

Beitrag der kommunalen Landschaftsplanung zur Umweltprüfung und -überwachung von Flächennutzungsplänen



Nach Baugesetzbuch sollen die Bestandsaufnahmen und Bewertungen vorliegender Landschaftspläne in der Umweltprüfung von Bauleitplänen herangezogen werden. Darüber hinaus ist die Berücksichtigung der in Landschaftsplänen festgelegten Ziele festgesetzt. Landschaftspläne liefern daher umfassende Beiträge zum Umweltbericht für Bauleitpläne.

In der Planungspraxis besteht ein intensiver Beratungsbedarf zum Zusammenspiel von kommunaler Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung mit SUP. Diese Studie liefert Praxiserfahrungen zu diesem Zusammenspiel und leistet damit einen Beitrag zu einer nachhaltigen und umweltverträglichen Flächennutzungsplanung.

Im Rahmen der Fortschreibung der Landschafts- und Flächenutzungsplanung der Verbandsgemeinde

Obere Kyll bestand die Möglichkeit, die qualitativen und quantitativen Daten des Landschaftsplans von 1992 mit den aktuellen des Landschaftsplans von 2005 zu vergleichen und in Zusammenhang mit der Umweltüberwachung auf F-Planebene nach § 4c BauGB und der Umweltbeobachtung nach § 12 BNatSchG zu setzen.

Damit wurde erprobt, wie in Zukunft mit der Fortschreibung von Landschaftsplänen ein Beitrag zur Umweltüberwachung, aber bottom-up auch zur übergeordneten Umweltbeobachtung, geleistet werden kann.

Zusammenfassung

A) Umweltbeobachtung

Unter dem Stichwort „Monitoring“ sind die Aufgaben der **Umwelt-Überwachung** nach § 4c BauGB 2004 und der **Umwelt-Beobachtung** nach §12 BNatschG zu unterscheiden.

Ziel der Studie war eine Erprobung von Monitoring-Methoden auf der Ebene des Landschafts- / Flächennutzungsplans unter Einsatz geographischer Informationssysteme (GIS). Erprobungsgebiet war die Verbandsgemeinde „Obere Kyll“ (Eifel / Rheinland-Pfalz). Hier war 1990 eine der bundesweit ersten Bauleitplanungen unter Anwendung der Eingriffsregelung durchgeführt und die zugrunde liegende Landschaftsplanung 1992 umfangreich dokumentiert und veröffentlicht worden. Eine Gesamtfortschreibung des Landschaftsplans, diesmal auf GIS-Basis, ist 2004 erfolgt.

Die Fortschreibung des Flächennutzungsplans ist derzeit in Arbeit. Bei der Erstellung des Umweltberichtes sind auch Angaben zur Umweltüberwachung in der Zukunft zu machen, wofür jedoch jegliche Praxiserfahrung fehlt.

Deshalb wurden in dieser Studie anhand eines nachdigitalisierten Bestandsplans der Landschaftsplanung von 1990 Monitoring-Methoden entwickelt und auf ihre Praxistauglichkeit hin erprobt. Damit wird bereits heute eine Fachdiskussion ermöglicht, die im Normalfall erst bei der Fortschreibung digital erstellter Landschafts- und Flächennutzungspläne, also erst in 10-15 Jahren, anstünde. Gleichzeitig kann diese Studie einen weiteren Baustein für eine Langzeit-Dokumentation der Landschaftsplanung Obere Kyll von sicherlich bundesweiter Relevanz liefern.

Als Prüfmethode wurde in erster Linie der Vergleich von Bestandsdaten aus den Biotoptypenkartierungen eingesetzt. Da mit GIS-Programmen die Kartiereinheiten in Datenbanken georeferenziert gespeichert sind, ist ein exakter Vergleich von Bestandsveränderungen sowohl quantitativ als auch lagemäßig, d.h. in Bezug zu räumlichen Funktionen, möglich. In der Studie konnte so erstmals der Landschaftswandel nicht nur anhand von Einschätzungen, sondern auch mit harten Flächendaten dokumentiert werden. Das System ermöglicht die Bestandsanalyse für jede beliebige Auswahl von Räumen und liefert damit Anwendungsmöglichkeiten für viele räumliche Fach- und Gesamtplanungen.

Es wurden Räume für die Umweltüberwachung des FNP wie auch differenzierte Zielräume nach Naturschutz- und Wasserrecht analysiert und damit über rein quantitative Bestandsveränderungen hinaus qualitative Vergleiche des Wandels ermöglicht.

Der Bearbeitungsaufwand für solche Vergleiche ist gering, wenn alle Daten digital vorliegen. Er beträgt pro Analyseraum einschließlich der Kommentierung der rechnerischen Ergebnisse i. d. R. nur wenige Stunden.

1) Umweltüberwachung

Laut Einführungserslass zum BauGB ist auf FNP-Ebene nur die Überwachung folgender Planungs-Wirkungen zu leisten:

- **Windenergie** (Baurecht durch Ausweisung im FNP)

Ergebnis der Studie:

Bereits in zurückliegenden Teilfortschreibungen führten die Erfahrungen mit Windkraft zu einem Ausweisungsstopp und sogar teilweiser Rücknahme von Vorrangflächen. Ein Monitoring ist hier besonders wichtig.

- **Ausgleichsmaßnahmen**, die in Bebauungsplänen festgesetzt sind.

Ergebnis der Studie:

Die umgesetzten Maßnahmen zeigen sehr unterschiedliche Erfolge. Die Kompensationsziele wurden nur in seltenen Fällen erreicht, wobei sich eindeutige Trends bei verschiedenen Maßnahmentypen zeigen.

- *Schlechte Erfolgsaussichten:*

Entbuschung / Entwaldung / Offenhaltung, (Feucht- und Trockenstandorte), wenn keine wirtschaftliche Folgenutzung oder staatliche Naturschutzpflege gesichert ist.

- *Gute Erfolgsaussichten:*
 - Umwandlung von Fichten- in Laubwald, Waldauflichtung / -anreicherung
 - „Entfichtung“ von Bachauen, Umwandlung in Auwald- Renaturierung von Bachläufen und Uferzonen
 - Begrünung von Ortsrändern und Flurwegen, z. T. auch Anlage von Streuobst
 - Innerörtliche Durchgrünung

In Zukunft sollte dies bei der Neukonzeption von Maßnahmen berücksichtigt werden.

Das Monitoring auf FNP-Ebene ist im Rahmen des Fortschreibungszyklus (15 Jahre) sehr effizient (wenige Arbeitstage mit GIS-Unterstützung) und mit großen Rückkopplungseffekten durchführbar. In vielen Fällen kann auf eine vertiefte Prüfung im Rahmen von Bebauungsplänen verzichtet werden (Abschichtung nach §2 (4) BauGB).

2) Umweltbeobachtung

Über die Pflichten für den Umweltbericht nach BauGB hinaus fällt diese Aufgabe Bund und Ländern nach §12 BNatschG zu. Bislang gibt es auf der vorliegenden Maßstabsebene noch kein durchgeführtes Beispiel. Es bietet sich an, in Verbindung mit dem Monitoring der Flächennutzungspläne eine erweiterte Umweltbeobachtung „anzuhängen“, die regelmäßig (in den Fortschreibungsintervallen) und kostengünstig durchgeführt werden könnte. Eine solche sinnvolle Zusatzleistung im Rahmen der Landschaftsplanung müsste allerdings staatlich finanziert werden. Sie würde jedoch nach derzeitiger Kenntnis nur wenige zusätzliche Prozentpunkte der Grundleistung erfordern.

In diesem Zusammenhang wäre dann sicherlich eine Rückkopplung bzw. Meldung der Ergebnisse und Beobachtungsdaten an die Landesebene (Landesamt) erforderlich, um diese Beiträge dann in die landesweite Umweltbeobachtung einfließen lassen zu können, landesweit bedeutsame Auswirkungen zu identifizieren und ggf. entsprechende Abhilfemaßnahmen treffen zu können.

In der Studie wurden Bestandsveränderungen von Biotoptypen in qualifizierten Funktionsräumen verglichen und Konsequenzen für Schutzgutziele und -maßnahmen aufgezeigt, mit folgenden Ergebnissen:

| Quantitative Bestandsveränderung in „Zielräumen“ nach Naturschutz- und anderen Fachgesetzen 1990-2004 | Auswirkungen auf Raumfunktion |
|---|--|
| Natura-2000-Gebiete | - eher negativ |
| Naturschutzgebiete | - eher negativ |
| Naturpark Nordeifel | + eher positiv |
| Landschaftsschutzgebiet (Schutzzweck Geol./Landschaftsbild) | ++ positiv |
| Flächen der landesweiten Biotopkartierung | -- negativ |
| Sonderstandort trocken / feucht nach HpnV | + leicht positiv |
| Biotopvernetzungsräume nach LRP / Landschaftsplan | O indifferent |
| Wasserschutzgebiete | - eher negativ |
| Überschwemmungsgebiete | -- negativ |
| Kulturlandschaft | + leicht positiv |
| Agrarstruktur | -- negativ |
| Waldstruktur | ++ positiv |
| Besondere Erkenntnisse des Monitorings für Schutzgüter | Konsequenzen für Ziele und Maßnahmen |
| Arten- und Biotopschutz Pauschal geschützte Biotopflächen: Ohne Veränderung: 54 %, Verlust: - 46 %, Neuentstehung + 34 %, Saldo: - 11 % Rote-Liste-Biotope: Ohne Veränderung: 31 %, Verlust: - 69 %, Neuentstehung: + 55 %, Saldo: - 14 % | Die geringe Erhaltungsquote ist alarmierend. Neuentstandene Biotope können den hohen Verlust reifer Ökosysteme nicht ersetzen. Erhaltungszielen ist erheblich mehr Gewicht beizumessen, auch bei Ausgleichskonzepten. |
| Landschaftsbild / Erholung Die Belastungen und Qualitätsverluste haben in Teilbereichen durch Windenergie und Verkehrssteigerungen stark zugenommen | Freihaltung des Ostteils der Gemarkung mit hoher Erlebnisqualität und Erholungsnachfrage von zusätzlichen Belastungen, z.B. Windkraft |
| Wasser Negative Veränderungen trotz zunehmender Bemühungen beim Schutz des Grundwassers und der Wasserretention, bei Fließgewässern überwiegend positive Entwicklungen | Verstärkte Berücksichtigung der Ziele des Wasserhaushaltes |
| Boden Verluste durch Überbauung waren hoch, Belastungen durch land- und Forstwirtschaft waren rückläufig. | Verstärkte Innenentwicklung bei der Siedlungsplanung |
| Lokalklima Keine wesentlichen Veränderungen, ausgenommen geringfügige Zunahme von Verkehrsimmissionen | Beibehaltung |
| Sonstige Schutzgüter Mensch, Kultur- und Sachgüter, Vermeidung von Emissionen, Erneuerbare Energien: Keine wesentlichen Veränderungen | |

Grenzen der eingesetzten Monitoring-Methoden

Der statistische Vergleich von Bestandsveränderungen mittels GIS-System verbreitert erheblich die Datengrundlage für Planungen. Eine Bewertung der quantitativen Veränderungen hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der Schutzgüter im Vergleichszeitraum ist jedoch nur dann ohne höheren Aufwand möglich, wenn die gleiche Bewertungsmethoden Verwendung fanden. Anderenfalls müsste auch der ältere Datensatz mit jüngeren (auf dem Stand des Wissens befindlichen) Methoden durchgerechnet werden.

Die vorliegende Erprobung des Monitorings hat unerwartete wertvolle Erkenntnisse hervorgebracht. Es ist zu erwarten, dass solche Rückkopplungseffekte sehr nützliche Bausteine in zukünftigen Planungsprozessen sein werden.

Teil B - Umweltprüfung

Als **Leitziele der Flächennutzungsplanung** hat der Verbandsgemeinderat „Obere Kyll“ beschlossen:

- Innenentwicklung vor Außenentwicklung
- Schaffen und Erhalten sozial stabiler Bewohnerstrukturen
- Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung und des demographischen Wandels
- Schutz und Entwicklung einer menschenwürdigen Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen
- Beitrag zum allgemeinen Klimaschutz
- Baukulturelle Erhaltung und Entwicklung der städtebaulichen Gestalt und des Orts- und Landschaftsbildes

Der Entwurf wurde am 28.09.2006 vom Verbandsgemeinderat nach einem ca. 9-monatigen Aufstellungsprozess mit Beratung in allen Gremien (14 Ortsgemeinden) verabschiedet. An allen Sitzungen nahmen Städteplaner, Landschaftsplaner und die Bauverwaltung teil. Intensive Abstimmungen wurden mit weiteren Fachstellen, insbesondere mit der Kreisverwaltung Daun, der Landwirtschaftskammer Trier und dem Gemeinde- und Städtebund Rh-Pf. durchgeführt.

Bis zum Jahr 2020 wurde für die Verbandsgemeinde Obere Kyll ein Bedarf an zusätzlichen 1094 Wohneinheiten (entspricht ca. 73 ha) und ein weiterer Bedarf an Gewerbeflächen ermittelt. Dieser Bedarf wird vorrangig durch Innenentwicklung befriedigt (Anteil ca. zwei Drittel), Neuausweisungen wurden auf das unvermeidliche Mindestmaß beschränkt (Anteil ca. ein Drittel), um nachteilige Umweltauswirkungen durch Flächenverbrauch und Bodenversiegelung zu vermeiden.

Der vorgesehene Zuwachs an Siedlungsfläche bis zum Zieljahr 2020 wurde auf 5 % begrenzt. Im davor liegenden Planungsintervall 1990-2004 waren es 17 %.

Den rechtlichen Erfordernissen der Umweltprüfung des Flächennutzungsplans wurde wie folgt nachgekommen:

- Integration der meisten Angaben und Ziele der Landschaftsplanung als Bewertungsgrundlage für Auswirkungen der vorgesehenen Nutzungsänderungen auf Natur und Landschaft,
- Bewertung der Auswirkungen auf zusätzliche Schutzgüter nach UVPG / BauGB,
- Berücksichtigung der Entwicklungsziele der Landschaftsplanung als Grundlage für flächendeckende Beurteilungen und Darstellung aller Nutzungen, einschließlich Optionen zur Erhöhung ihrer Umweltverträglichkeit (z.B. Anreicherungen / Extensivierungen landwirtschaftlicher Teilflächen im Konsens mit der Landwirtschaftskammer),
- Ausweisung der genannten Entwicklungsoptionen (überlagernde Darstellung über Nutzflächen) als Flächenpool für Ausgleichsmaßnahmen bzw. als Rahmen für staatliche Förderprogramme im ländlichen Raum,
- Einbezug der Ergebnisse der Studie zur Umweltbeobachtung (Teil A dieser Veröffentlichung) für die Umweltprognose der Schutzgüter einschließlich der Konzeption von Ausgleichsmaßnahmen und die vorgesehene Umweltüberwachung des Flächennutzungsplans.

Die im zeitlichen Vorlauf fertiggestellte Landschaftsplanung konnte folgende Beiträge zum gesamten Planungsprozess liefern:

- Bereitstellung von ca. 90 % des erforderlichen Leistungsumfangs zur Erstellung des Umweltberichtes,
- Nutzung der Entwicklungskonzeption der Landschaftsplanung zu über 80 % für die Erstellung der flächendeckenden Übersichtskarte des Flächennutzungsplans (M. 1:10.000, GIS-Geometrien),
- Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung durch Vorauswahl grundsätzlich umweltverträglicher Baugebietsvarianten,
- Beitrag zum flächensparenden und energieeffizienten Bauen,
- Beitrag zur räumlichen Entkoppelung von Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe durch die Konzeption von Flächenpools, verbunden mit Kostenvorteilen durch hohe Flächenkonkurrenz und Flexibilisierung für Grundeigentümer (Anpassung an wechselnde Interessenlagen im Gültigkeitszeitraum des FNP).

Über die Erfordernisse der Umweltprüfung hinaus erscheint die nach Naturschutzrecht vorgesehene Entwicklungskonzeption der Landschaftsplanung wegen ihrer konzeptionell-kreativen Anstöße für die Gesamtplanung und damit für eine strategische Umweltvorsorge unverzichtbar. Sie kann damit weit mehr leisten als nur Datenbereitstellung, isolierte Schutzgutbewertungen und defensive/reaktive Erfassung von Planungsauswirkungen.