

## Beiträge der flächendeckenden Landschaftsplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme



Die Landschaftsplanung befindet sich in einer Situation, in der sowohl eine Konsolidierung des bisher Erreichten als auch eine perspektivische Weiterentwicklung notwendig sind. Die zu berücksichtigenden Aufgaben und die darauf bezogene Ausgestaltung der Landschaftsplanung sollten im Rahmen dieses Vorhabens untersucht werden. Hierfür waren zunächst die einschlägigen Anforderungen an die Landschaftsplanung im Einzelnen herauszuarbeiten, zu analysieren und zu bewerten. Die dabei gewonnenen Zwischenergebnisse dienen in Verbindung mit der Konsultation von Vertretern aus Wissenschaft und Praxis der Ableitung von Empfehlungen und Vorschlägen, die schließlich zu einem in sich schlüssigen Gesamtkonzept verdichtet wurden. Bei der

Entwicklung dieses Gesamtkonzepts war der Beitrag der Landschaftsplanung im Kontext ‚Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und technische Infrastruktur‘ von besonderem Interesse.

Neben einer Einleitung und der Zusammenstellung der derzeitigen rechtlich-strukturellen Grundlagen der Landschaftsplanung umfasst die Arbeit vier Kern-Untersuchungskapitel mit den Hauptthemen ‚Vorbereitung des Instrumenteneinsatzes durch die Landschaftsplanung‘, ‚Zieldimensionen des Naturschutzes und Landschaftsplanung‘, ‚Übergreifende Qualitätsanforderungen an die Landschaftsplanung‘ sowie ‚Beiträge zur Reduzierung und Qualifizierung der baulichen Flächeninanspruchnahme‘. In dem abschließenden siebten Kapitel werden Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung und Anwendung der Landschaftsplanung gegeben.

### Zusammenfassung

Die Landschaftsplanung befindet sich in einer Situation, in der sowohl eine **Konsolidierung** des bisher Erreichten als auch eine **perspektivische Weiterentwicklung** notwendig sind. Die zu berücksichtigenden **Aufgaben** und die darauf bezogene **Ausgestaltung** der Landschaftsplanung sollten im Rahmen dieses Vorhabens untersucht werden. Hierfür waren zunächst die einschlägigen Anforderungen an die Landschaftsplanung im Einzelnen herauszuarbeiten, zu analysieren und bewerten. Die dabei gewonnenen Zwischenergebnisse dienen in Verbindung mit der Konsultation von Vertretern aus Wissenschaft und Praxis der Ableitung von Empfehlungen und Vorschlägen, die schließlich zu einem in sich schlüssigen **Gesamtkonzept** verdichtet wurden. Bei der Entwicklung dieses Gesamtkonzepts war der Beitrag der Landschaftsplanung im Kontext ‚**Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und technische Infrastruktur**‘ von besonderem Interesse. Dies umfasst sowohl die Thematik der (quantitativen) Reduzierung als auch die der Qualifizierung der baulichen Flächeninanspruchnahme.

Im Überblick beruht die **Methodik** der vorliegenden Arbeit auf drei Säulen, die Theorie und Praxis miteinander verbinden: Eine umfangreiche **Auswertung der (Fach-)Literatur, der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und anderer Schriftquellen**, die Arbeit mit **Fallbeispielen** in Form von Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen, Landschaftsplänen und ergänzend informellen Planungen, die mit Anwendern diskutiert wurden (einschließlich der Ergänzung durch Interviews in ausgewählten Fällen) sowie die Durchführung von **themenbezogenen Expertengesprächen** in projektbegleitenden Arbeitsgruppen (PAG), Workshops und einer Expertentagung zur Reflektion und Überprüfung von Zwischenergebnissen, insbesondere vor dem Hintergrund der Praxistauglichkeit der Empfehlungen und Vorschläge.

Neben einer **Einleitung** in **Kapitel 1** und der Zusammenstellung der derzeitigen **rechtlich-strukturellen Grundlagen** der Landschaftsplanung in **Kapitel 2** umfasst die Arbeit vier Untersuchungskapitel (Kapitel 3 bis 6) sowie die abschließenden Empfehlungen zur Ausgestaltung und Anwendung der Landschaftsplanung in Kapitel 7.

Einen Schwerpunkt bildet zunächst die Frage, in welcher Form die Landschaftsplanung den **Einsatz von Umsetzungsinstrumenten vorbereiten** kann (**Kapitel 3**). Da die von der Landschaftsplanung ausgehenden unmittelbaren Wirkungen (Eigenwirkungen) begrenzt sind, stellt sich dieser Untersuchungsschritt als zentral für die Bestimmung der **Leistungsfähigkeit** der Landschaftsplanung dar. Analysiert werden dabei gesetzliche und untergesetzliche Maßgaben, Positionsbestimmungen von Ausschüssen und Fachverbänden sowie insbesondere Aussagen des Schrifttums einschließlich der Ergebnisse aktueller Forschungs- und Entwicklungsvorhaben. Auf der Basis dieser Untersuchung wird der mögliche Beitrag der Landschaftsplanung zu einem plan- und wirkungsvollen Einsatz verschiedenster Instrumente herausgearbeitet. Im Einzelnen behandelt werden Instrumente der **Naturschutzverwaltung**, Instrumente im Zusammenhang mit der **Vorbereitung und Zulassung von potenziell umweltbeeinträchtigenden Vorhaben** (einschließlich Umweltprüf-/folgenbewältigungsinstrumente), Instrumente der **Raumordnung und Bauleitplanung** (ebenfalls einschließlich Umweltprüf-/folgenbewältigungsinstrumente) und Instrumente von **Fachverwaltungen mit naturschutzkongruenten Teilzielen**, insbesondere solche der **Wasserwirtschaft**. Abschließend werden in kurzer Form Hinweise auf die spezifischen Instrumente der **Kommunen** jenseits der Bauleitplanung gegeben. Im Ergebnis liegt damit eine umfassende Betrachtung des Verhältnisses von Landschaftsplanung und Einzelinstrumenten vor. Diese erlaubt zum einen die Herleitung von Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung und Anwendung der Landschaftsplanung (vgl. Kapitel 7) und stellt zum anderen eine breite systematische Grundlage für weiterführende Einzelfragestellungen und für notwendige Standardisierungsprozesse im Handlungsfeld Landschaftsplanung dar.

**Kapitel 4** behandelt die Zieldimensionen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zeigt deren Bedeutung für die Landschaftsplanung auf. Es wird vorgeschlagen, zwischen **Handlungsgegenständen** und **Handlungszwecken** des Naturschutzes zu differenzieren. Zum Schutzgut werden die einzelnen Handlungsgegenstände **Luft/Klima, Wasser, Gestein/Boden, Pflanzen, Tiere, Ökosysteme (Biozönosen, Biotope) und Landschaften** in Verbindung mit bestimmten Handlungszwecken. Diese Handlungszwecke lassen sich zu drei grundlegenden Zieldimensionen zusammenfassen: **Diversitätssicherung** (Erhaltung des

natürlichen und des kulturlandschaftlichen Erbes), **materiell-physische Funktionen** in einem konkreten Raumausschnitt (dies umfasst einen Großteil der klassischen „Landschaftsfunktionen“) und Funktionen im Kontext **„Erleben und Wahrnehmen von Natur und Landschaft“** in einem konkreten Raumausschnitt (in der Praxis bisher häufig reduziert auf den Aspekt ‚Landschaftsbild‘). Für die letztgenannte **Zieldimension (‚Erleben und Wahrnehmen‘)** sowie für den **Handlungsgegenstand ‚Landschaft‘** wird besonderer Fortentwicklungs-/Abstimmungsbedarf festgestellt. In diesem Zusammenhang werden Hinweise für eine weiterführende Behandlung gegeben.

Unter der Überschrift **„Übergreifende Qualitätsanforderungen an die Landschaftsplanung“** widmet sich **Kapitel 5** zunächst strukturellen Fragen, nämlich denen der **Qualitätssicherung, Standardisierung und Evaluation**, sodann der Komponente Aktualität der Planaussagen mit den Themen **Umweltbeobachtung** und **Fortschreibung** der Landschaftsplanung sowie schließlich den Aspekten **Zugang zu Umweltinformationen, Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung**. Von erheblicher Bedeutung ist zudem die **Prozesshaftigkeit** der (Landschafts-)Planung. Die Aufgabe einer professionellen ‚Prozess-Steuerung‘ umschließt dabei sowohl die rechtlich strukturierten Verfahrensschritte als auch mögliche informelle Formen der Beteiligung.

**Kapitel 6** greift die Inhaltskomplexe der vorangegangenen Kapitel (Zieldimensionen, Vorbereitung des Instrumenteinsatzes und übergreifende Qualitätsanforderungen einschließlich Prozesssteuerung) auf und setzt diese in Beziehung zu der Thematik der **Qualifizierung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme**. Dabei werden die generellen, eigenständig für die Weiterentwicklung der Landschaftsplanung verwertbaren Erkenntnisse der Kapitel 3 bis 5 im Hinblick auf einschlägige Aspekte der baulichen Flächeninanspruchnahme **ausgewertet und vertieft**, so dass im Ergebnis sowohl übergreifenden Fragestellungen im Kontext Landschaftsplanung als auch solchen mit dem spezifischen Fokus der Flächenproblematik Rechnung getragen wurde. Weiter wird ein besonders handlungsrelevanter Teilaspekt näher beleuchtet, nämlich das Zusammenwirken von Landschaftsplanung und **Freiraumentwicklung im besiedelten Bereich**.

**Kapitel 7** umfasst die **Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung und Anwendung der Landschaftsplanung**. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass es Aufgabe der Landschaftsplanung ist, die von § 1 BNatSchG umfassten **Ziele** des Naturschutzes und der Landschaftspflege **räumlich zu konkretisieren** und **Beiträge zu deren Umsetzung** zu leisten.

Als **Fachplanung von Naturschutz und Landschaftspflege** liegt ihre Aufgabe zunächst in der schlüssigen Herleitung und Entwicklung von **Naturschutzzielen** für den jeweiligen Planungsraum. Dabei hat sie das vollständige in § 1 BNatSchG angelegte Zielspektrum zu bearbeiten und in Form einer gesamthaften räumlichen Betrachtung zu verdichten. Sowohl im Hinblick auf eine stringente und nachvollziehbare Ausrichtung des Handelns der Naturschutzverwaltung als auch in Bezug auf die anderen Adressaten der Landschaftsplanung sind fachlich begründete, inhaltlich präzise und systematisch stimmige Zielsysteme von großer praktischer Bedeutung. Weiter hat die Landschaftsplanung die Aufgabe der **konzeptionell-inhaltlichen Vorbereitung** der Umsetzung dieser Ziele mit den **Instrumenten der Naturschutzverwaltung**. Der von der Landschaftsplanung zu leistende Beitrag unterscheidet sich dabei in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der jeweiligen Steuerungsmechanismen.

Während beispielsweise der Landschaftsplanung im Rahmen von Typusschutzinstrumenten wie Natura 2000 die Aufgabe der Abfrage, Zusammenführung und Darstellung von (vorhandenen) Informationen und deren Einbindung in den planerischen Gesamtkontext zukommt, sollte ihr Beitrag bei einem gesetzlich relativ offen ausgestalteten Instrument wie dem Landschaftsschutzgebiet stärker in einer inhaltlichen Bedarfsherleitung und der Vorbereitung der konkreten Ausgestaltung bestehen. Die Effizienz der Landschaftsplanung lässt sich durch eine Berücksichtigung dieser instrumentenspezifischen Beiträge erhöhen.

Im Hinblick auf **Raumordnung, Bauleitplanung und die umweltrelevanten Zulassungsentscheidungen** (einschließlich deren Vorbereitung) macht die Landschaftsplanung die von § 1 BNatSchG umfassten Belange in ihrem konkreten Gewicht fassbar und setzt damit Maßstäbe im Rahmen von Raumnutzungsentscheidungen. Der Strategischen Umweltprüfung kann im Kontext der **umwelt-(naturschutz)bezogenen Qualifizierung bzw. Optimierung** der betroffenen Planungen eine wichtige unterstützende Funktion zukommen, sie ist allerdings umgekehrt bei der materiellen Prüfung und Einbindung der Naturschutzbelange auf die Landschaftsplanung angewiesen. Aus Sicht der Belange des Naturschutzes ist eine Bezugnahme auf Aussagen der Landschaftsplanung durch **andere Fachverwaltungen mit kongruenten Teilzielen** (z.B. Wasserwirtschaft, Land- oder Forstwirtschaft) wünschenswert. Soll die Landschaftsplanung als Instrument über die bestehenden faktischen Kooperationen zwischen Naturschutz und anderen einschlägigen Flächenverwaltungen hinaus wirkungsvoll eingesetzt werden, sind insbesondere Verlässlichkeit und fachliche Qualität hinsichtlich der gelieferten Beiträge notwendig. Soweit der Landschaftsplan in der Trägerschaft der **Kommunen** liegt, sollten dessen Planinhalte nicht allein auf naturschutzrechtliche Instrumente und die Bauleitplanung ausgerichtet sein. Vielmehr ist es sinnvoll, ergänzend auch die Interessenschwerpunkte der Gemeinden in den Blickpunkt zu nehmen und die gegebenen Handlungs- und Entscheidungskompetenzen auf gemeindlicher Ebene verstärkt zu berücksichtigen.

Aus den aufgezeigten Aufgaben der Landschaftsplanung, die gleichzeitig nochmals deren **zentrale Bedeutung** für eine stringent angelegte und konzeptionell geleitete raumbezogene Umweltpolitik belegen, ergeben sich verschiedene **strukturelle Anforderungen**.

Die flächendeckende, fortschreibungspflichtige und gesamthaft-konzeptionell ausgerichtete Landschaftsplanung sollte aus den drei Ebenen Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenplan und Landschaftsplan bestehen. Eine Abweichung von diesem Grundmodell ergibt sich für die Stadtstaaten und gegebenenfalls im Hinblick auf die Differenzierung in zwei überörtliche Planebenen für wenige kleine Flächenländer. Darüber hinaus ist sowohl unter zielbezogener als auch unter instrumenteller Sicht von fachlicher Seite eine bundesweite landschaftsplanerische Betrachtung ausgesprochen sinnvoll.

Im Einzelnen ist auf die Umsetzung des **Ausgestaltungs- bzw. Konkretisierungsprinzips** zwischen den Ebenen (Durchgängigkeit, inhaltliche Stringenz) ebenso zu achten, wie auf das Gebot einer sachgerechten **Abschichtung** (Aufgabenteilung, Vermeidung von Doppelarbeit). Unter Beachtung dieser Maßgaben und unter Beibehaltung eines **gemeinsamen Grundkanons** im Sinne des § 14 BNatSchG ergeben sich für die drei genannten Planebenen **Schwerpunktsetzungen** hinsichtlich ihrer Aufgaben und Inhalte. Diese Schwerpunk-

setzungen werden gleichermaßen generell wie auch im Hinblick auf die Problematik der baulichen Flächeninanspruchnahme herausgearbeitet.

Sowohl die Maßstabsfunktion im Hinblick auf andere Raumnutzungen als auch die mit der Rolle als Naturschutzfachplanung verbundenen Funktionen verlangen ein **eigenständiges Landschaftsprogramm sowie eigenständige Landschaftsrahmenpläne**. Diese Einschätzung gilt **auch für die kommunale Ebene**, obwohl aufgrund der regelmäßig vorliegenden einheitlichen Planungsträgerschaft der Gemeinden in diesen Fällen prozessbezogene Aspekte der gegenseitigen Abstimmung zwischen Bauleitplanung und Landschaftsplanung tendenziell eine größere Rolle spielen als bei einer institutionalisierten Wahrnehmung von Belangen durch Fachbehörden.

Weitere strukturelle Anforderungen betreffen die **Aktualität** der Planaussagen, die **inhaltliche Qualität** des einzelnen Planwerks, die **gesetzliche Ausgestaltungstiefe** der Regelungen zur Landschaftsplanung und die **Standardisierung** in Form von Fachkonventionen/vereinbarungen. In klarstellender Form wird auf den Begriff der **Modularisierung** in der Landschaftsplanung eingegangen.

Darüber hinaus wird empfohlen, Landschaftsplanung verstärkt als **Prozess** zu verstehen und auszugestalten, der – in Phasen gedacht – mit einem ‚Screening‘ beginnt, sich über die Festlegung von Bearbeitungsumfang und -tiefe sowie geeigneter Methoden („Scoping“) fortsetzt und über die beschriebenen Phasen bis zur Evaluation reicht, und der neben der bisher bereits üblichen Beratung bei Abwägung und Entscheidungsfindung auch die **Bürger- und Behördenbeteiligung** regelmäßig einschließt. Die Umsetzungschancen von Landschaftsplanung hängen mit dem Grad ihrer **Verankerung** bei jenen zusammen, welche entsprechende Instrumente bedienen und die Umsetzung tatsächlich leisten. **Kommunikation und Partizipation** bekommen bei der Aufstellung von Landschaftsplänen seit Ende der 90-er Jahre ein stärkeres Gewicht. Methoden informeller und kommunikativer Planung spielen eine zunehmend wichtige Rolle dabei, Planungsadressaten ausfindig zu machen, ihre Interessen und Probleme kennen zu lernen und sie dafür zu gewinnen, sich im Planungsprozess zu engagieren. Dabei wirken auf den drei Ebenen Land, Region und Kommune zum Teil ähnliche, zum Teil je eigene Akteurskreise. Entsprechend sind die Formen und Methoden partizipativer Planung weniger ebenen-, sondern vor allem ziel- und zweckspezifisch einzusetzen. Auch die Möglichkeiten, auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hinzuwirken, können durch partizipative und speziell kooperative Planungsmethoden begünstigt werden.

Aufbauend auf den Hinweisen im Rahmen der einzelnen Untersuchungsabschnitte wird abschließend der Bedarf an weiterführender **Forschung** zusammengestellt. Darüber hinaus wird auch an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass die **Etablierung fachlicher Diskurse, die Ausbildung von Fachkonventionen und die systematische Sammlung von gelungenen Beispielen aus der Praxis** geeignet sind, die Leistungsfähigkeit der Landschaftsplanung zu stärken.