinigung oder für Flugplätze werden förmlichen Verfahren, sog. *Planfeststellungsverfahren*, unterzogen.

3. Die Landschaftsplanung nach dem Bundesnaturschutzgesetz

Die Gesetzgebung für die Landschaftsplanung mußte von den Voraussetzungen eines föderativen Aufbaues der Bundesrepublik Deutschland, der Verwaltungsstruktur der einzelnen Bundesländer und den vorgegebenen Planungsebenen ausgehen. Da die Gesetzgebungskompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege bei den Bundesländern liegt, konnte der Bund nur Rahmenbestimmungen für die Landschaftsplanung erlassen. Erst am 20. 12. 1976 wurde hierzu das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG –) erlassen (BGBl I S. 3574), nachdem bereits einige Jahre früher mehrere Bundesländer, so auch Bayern, der Landschaftsplanung mit eigenen Naturschutzgesetzen eine rechtliche Basis gegeben haben.

Auch das Bundesnaturschutzgesetz geht bei der Landschaftsplanung von einer Planungshierarchie aus. Danach werden »die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege unter Beachtung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den Bereich eines Landes in *Landschaftsprogrammen* einschließlich Artenschutzprogrammen oder für Teile des Landes in *Landschaftsrahmenplänen* dargestellt« (§ 5 Abs. 1 BNatSchG). »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). Neben den Landschaftsprogrammen als oberster Planungsebene, den Landschaftsrahmenplänen zur Konkretisierung dieser Landschaftsprogramme, aber immer noch auf einer überörtlichen Ebene, und den Landschaftsplänen auf der örtlichen Planungsebene kennt das Bundesnaturschutzgesetz noch eine Landschaftsplanung, die der Fachplanung zugeordnet ist, nämlich die *landschaftspflegerischen Begleitpläne*, in denen »bei einem Eingriff in Natur und Landschaft, der auf Grund eines nach öffentlichem Recht vorgesehenen Fachplanes vorgenommen werden soll, die zum Ausgleich dieses Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im einzelnen in Text und Karte darzustellen sind« (§ 8 Abs. 4 BNatSchG).

Die Wirksamkeit der überörtlichen Landschaftsplanung regelt das Bundesnaturschutzgesetz dadurch, daß »die raumbedeutsamen Erfordernisse und Maßnahmen der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne nach landesplanungsrechtlichen Vorschriften der Länder in die Programme und Pläne im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 und Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes aufgenommen werden sollen« (§ 5 Abs. 2 BNatSchG). Für die Landschaftspläne überläßt der Bundesgesetzgeber eine rechtliche Regelung der für die Aufstellung zuständigen Behörden des Verfahrens und der Verbindlichkeit den Ländern (§ 6 Abs. 4 BNatSchG).

Das Bundesnaturschutzgesetz sagt nichts über den Inhalt von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen wohl aber über den der Landschaftspläne etwas aus. Nach § 6 Abs. 2 Ziff. 1 BNatSchG enthält der Landschaftsplan Darstellungen des vorhandenen Zustandes von Natur und Landschaft und seiner Bewertung nach den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, wie sie § 1 Abs. 1 BNatSchG bestimmt, d. h. es »sind Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, daß

- die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
- die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
- die Pflanzen- und Tierwelt sowie
- 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.« Daraus ergibt sich, und das dürfte für Nordrhein-Westfalen nicht belanglos sein, daß die Landschaftspläne ebenso für Siedlungsbereiche, wie auch für die Landschaft außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile Aussagen machen sollen.

Neben den sich aus Landschaftsanalyse und -diagnose ergebenden Darstellungen enthält der Landschaftsplan nach § 6 Abs. 2 Ziff. 2 BNatSchG Aussagen über den angestrebten Zustand von Natur und Landschaft und die erforderlichen Maßnahmen.

4. Die Landschaftsplanung nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz

Mit zu den ersten Bundesländern, die gesetzliche Regelungen für die Landschaftsplanung erließen, zählt Bayern. Nach dem Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) vom 27. Juli 1973 (GVBl S. 437) sind im Bereich

- a) der überörtlichen Planungen ein Landschaftsrahmenprogramm als Teil des Landesentwicklungsprogramms und Landschaftsrahmenpläne als Teile der Regionalpläne auszuarbeiten,
- b) der örtlichen Planungen

- der Landschaftsplan als Grundlage des Flächennutzungsplanes und der Grünordnungsplan als Grundlage des Bebauungsplans, soweit dies aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig ist, zu erstellen,

- Gestaltungspläne bei Vorhaben in der Natur, die Landschaftsschäden oder erhebliche Eingriffe in die Landschaft erwarten lassen, auszuarbeiten.

Landschaftsplanungen sind nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz also grundsätzlich zusammenfassenden Planungen zugeordnet. Von dieser Zuordnung zu anderen Planungen kennt das Bayerische Naturschutzgesetz nur 2 Ausnahmen, nämlich Landschaftsrahmenpläne, die als fachliche Programme und Pläne ausgearbeitet werden und Einrichtungspläne für Naturparke. Eine zusammenfassende Planung ist dann gegeben, wenn die Zielsetzungen verschiedener Fachbereiche für ein bestimmtes Gebiet, z. B. die Region oder die Gemeinde, mit gleicher Intensität und möglichst interdisziplinär erarbeitet sowie in einem sachgerechten Interessenausgleich aufeinander abgestimmt werden.

4.1 Planungsgebiete

Rechtlich festgelegt sind in Bayern auch Planungsgebiete. So sind das Landschaftsrahmenprogramm für das ganze Staatsgebiet und Landschaftsrahmenpläne für jede der 18 Planungsregionen auszuarbeiten und aufzustellen. Landschafts- oder Grünordnungspläne sind nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz vor allem für Bereiche auszuarbeiten,

- a) die nachhaltigen Landschaftsveränderungen ausgesetzt sind,
- b) die als Erholungsgebiete dienen oder dafür vorgesehen sind,
- c) in denen Landschaftsschäden vorhanden oder zu befürchten sind,
- d) die an oberirdische Gewässer angrenzen (Ufergebiete),
- e) die aus Gründen der Wasserversorgung unbeschadet wasserrechtlicher Vorschriften zu schützen oder zu pflegen sind.

Nach dem Landschaftsrahmenprogramm sollen die Landschaftsrahmenpläne diese Gebiete konkret benennen.

4.2 Inhalt der Landschaftspläne

Das Bayerische Naturschutzgesetz enthält, anders als das Bundesnaturschutzgesetz oder die Naturschutzgesetze anderer Bundesländer, keine Regelungen über den Inhalt der Landschaftspläne. Da aber das Landschaftsrahmenprogramm und die Landschaftsrahmenpläne zur Verwirklichung der Ziele und Aufgaben, wie sie Art. 1 BayNatSchG nennt, beitragen sollen, lassen sich für die Landschaftsplanung im Rahmen der zusammenfassenden Planung mehrere Funktionen ableiten. Als landschaftsökologische Planung zielt die Landschaftsplanung auf die Erhaltung, den Schutz und die Pflege der natürlichen Hilfsquellen (Ressourcen) sowie auf die Erneuerung und Entwicklung des natürlichen Landschaftspotentials. Der landschaftsgestalterische Auftrag, dem die Landschaftsplanung gerecht werden muß, leitet sich aus dem Anspruch des Menschen an die

Landschaft als Nutzungs- und Erlebnisraum ab. Die Landschaftsplanung befaßt sich schließlich mit der Erholungsfunktion der Landschaft.

Rechtliche Regelungen für den Inhalt der Landschaftspläne enthält das Landschaftsrahmenprogramm. Als Teil des Landesentwicklungsprogramms Bayern, das am 10. 3. 1976 als Rechtsverordnung der Staatsregierung erlassen wurde (GVBl S. 123), bestimmt das Landschaftsrahmenprogramm:

- Auf der Grundlage der landschaftsrelevanten Daten ist eine naturräumliche Untergliederung entsprechend der Landschaftsstruktur vorzunehmen.

- Nach Maßgabe der Belastbarkeit der Faktoren des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes ist die Flächennutzung kritisch zu bewerten.

- Aus ökologischer Sicht sind für Zielkonflikte der verschiedenen Nutzungsansprüche Lösungen zu erarbeiten.

- Für die Ausweisung von Schutz- und Erholungsgebieten sowie für eine ökologisch sinnvolle Flächennutzung sind Ziele darzustellen.

- Die erforderlichen oder zweckmäßigen Pflege-, Schutz-, Gestaltungs- und Ordnungsmaßnahmen sind vorzusehen.

- Unter Beachtung der Dringlichkeit und der Verflechtung zwischen den einzelnen angestrebten Maßnahmen ist ein Zeitplan aufzustellen.

- In einer Kostenübersicht sind auch die finanziellen Voraussetzungen zu berücksichtigen.

Das heißt also, wie das in jedem Lehrbuch über die Landschaftsplanung nachzulesen ist, es sind auf Grund einer eingehenden Landschaftsanalyse und -diagnose die für die weitere Entwicklung des Planungsgebietes notwendigen Ziele und Maßnahmen aufzuzeigen, nämlich

- wie die Landschaft oder einzelne Landschaftsfaktoren genützt werden können, ohne daß sie zerstört werden, welche für die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes notwendigen Landschaftsteile erhalten und eventuell nicht oder nur mit Einschränkung zu nutzen sind,

- wo eingetretene Landschaftsschäden zu beheben sind,

- wie Landschafts- und Ortsbild gestaltet werden sollen,

- wie Freizeit und Erholung im Siedlungsbereich und in der freien Landschaft gefördert werden können.

Für den Landschaftsrahmenplan als Teil des Regionalplans ergeben sich nach den rechtlichen Bestimmungen des Bayerischen Naturschutzgesetzes, des Landesplanungsgesetzes und des Landschaftsrahmenprogramms für die Ausarbeitung folgende 4 Aufgabenkomplexe:

- a) Zur weiteren Entwicklung der Region ist unter Berücksichtigung der zu erwartenden Nutzungsansprüche die unterschiedliche Belastbarkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes der einzelnen Teilgebiete festzulegen. Dazu ist die Region in Großräume zu gliedern, deren ökologische und funktionale Zielsetzungen entsprechend dem überörtlichen Charakter des Regionalplans auf 4 Kategorien zu beschränken sind, nämlich

- Bereiche natürlicher und naturnaher Lebensgemeinschaften,

- Bereiche mit kleinteiliger, meist überlagernder Nutzung,

- Bereiche mit intensiver Landnutzung,

- Bereiche mit städtisch-industrieller Nutzung.

Maßgeblich für diese Gliederung ist die zu erhaltende Naturnähe und – in überlasteten Gebieten – die zu entwickelnde Naturausrüstung.

- b) Es sind die Naturparke und Landschaftsschutzgebiete auszuweisen.

- c) Es sind die Zielsetzungen der Landschaftspflege und der

Grünordnung aus überörtlicher Sicht darzustellen. Hierzu zählt insbesondere die Ausweisung regionaler Grünzüge, also von durchgehenden Räumen einer vorwiegend land- und forstwirtschaftlichen Nutzung, die in Verdichtungsräumen insbesondere dem Frischluftausgleich und der Erholung dienen.

d) Es sind Gebiete zu benennen, für die von den Gemeinden vorrangig örtliche Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Landschaftsplänen aufzustellen sind.

Für den Inhalt von Landschaftsplänen gibt eine Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 31. 10. 1975 (LUMBI S. 203) eingehende Hinweise. Von weiteren Ausführungen hierzu wird Abstand genommen, da diese Bekanntmachung, wie im übrigen auch die meisten in diesem Referat zitierten Rechtsquellen, in dem MATERIALIENBAND Nr. 6 des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen nachgelesen werden können, den jeder interessierte Teilnehmer des Seminars erhalten hat.

4.3 Wirksamkeit der Landschaftsplanung

Die Ziele der überörtlichen Landschaftsplänen, also der Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne, erlangen in den einzelnen Bundesländern – wohl auf verschiedenen Wegen – etwa die gleiche Rechtsverbindlichkeit. Als Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind sie von den öffentlichen Planungsträgern zu beachten, binden jedoch den einzelnen Bürger nicht direkt.

Anders liegen die Verhältnisse hinsichtlich der Rechtswirksamkeit für Landschafts- und Grünordnungspläne. In Bayern hat der fertiggestellte Landschafts- oder Grünordnungsplan zunächst nur Gutachtenscharakter. Die Darstellungen der Landschafts- und Grünordnungspläne werden in dem Maße »verbindlich«, als sie zum Inhalt der Bauleitpläne gemacht werden und an deren Aufstellungsverfahren teilnehmen. Nach entsprechenden Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 30. 8. 1976 (LUMBI S. 225) können Landschafts- bzw. Grünordnungspläne entweder dem Flächennutzungsplan bzw. dem Bebauungsplan als Beipläne, also als ganzes eingefügt, oder deren Aussagen in die Bauleitpläne übernommen werden. Die Aussagen des Landschafts- oder Grünordnungsplans werden dann entweder wie die übrige Darstellung des Flächennutzungsplanes »behördenverbindlich« oder sie binden als Festsetzungen des Bebauungsplanes jedermann; das setzt aber voraus, daß sie nach §§ 5 und 9 in Bauleitplänen getroffen werden können.

Der Landschaftsplan wird aber in der Regel mehr enthalten, als im Flächennutzungsplan nach § 5 BBauG dargestellt werden kann. Die Realisierung der Ziele und Maßnahmen des Landschaftsplanes erfolgt daher nicht alleine über dessen Integration in den Flächennutzungsplan; insbesondere Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Landschaft werden auch dadurch verwirklicht, daß

- Rechtsverordnungen, z. B. zur Pflege von Grundstücken und deren Schutz vor Verwilderung bzw. zum Schutz von Bäumen und Sträuchern innerhalb bebauter Ortsteile nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 Ziff. 5 BayNatSchG erlassen werden;
- Maßnahmen der Landschaftspflege und Grünordnung durch die Gemeinde selbst, die untere Naturschutzbehörde nach Art. 4 BayNatSchG, in Flurbereinigungsverfahren oder von landwirtschaftlichen Einrichtungen zur Erhaltung der Kulturlandschaft nach dem IV Abschn. des Landwirtschaftsförderungsgesetzes vom 8. 8. 1974 (GVBI S. 395) durchgeführt werden;
- Maßnahmen zur Förderung der Erholungsfunktion nach dem Programm »Freizeit und Erholung« gefördert werden (vgl. LUMBI Nr. 5 1975 S. 46).

Grundsätzlich anders regelt Nordrhein-Westfalen die Landschaftsplanung. Hier wird der Landschaftsplan nicht wie in Bayern von der Gemeinde, sondern von den Kreisen und kreisfreien Städten als Satzung beschlossen. Da nun aber die Planungshoheit der Gemeinden nach dem Bundesbaugesetz nicht zu umgehen war, muß ein solcher Landschaftsplan »die im Zusammenhang bebauten Ortsteile und den Geltungsbereich von Bebauungsplänen«, also eben jene vielfach überlasteten Bereiche aussparen, wo mit dem Landschaftsplan eine Verbesserung der natürlichen Lebensverhältnisse anzustreben wäre. Allerdings sind die Darstellungen eines Landschaftsplanes dieser Art von jedermann zu beachten und müssen nicht erst durch weitere Rechtsverordnungen umgesetzt werden.

4.4 Planverfasser

Nach Art. 1 des Bayerischen Architektengesetzes vom 31. 7. 1970 (GVBI S. 363) ist »die gestaltende, technische und wirtschaftliche Garten- und Landschaftsplanung Berufsaufgabe des Landschaftsarchitekten«. Die Berufsbezeichnung »Landschaftsarchitekt« darf nur führen, wer unter dieser Bezeichnung in die Architektenliste eingetragen ist. Wenn also gesetzlich festgelegt ist, daß die Landschaftsplanung dem Landschaftsarchitekten als entsprechend vorgebildeten Experten zu überlassen ist, dann steht und fällt die Landschaftsplanung dennoch in der Praxis damit, ob sich der Planer auch wirklich als Fachmann erweist.

Die Naturschutzgesetze in der Bundesrepublik normieren übereinstimmend als Aufgabe der Landschaftsplanung die Sicherung der Landschaft als natürliche Lebensgrundlage. Soll die Landschaftsplanung ihrem Auftrag, eine ökologische Entwicklungskonzeption zu erarbeiten, gerecht werden, dann muß dem der Landschaftsplaner mit einer intensiven beruflichen Fortbildung Rechnung tragen. Der Landschaftsarchitekt genügt den landschaftsökologischen Erfordernissen der Landschaftsplanung nicht, wenn er seine Aufgabe nur in der Gestaltung sieht.

Zum weiteren soll die schwierige Situation nicht verschwiegen werden, in der der Landschaftsarchitekt bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben vielfach steht. Landschaftsplanung, als Grundlage der Bauleitplanung oder im Rahmen von Fachplanungen, wird oft von denen, die sie von Gesetzeswegen zu betreiben haben, gar nicht gewollt. Mancher Gemeinderat, der den Landschaftsplan nur deshalb in Auftrag gibt, weil er sonst wegen mangelnder Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht mit einer Billigung des Flächennutzungsplanes rechnen kann, wird trotz hoher staatlicher Zuwendungen in den Planungskosten nur eine unsinnige Geldausgabe sehen. Oft wird der Auftraggeber erwarten, daß die Landschaftsplanung seine Vorstellungen und nicht etwa landschaftsökologische Erfordernisse darstellt, wie sie der Landschaftsarchitekt zu vertreten hat. Der Landschaftsarchitekt muß also als Anwalt einer intakten Landschaft vorrangig Klärungsarbeit leisten und das auf die Gefahr hin, bei potenten Kunden, wird er mißliebig, keine Aufträge zu bekommen!

Sollen Planungen im Naturschutz realisiert werden können, müssen sie den Betroffenen verständlich gemacht werden. Die Ausführung von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Sanierung der Landschaft erfordert die Bereitschaft von Grundstückseigentümern, Landnutzern oder Erholungssuchenden. Die Notwendigkeit, den Gemeindebürger intensiv an der Aufstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen zu beteiligen, ergibt sich auch aus § 2 a BBauG.

Festzuhalten ist also, daß der Landschaftsplan als Fachplan des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Bayern wegen der örtlichen Planungshoheit der Gemeinde nicht von der Fach-

behörde, also der Naturschutzbehörde, erstellt wird. Man kann darüber streiten, ob die Ergebnisse im Endeffekt so viel anders sind, wenn in Bayern ein Fachmann den Landschaftsplan erstellt und dieser dann, weil nicht genehm, vom Auftraggeber abgeändert wird, oder wie dies z. B. Niedersachsen anstrebt, der Landschaftsplan vom Fachmann der unteren Naturschutzbehörde ausgearbeitet wird und schließlich in der Kreisverwaltungsbehörde sowie im Anhörungsverfahren von den Gemeinden wegen entgegenstehender Fachinteressen geändert wird.

Nur der Vollständigkeit wegen sei darauf hingewiesen, daß in einer Rechtsverordnung des Bundes über Honorare für Leistungen der Architekten und Ingenieure vom 17. 9. 1976 (BGBl I S. 2805) auch die Honorierung landschaftsplanerischer Leistungen geregelt ist.

5. Anstehende rechtliche Entwicklungen

Das Bayerische Naturschutzgesetz, das wie eingangs erwähnt, rd. 3 1/2 Jahre vor dem Bundesnaturschutzgesetz erlassen wurde, ist nunmehr an die Rahmenbestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes anzupassen. D. h. für die Landschaftsplanung, daß auch in das Bayerische Naturschutzgesetz rechtliche Regelungen über den Inhalt, die Art der Aufstellung und die Verbindlichkeit der Landschafts- und Grünordnungspläne Eingang finden sollten. Zu bedenken wird dabei insbesondere die Ermächtigung nach § 6 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG sein, die Verbindlichkeit der Landschaftspläne für die Bauleitpläne vorzuschreiben, zumal § 9 Abs. 4 BBauG dazu ermächtigt, landesrechtliche Regelungen als Festsetzungen in Bebauungspläne aufzunehmen.

Für Bereiche, für die die städtebauliche Entwicklung und Ordnung die Aufstellung eines Bauleitplanes nicht erforderlich machen (§ 1 Abs. 3 BBauG), erweist sich eine ausschließliche Bindung der örtlichen Landschaftsplanung an die Bauleitplanung nicht als zweckdienlich. Gerade auch in solchen Bereichen kann sich die Notwendigkeit ergeben, Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen. Daher sollte bei einer Novellierung des Bayerischen Natur-

schutzgesetzes angestrebt werden, durch selbständige Landschaftspläne für den gesamten Gemeindebereich oder durch selbständige Grünordnungspläne für Teile des Gemeindebereiches auch solchen Erfordernissen Rechnung zu tragen.

Notwendig erscheint ferner eine förmliche Billigung des von der Gemeinde erstellten Landschafts- oder Grünordnungsplanes durch die Naturschutzbehörde. Es wäre damit weitgehend auszuschließen, daß ungeeignete Fachpläne des Naturschutzes und der Landschaftspflege Verbindlichkeit erlangen. Bei der Novellierung des Bayerischen Naturschutzgesetzes sollte ferner die Ermächtigung angestrebt werden, Planzeichen für Landschafts- und Grünordnungspläne in einer Rechtsverordnung zu regeln.

Solche Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsgrundlagen für die Landschaftsplanung sollten aber nicht übersehen, daß z. Z. gerade bei einflußreichen Leuten eine Planungsfeindlichkeit festzustellen ist. Das kann soweit gehen, daß die Landschaftsplanung als entbehrlich angesehen wird, »weil die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 6 BBauG ja sowieso den Erfordernissen des Naturschutzes und der Landschaftspflege entsprechen müssen.« Die Argumentation kann auch so irrational werden, daß Landwirte gegen die Landschaftsplanung aufgebracht werden, weil dadurch die ganze Landschaft verplant würde. Dabei geht es in der Landschaftsplanung vielfach gerade darum, ländliche Bereiche der Land- und Forstwirtschaft vor Straßen- und Siedlungsbau, Kiesabbau oder sonstiger Denaturierung zu bewahren.

Gute rechtliche Regelungen für die Landschaftsplanung bedürfen daher auch einer starken Lobby. Es wäre erfreulich, wenn sie der internationale Erfahrungsaustausch dieser Tagung allerorten auf die Wege brächte!

Anschrift des Verfassers:

Wolfgang Deixler
Ministerialrat,
Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen
Rosenkavalierplatz 2
8000 München

Natürliche Landschaftsräume in der Stadt

Kurt R. Schmidt

Das Thema »Natürliche Landschaftsräume in der Stadt« bietet verschiedene Ausgangspunkte. Wissenschaftlich ist es aus den unterschiedlichsten Perspektiven immer wieder behandelt worden. Es kann daher nicht meine Aufgabe sein, weitere Definitionen zu dem Begriff der Landschaft hinzuzufügen zu wollen. Nach Abstimmung mit der Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege soll am Beispiel der Stadt Augsburg (250.000 E) das Thema mit einem möglichst hohen Praxisbezug behandelt werden. Um gleich schon einige Schwerpunkte deutlich zu machen, halte ich eine Untergliederung in folgende fünf Themenbereiche für sinnvoll:

1. Landschaftliche Situation Augsburgs
2. Flächennutzungsplanung – Landschaftsplanung
3. Stadtbiotopkartierung Augsburg
4. Information – Zusammenarbeit
5. Verwaltung – Partner des Bürgers

Mit den Einzelausführungen möchte ich jedoch nicht beginnen, ohne an das Jahr 1961 zu erinnern: Schon damals haben namhafte Persönlichkeiten aus Sorge vor der fortschreitenden Zerstörung unserer natürlichen Umwelt Leitsätze formuliert und in der »Grünen Charta von der Mainau« niedergelegt.

Die zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der natürlichen Umwelt aufgestellten Forderungen und Grundsätze haben bis zum heutigen Tage nichts von ihrer Aktualität verloren. – Im Gegenteil!

Obwohl man mit Zitaten sparsam umgehen sollte, sei es mir wegen des aktuellen Bezuges, gerade auch aus kommunaler Sicht, aber trotzdem gestattet, einige besonders beachtenswerte Gedanken aus der Grünen Charta hier vorzutragen:

Die Grundlagen unseres Lebens sind in Gefahr geraten, weil lebenswichtige Elemente der Natur verschmutzt, vergiftet und vernichtet werden und weil der Lärm uns unerträglich bedrängt. Die Würde des Menschen ist dort bedroht, wo seine natürliche Umwelt beeinträchtigt wird. Zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten gehört das Recht auf ein gesundes und menschenwürdiges Leben in Stadt und Land.

Die gesunde Landschaft wird in alarmierendem Ausmaß verbraucht.

Deshalb ist es notwendig, gemeinsam die Lage zu überprüfen, zu planen, zu behandeln, um den Ausgleich zwischen Technik, Wirtschaft und Natur herzustellen und zu sichern. (GRÜNE CHARTA VON DER MAINAU, II., III., IV.)

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1980

Band/Volume: [2_1980](#)

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

Artikel/Article: [Rechtliche Grundlagen der Landschaftsplanung 25-29](#)