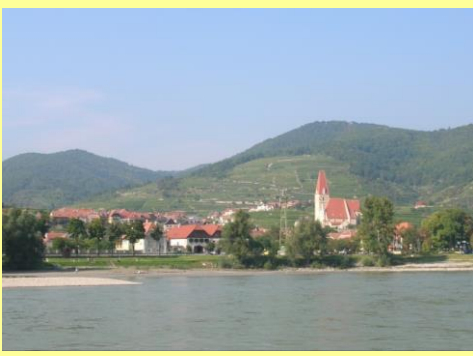




Landschaftspläne in Europa. Status quo und Perspektiven konzeptioneller Land- schaftspläne im europäischen Vergleich

Erweiterter Ergebnisbericht

Ilke Marschall

Landschaftsplan (D) - Landschapsontwikkelingsplan (NL) -
Landschaftsentwicklungskonzept (CH) - Landschaftskonzepte (A) -
Plan de paysage (F) - Piani paesaggistici regionali (I) -
AONB management plan (GB)

Landschaftspläne in Europa. Status quo und Perspektiven konzeptioneller Land- schaftspläne im europäischen Vergleich

**Erweiterter Ergebnisbericht zum
Workshop vom 17. bis 20. September 2008
an der INA Insel Vilm**

**Eine Einführung in die Begrifflichkeiten sowie den derzeitigen „State of Art“ in
den am Workshop beteiligten Ländern**

Ilke Marschall

unter Mitwirkung von
Adriana Gherzi, Gottfried Hage, Gerrit-Jan v. Herwaarden, Thomas Knoll,
Christopher Smith, Rob Schröder, Rob le Rutte

Liebenau, Dezember 2008

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
1. Einführung	4
2. Die ELK als „common agreement“ und Bestärkung einer Landschaftsplanung in Europa	6
2.1. Zentrale Ziele und Inhalte der ELK	6
2.2. „Landscape planning“ als Begriff und Gegenstand der ELK	6
2.2.1. Termini	6
2.2.2. Fachpolitische Aufgaben im Sinne der ELK	7
2.3. Empfehlungen zur Umsetzung der Landschaftspolitik in den Guidelines 2008	10
2.3.1. Allgemeine Hinweise bzw. Empfehlungen der Guidelines	10
2.3.2. Der Landschaftsplan als Instrument der Landschaftspolitik	11
3. „State of Art“: Landschaftspläne in ausgewählten europäischen Ländern	14
3.1. Einführung	14
3.2. Deutschland	14
3.3. England bzw. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	17
3.4. Frankreich	18
3.5. Italien	21
3.6. Niederlande	22
3.7. Österreich	25
3.8. Schweiz	27
4. „Advance the state of art“: Aktuelle Herausforderungen für Landschaftspläne in Europa	29
5. Anhang	30

Abbildungsverzeichnis

Titelbild von links oben nach rechts unten:

Weißkirchen i. d. Wachau, Österreich; Weltkulturerbe Mühlen von Kinderdijk Overwaard-Polder, Niederlande; Lilienstein, Stadt Königstein und Elbtal, Deutschland; Warwick, Grafschaft Warwickshire, Mittelengland, Großbritannien; Cinque Terre, Vernazza, Ligurische Küste, Italien; Unteres Engadin, Kanton Graubünden, Schweiz; Cap Fréhel, Nordbretagne, Frankreich; (Fotos: Schiller)

Abb. 1: Die Teilnehmer des Workshops (Foto: Gerrit-Jan van Herwaarden)

Abb. 2: Stadtansicht von Fulda (Foto: Stadt Fulda)

Abb. 3: Norfolk Coast: Geschützte Landschaft in Ostengland (Foto: Norfolk Coast Partnership / Sheils Flynn)

Abb. 4: Landschaft in der Haute Moselotte (Foto: Marc Verdier)

Abb. 5: Die Terrassenlandschaften von Cinque Terre: Ein Handlungsraum des Landschaftsplans der Region Ligurien (Foto: Adriana Ghersi)

Abb. 6: Pflege und Management in wertvollen Landschaften, wie die Moore in Holland, haben einen hohen Stellenwert in der räumlichen Entwicklungspolitik (Foto: Rob Schröder)

Abb. 7: Für Schutzgebiete werden in Tirol Pflegepläne erarbeitet (Foto: Jens Schiller)

Abb. 8: LEK Gossau: Umsetzungsbeispiel Neupflanzung von Obstbäumen und Vermarktung der Produkte als Einnahmequelle der Landwirte (Foto: Hochschule für Technik, Rapperswil)

Anhang

Die „Field structure“ for the LE:NOTRE Landscape plans data-base

Quellenverzeichnis

Tabellarische Übersicht: Landschaftspläne im europäischen Vergleich

1. Einführung

Was wird unter Landschaftsplanung verstanden? Welche Rolle und Funktion wird Landschaftsplänen in den verschiedenen Staaten Europas zugewiesen? Was sind Inhalte von Landschaftsplänen? Bis zur Verabschiedung der europäischen Landschaftskonvention im Jahr 2000 fehlten hier internationale Definitionen. Einzelne Tagungen und Zusammenkünfte (Massachusetts 1986¹, Hannover 1990, Hannover 1999) gaben ein z. T. recht buntes Bild naturschutz-, umwelt- oder auch landschaftspolitischer Aktivitäten.

Seit 2002 ermöglicht LE:NOTRE² einen vertieften internationalen Austausch in der Disziplin der Landschaftsarchitektur. Dieses durch die ECLAS³ begründete Netzwerk, ermöglicht neben einem Austausch bezüglich der europäischen Ausbildung von Landschaftsarchitekten auch einen inhaltlichen und fachpolitischen Diskurs. Für die Landschaftsplanung zentral sind hier insbesondere die Arbeitsgruppen „Landscape Planning“ und „Landscape Management“ und „Cultural Landscapes“⁴.



Abb. 1: Die Teilnehmer des Workshops

Verbunden mit dem Workshopthema ist die Frage nach der Bedeutung, Notwendigkeit und Perspektive von Landschaftsplänen in Europa. Existieren sie? Wie ist ihr jeweiliges Selbstverständnis?

Unterschiedliche Planungssysteme oder auch unterschiedliche gesellschaftliche und geographische Entwicklungen, Problemstellungen und Herausforderungen führten zu unterschiedlichen Herangehensweisen, einer unterschiedlichen administrativen Einbindung und auch zu unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunktsetzungen. Dies betonen z. B. auch KIEMSTEDT et al. 1991. So lassen „die unterschiedlichen Auffassungen über Ziele und Aufgaben der Landschaftsplanung, ihre unterschied-

¹ Nach KIEMSTEDT et al. (1991,1) wurde ein internationaler Austausch über Landschaftsplanung durch Carl Steinitz mit der „World Conference on Landscape Planning Education“ an der Harvard Universität in Massachusetts 1986 eingeleitet.

² Thematic Network Project in Landscape Architecture (www.le-notre.org)

³ European Council of Landscape Architecture Schools (www.eclas.org)

⁴ Working groups: Landscape planning, landscape management, cultural landscapes (http://www.le-notre.org/working_groups/working_groups_overview.php)

lichen Wirkungsmöglichkeiten, bedingt durch spezielle Traditionen sowie verschiedene administrative und juristische Regelungen“ das Thema sehr schwierig erscheinen.

Während in einigen Ländern Europas Landschaftspläne mehr und mehr zum Thema werden bzw. ihr Bedarf gesellschaftlich bzw. fachpolitisch thematisiert wird, haben Landschaftspläne in Deutschland z. T. an Bedeutung verloren bzw. befinden sich in einer Phase der inhaltlichen und methodischen Neuorientierung.

Vor diesem Hintergrund wächst das Interesse an einem Austausch über die Ziele der jeweiligen Landschaftspläne, deren Einbindung in das jeweilige Planungssystem sowie deren Methodik bzw. Vorgehensweise. Bisher wurden Kenntnisse über Landschaftspläne in den verschiedenen Ländern der EU nur sehr begrenzt ausgetauscht. In Deutschland erarbeitete 1999/2000 eine studentische Projektarbeit an der TU Berlin eine umfangreiche Übersicht über Landschaftsplanung in Europa⁵ (TU Berlin 2000). Vom 27.09. bis 01.10.1999 fand an der Universität Hannover eine vom BMU sowie der niedersächsischen Landesregierung geförderte internationale Konferenz mit dem Titel „Landschaftsplanung in Europa“ statt. Der Tagungsband (v. HAAREN et al. 2000) erlaubt unterschiedlich detaillierte Einblicke in die Planungssysteme und landschaftspolitischen Aktivitäten von 20 europäischen und nichteuropäischen Ländern. In der Zusammenschau dieses Kongresses empfiehlt v. HAAREN die Landschaftsplanung als ein „konsistentes Instrument“ weiter zu entwickeln und zu präsentieren. Empfohlen wurde dabei ein „flexibles Fundament“ das an die jeweiligen Traditionen und Planungssystem der Länder angepasst werden kann. Dabei wurde ebenso herausgearbeitet, dass dabei ein kooperatives Planungsverständnis und eine kreative und kommunikative Planung vermehrt von Bedeutung sein werden. Ebenso wurde eine Umsetzungsorientierung, sowie ein strategisches und prozessuales Planungsverständnis als wichtig herausgestellt (v. HAAREN 2000, 24,25).

Das Projekt „Benchmarking of Landscape Policy in North-West Europe“ (WASCHER et al. 2008) des Forschungsinstitutes Alterra in Wageningen erarbeitete eine Übersicht über Landschaftspolitik in den fünf Ländern Niederlande, Deutschland, England, Belgien und Frankreich⁶.

Seit 2008 ist das Netzwerk LE:NOTRE um den Aufbau einer europäischen „Landscape Plans Database“ bemüht, die zukünftig sicherlich Wesentliches zu einem Erkenntnis- und Entwicklungsprozess bezüglich der Landschaftsplanung beitragen wird, derzeit aber noch am Beginn steht.

Die Europäische Landschaftskonvention machte Landschaftsplanung erstmals zu einem Begriff einer internationalen Vereinbarung (*„has for the first time introduced the term ‘Landscape Planning’ into an international treaty“*) (STILES 2007). Dabei räumt STILES einschränkend ein, dass das, was unter Landschaftsplanung in den zahlreichen Staaten des Europarates verstanden wird, weit davon entfernt ist, klar zu sein (*„it is far from clear“* und *„certainly not consistent.“*) (STILES 2007). Aus diesem Grund, betont STILES ist es wichtig, dass dies transparenter wird und das gegenseitige Verständnis bezüglich der verschiedenen Ansätze unter den europäischen Staaten wächst (*„it would be important that there was greater transparency and mutual understanding of the different approaches to landscape planning both within and between European countries“*) (STILES 2007).

Im Folgenden (Kapitel 2) wird nun zunächst betrachtet, welche Impulse von der ELK in Bezug auf die Landschaftsplanung bzw. Landschaftspläne ausgehen bzw. welche Anregungen und Herausforderungen die ELK für Landschaftspläne ggf. bereit hält. Hierzu werden außer Aussagen der ELK selbst auch betreffende Textstellen des ebenso 2000 erschienenen „Explanatory report“ sowie der im Februar 2008 erschienenen „Guidelines for implementation“ betrachtet⁷.

In Kapitel 3 hingegen werden bisher vorliegende, im Rahmen des Workshops ergänzte Kenntnisse zum „state of Art“ der im Rahmen des Workshops betrachteten europäischen Länder zusammengeführt.

⁵ Das Projekt wurde unter dem Titel: „Umwelt- und Landschaftsplanung in den Ländern der Europäischen Union und der Schweiz“ im Sommersemester 1999 sowie im Wintersemester 1999/2000 an der TU Berlin unter Betreuung von Alfred Herberg durchgeführt. Untersucht wurden die Länder Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien.

⁶ Hierbei erfolgte z. T. eine Beschränkung auf einzelne Regionen (in D NRW, in Belgien Flandern)

⁷ Der englische und französische Text der ELK sowie der „explanatory report“, als auch „Guidelines for the implementation of the Convention“ vom 06.02.2008 finden sich aktuell unter:
http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Conventions/Landscape/default_en.asp#TopOfPage

Kapitel 4 zeigt mögliche Forschungsperspektiven im Rahmen eines internationalen Forschungsverbundes auf.

2. Die ELK als „common agreement“ und Bestärkung einer Landschaftsplanung in Europa

Vorbemerkung:

Im Folgenden Text finden sich immer wieder englische Originalzitate oder im Einzelfall auch französische Begrifflichkeiten. Dies ist insbesondere durch die noch nicht erfolgte offizielle deutsche Übersetzung der europäischen Landschaftskonvention und der sie ergänzenden Dokumente des Explanatory Reports sowie der Guidelines von 2008 begründet. Hierdurch sollen Sinnverstaltungen vermieden werden bzw. das Nachvollziehen in der Originalsprache ermöglicht werden.

2.1. Zentrale Ziele und Inhalte der ELK

Die ELK steht im Kontext des globalen Ziels einer „nachhaltigen“ Entwicklung (Präambel).

Kernziel der Europäischen Landschaftskonvention ist es, den Schutz, die Pflege und die Gestaltung der Landschaft zu fördern sowie eine europäische Zusammenarbeit in Landschaftsfragen zu organisieren (Art. 3). Nach Artikel 5 sollen sich alle Vertragsparteien verpflichten:

„Landschaften als wesentlichen Bestandteil des Lebensraums der Menschen, als Ausdruck der Vielfalt ihres gemeinsamen Kultur- und Naturerbes und als Grundstein ihrer Identität rechtlich anzuerkennen.“

Damit benennt der Europarat das Thema „Landschaft“ als wichtiges europäisches Politikfeld. Landschaft wird als Teil des kulturellen Erbes und damit als Kulturgut anerkannt und zugleich als unmittelbar bedeutsam für die Lebensqualität und die menschlichen Grundbedürfnisse nach Identität und Wohlbefinden herausgestellt. Dabei wird auch die regionale und örtliche Vielfalt von Landschaft in ihren natürlichen und kulturellen Anteilen gewürdigt. Indem die bis heute gewachsenen Kulturlandschaften „als Wiege unserer kulturellen Identität“ und als „gemeinsames Erbe“ erhalten, gepflegt und aufgewertet werden sollen, zollt die ELK auch der Geschichte den ihr gebührenden Tribut (BUERGI 2007, S.9).

Zugleich betont die ELK an verschiedenen Stellen die Erforderlichkeit einer intensiven Mitwirkung der Öffentlichkeit in Landschaftsfragen, so bei der Bewertung der „Werte“ der Landschaft (Art. 6 C 1b) oder der Entwicklung von landschaftsbezogenen Qualitätszielen Art. 6 D) (vgl. unten). Dies bringt ein modernes, bürgerorientiertes landschaftspolitisches Grundverständnis zum Ausdruck. Die ELK soll „dem Wunsch der Öffentlichkeit nach qualitativ hochwertigen Landschaften und nach aktiver Beteiligung an der Landschaftsentwicklung“ (Präambel, 7. Erwägungsgrund) entsprechen. Damit wird die weitere Entwicklung und Nutzung der Landschaft als politisches Aufgabenfeld benannt.

Ein weiteres grundsätzliches Kennzeichen der ELK ist die Betonung der Verantwortung der kommunalen Gebietskörperschaften. So wird hier mehrfach (u. a. Präambel, Art. 4) auf die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die Aarhus-Konvention und auch auf das europäische Rahmenübereinkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften Bezug genommen.

2.2. „Landscape planning“ als Begriff und Gegenstand der ELK

2.2.1. Termini

Im englischen Originaltext der ELK wird in Artikel 1 f „landscape planning“ als „*strong forward-looking action to enhance, restore and create landscapes*“ definiert. Der französische Originaltext verwendet den Begriff «*Aménagement des paysages*» und definiert diesen als «*les actions présentant un caractère prospectif particulièrement affirmé visant la mise en valeur, la restauration ou la création de paysages*».

Da bisher keine offizielle deutsche Übersetzung existiert, werden in Deutschland derzeit zwei Übersetzungstexte zitiert. Der eine Text Schweizer Herkunft⁸ übersetzt dabei „*Landscape planning*“ mit „Landschaftsplanung“ und führt dies wie folgt aus: „Maßnahmen von ausgeprägt zukunftsweisender Natur, die Landschaften aufwerten, wiederherstellen oder gestalten sollen“. Die „nichtamtliche Über-

⁸ <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Conventions/Landscape>

setzung Deutschland“⁹ wählt in Artikel 1 f den Begriff „Landschaftsgestaltung“ und definiert diese als „durchgreifende, vorausschauende Maßnahmen zur Verbesserung, Wiederherstellung oder Neuschaffung von Landschaften“.

Im „Explanatory Report“ werden die Begriffe noch mal erläutert, um eine einheitliche Interpretation zu sichern. Hier wird „*landscape planning*“ in der englischen Fassung wie folgt definiert:

„‘Landscape planning’ is the formal process of study, design and construction by which new landscapes are created to meet the aspirations of the people concerned. It involves framing proper planning projects, more particularly in those most affected by change and badly damaged areas (for example suburbs, peri-urban and industrial, coastal areas). The purpose of such planning projects is radically reshape the damaged landscapes.“

Dieser „landscape planning“ Begriff steht in Artikel 1 in einer Reihe mit den Begriffen „Landscape protection“ und „landscape management“. Diese kennzeichnen die drei Prinzipien der „*landscape action*“ und sollten dynamisch und zukunftsorientiert angewandt werden.

„‘Landscape protection’ consists of measures to preserve the present character and quality of a landscape which is greatly valued on account of its distincted or cultural configuration. Such protection must be active and involve upkeep measures to preserve significant features of a landscape“.

„‘Landscape management’ is any measure introduced, in accordance with the principle of sustainable development, to steer changes brought about by economic, social or environmental necessity. Such measures may be concerned with organisation of the landscape or its components. They will ensure a regular upkeep of the landscape and that the landscape evolves harmoniously and in a way that meets economic and social needs. The management approach must be a dynamic one and seek to improve landscape quality on the basis of the population’s expectations.“

Französische Fassung	englische Fassung	Nichtamtliche Übersetzung Deutschland	Übersetzung Schweiz
Paysage	landscape	Landschaft	Landschaft
Politique du paysage	landscape policy	Landschaftspolitik	Landschaftspolitik
Objectivé de qualité paysagère	Landscape quality objective	Landschaftsbezogenes Qualitätsziel	Landschaftsqualitätsziel
Protection des paysages	landscape protection	Landschaftsschutz	Landschaftsschutz
Gestion des paysages	landscape management	Landschaftspflege	Landschaftspflege
Aménagement des paysages	landscape planning	Landschaftsgestaltung	Landschaftsplanung

Tab. 1: Termini der Landschaftskonvention im internationalen Vergleich (ELK, Art. 1)

Damit bilden „*landscape protection*“, „*landscape management*“ und „*landscape planning*“ – als Schlüsselbegriffe – eine Art „Trilogie“ hinsichtlich einer konkreten „*landscape action*“. In den einzelnen in den einzelnen Landschaften sollen diese je nach Charakter der Landschaft und den für diese vereinbarten Zielen, ausbalanciert Anwendung finden. (Expl.R, 40) Ziel sollte dabei sein, den zukünftigen Wandel in einer Art zu managen, dass dies der Vielfalt und Qualität der verschiedenen Landschaften gerecht wird

Welche Rolle spielen hier Landschaftspläne?

2.2.2. Fachpolitische Aufgaben im Sinne der ELK

Instrumente werden in der ELK nur am Rande genannt. Unter dem Punkt Umsetzung verpflichtet die ELK in Art. 6 E die Vertragsparteien recht lapidar „zur Umsetzung ihrer Landschaftspolitik Instrumente einzuführen, deren Ziel der Landschaftsschutz, die Landschaftspflege und/oder die Gestaltung der Landschaft ist“.

⁹ <http://www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/176.htm>

Näheres hierzu ist dem „Explanatory Report“ (Expl.R) sowie den „Guidelines for the implementation of the Convention“ (Guidelines) zu entnehmen¹⁰. Der „Explanatory Report“ führt hier aus, dass es sich hier um gesetzliche, administrative oder fiskalische Instrumente zum Schutz, Management und zur Planung von Landschaften handeln kann und verfügbare Instrumente variiert werden können. Zu diesen Instrumenten gehören Landschaftspläne, einzelne Landschaftsprojekte und Schutzkategorien ebenso wie die Einforderung von Verträglichkeitsstudien oder auch Nutzungsverträge. So soll hier den Ländern ein an ihr jeweiliges System sowie die jeweiligen Probleme angepasstes Vorgehen ermöglicht bzw. nicht behindert werden.

Artikel 6 präzisiert jedoch die inhaltlichen Aufgaben der landscape action. So umfasst der „fachpolitische“ Auftrag der ELK:

- C) die „Erfassung und Bewertung“ von Landschaften,
- D) die Festlegung von „landschaftsbezogenen Qualitätszielen“ sowie
- E) die „Umsetzung“.

Zu C) Erfassung und Bewertung

Art. 6 C (1) formuliert die Anforderungen an die Erfassung und Bewertung dabei wie folgt:

„(1) Zur Verbesserung der Kenntnis der eigenen Landschaften verpflichtet sich jede Vertragspartei, unter aktiver Beteiligung der in Artikel 5 Buchstabe c genannten interessierten Parteien,

- a) i) die eigenen Landschaften in ihrem gesamten Hoheitsgebiet zu erfassen;
ii) ihre Charakteristika und die sie verändernden Kräfte und Belastungen zu analysieren,
iii) Veränderungen zu beobachten;
- b) den Zustand der auf diese Weise erfassten Landschaften unter Berücksichtigung der ihnen von den interessierten Parteien und der betroffenen Bevölkerung zugeschriebenen besonderen Werte zu bewerten.“

Nach dem Exp.R wird hierdurch die Bedeutung einer soliden Erfassung und Bewertung der Landschaft für späteres Handeln betont. Dies gilt für detailliertes Wissen über die Charakteristika, die bisherige Entwicklungsgeschichte sowie die Werte, die den Landschaften durch die Bevölkerung zugewiesen werden. Der Nachsatz *„evaluation need not involve a precise scale of values“* mag dabei Fragen aufwerfen (Expl.R 54). C 1 a verlangt dabei Forschung und Studien zur Erfassung der Charakteristika, der Dynamiken sowie des Veränderungsdruckes (*pressures*), der auf Landschaften lastet.

Nach den „Guidelines“ ist man sich dabei darüber bewusst, dass die derzeit in den einzelnen Ländern und Disziplinen angewandten Methoden nur bedingt für die im Sinne der ELK erforderliche transdisziplinäre Landschaftsanalyse geeignet sind (*there is an acute awareness of the inadequacies of the most frequently used theoretical and methodological instruments for operational needs*) (Guidelines, II.2.1.). Vielmehr ist im Sinne der ELK mit „Erfassen“ bzw. dem im Originaltext verwendeten Begriff „identify“ eine Beschreibung der wesentlichen Charakteristika sowie eine erste Problemidentifikation angesprochen.¹¹ Damit geht es explizit nicht nur um ein z. B. landesweites „Landschaftsinventar“ (z.B. „Atlas de Paysage“, schutzwürdige Landschaften“) staatlicher Behörden. Der Prozess der „identification“ im Sinne der ELK entspricht vielmehr einem Prozess der „Identifizierung, Beschreibung und Einschätzung“, der die natürlichen und kulturellen Merkmale der Landschaft sowie deren Entwicklung und die hier erkennbaren Wirkfaktoren erfasst. Dies sollte durch Experten sowie die Kenntnisse der Bevölkerung verifiziert bzw. anerkannt werden (Guidelines, II.2.1.).

Daher sollte „Landschaftswissen“ („landscape knowledge“) im Rahmen eines Prozesses der Identifizierung, Beschreibung und Einschätzung entstehen, der (verkürzt) Folgendes umfasst:

- Ein Verstehen und Beschreiben der spezifischen physikalischen Charakteristika der Orte im Kontext ihrer aktuellen Bedingungen. Dabei sind zugleich die Spuren der natur- und kulturbedingten Prozesse aufzudecken.

¹⁰ Beide Dokumente stehen auf der Website des Europarates derzeit nur in englischer und französischer Sprache zur Verfügung (vgl. oben)

¹¹ „Phase of comprehension and analysis of specific characteristics (description) and a phase of quality problem identification (assessment)“ (CM/Rec 2008/3, II.2.1.).

- Eine Untersuchung des Entwicklungsprozesses, um die vergangenen, gegenwärtigen und vorhersehbaren Kräfte und Risiken, die in der Landschaft wirken, zu erfassen,
- Ein Erkennen der Charakteristika und Wertigkeiten, die der Landschaft von den Experten und anderen zugewiesen werden. (Guidelines, II.2.1.)

Artikel 6 C 1b verlangt dabei, dass die Qualität der identifizierten Landschaften durch die breite Öffentlichkeit, interessierte Gruppen aber auch die Landeigentümer, Nutzer und „land manager“ eingeschätzt wird. Auf diesem Weg können schutzwürdige Aspekte der Landschaft oder „features“ in den Bedarf an Planung und Management besteht herausgearbeitet werden. Dies sollte in einem öffentlichen Prozess geschehen (siehe Expl. R, 57). Zugleich sollte eine prozessuale Verbindung zu der Entwicklung von Landschaftsqualitätszielen bestehen.

Zu D) Entwicklung von Landschaftsqualitätszielen

Nach Art. 6 D) verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, für die erfassten und bewerteten Landschaften „landscape quality objectives“ zu entwickeln. Dies sollte in Folge einer öffentlichen Anhörung gemäß Art. 5 D) geschehen.

„Jede Vertragspartei verpflichtet sich, nach einer öffentlichen Befragung gemäß Artikel 5 Buchstabe c für die erfassten und bewerteten Landschaften landschaftsbezogene Qualitätsziele festzulegen“. (ELK, nichtamtliche Übersetzung Deutschland). Der Begriff des „Landscape quality objective“ wird dabei bereits in Artikel 1 als zentraler Schlüsselbegriff unter c) definiert:

„‘Landscape quality objective’ means, for a specific landscape, the formulation by the competent public authorities of the aspirations of the public with regard to the landscape features of their surroundings“.

Diese „landscape quality objectives“, nachfolgend in Anlehnung an die Schweizer Übersetzung, auch „Landschaftsqualitätsziele“ (LQZ) genannt, sollten auf den identifizierten Charakteristika, Qualitäten, ihren Problemen und Potenzialen sowie der jeweiligen Wahrnehmung der Landschaften durch die Bevölkerung aufbauen (CM/Rec 2008/3, II.2.2.). Die LQZ stehen dann am Ende eines Prozesses der Ermittlung von möglichen „landscape operations“, die die Wissensproduktion hinsichtlich der Landschaft ebenso umfassen wie konkrete Handlungs- und Monitoringstrategien. Dies bringen auch die Guidelines zum Ausdruck. So repräsentieren die LQZ *„the end result of the process of devising landscape operations, which implies knowledge production, public consultation, policy formulation and action and monitoring strategies“*. Diese LQZ sollten dann die vorläufige „Richtschnur“ für die Ausarbeitung von Maßnahmen *„to protect, to manage and to plan landscapes and to manage them over time“* sein. LQZ sollten dabei für die verschiedenen Ebenen formuliert werden und durch die Stadt- und Regionalplanung ebenso wie durch Fachplanungen umgesetzt werden. Umgekehrt sind letztere in den Prozess der Formulierung der Ziele aktiv einzubinden (CM/Rec 2008/3, II.2.2.; vgl. unten).

Inwieweit die Erarbeitung von Landschaftsqualitätszielen in einem öffentlichen Prozess Aufgabe von Landschaftsplänen sein kann und soll, bleibt zu erörtern.

Bereits die Definition des Landschaftsbegriffs in Art. 1 (vgl. oben) weist auf die zentrale Bedeutung hin, die die ELK der Mitbestimmung durch die Bevölkerung einräumt: Landschaft ist ein „vom Menschen als solches wahrgenommenes Gebiet, (...)“.

Art. 5 c) fordert die Vertragsstaaten dazu auf, Verfahren für die Beteiligung der Öffentlichkeit, der kommunalen und regionalen Behörden und weiterer durch die spezifischen landschaftspolitischen Maßnahmen in Folge des Art. 6 „direkt Betroffener“ einzuführen. Während sich Art. 6 A, wie dargelegt, einer breiten Bewusstseinsbildung für Landschaftsfragen innerhalb der Zivilgesellschaft sowie innerhalb von privaten Organisationen und Behörden widmet, fordert Art. 6 B, wie dargelegt, ein multiinstitutionelles Ausbildungs- und Erziehungsprogramm. Damit jedoch begnügt sich die ELK nicht. Art. 6 C verlangt – neben einer z. B. in Deutschland ohnehin üblichen Beteiligung der Behörden – dezidiert die Einbeziehung der „Öffentlichkeit“ sowie der von der spezifischen Landschaftspolitik „Betroffenen“ in konkrete Planungsprozesse. Art. 6 C (1) a) fordert deren „aktive Beteiligung“ bei der Erfassung der Landschaft, der Analyse der Merkmale und der sie verändernden Kräfte und Belastungen sowie bei der Beobachtung von Landschaftsveränderungen (vgl. STÖGLEHNER 2006, 14).

Darüber hinaus ist nach Art. 6 C (1) b) der Zustand der erfassten Landschaften unter Berücksichtigung der ihnen von den interessierten Parteien und der betroffenen Bevölkerung zugeschriebenen besonderen Werte zu bewerten. Damit ist „Landschaftsbewertung“ – ein in Deutschland u. a. im

Rahmen der Landschaftsplanung umfänglich etablierter planungsmethodischer Schritt - kein rein fachlicher Vorgang, sondern in Konsultation und Rücksprache mit der Bevölkerung durchzuführen.

Dies gilt ebenso für die Entwicklung von „landschaftsbezogenen Qualitätszielen“. Dieser zentrale planungsmethodische und fachpolitische Prozess, auf dem üblicherweise die weitere Ableitung von Handlungsschritten und konkreten Maßnahmen basiert, wird den Fachpolitiken, wie z. T. befürchtet, nicht grundsätzlich aus der Hand genommen. Jedoch fordert die ELK zu einer „öffentlichen Anhörung“ einer breiten Öffentlichkeit ebenso wie der kommunalen und regionalen Behörden sowie der von den jeweiligen spezifischen Maßnahmen direkt Betroffenen auf. Dabei sollte „public involvement“ grundsätzlich als bereichernde „two-way communication“ zwischen Experten und der (lokalen) Bevölkerung bzw. den sogenannten „stakeholders“ betrachtet werden. Damit kann die ELK auch als „Übung in Demokratie“ dienen (CM/Rec 2008/3, II.2.3 A.). Zugleich räumen aber die Guidelines unter den generellen Regelungen ein, dass jeder Staat die Kriterien für eine Öffentlichkeitsbeteiligung und die Wege diese zu organisieren selbst definieren sollte (CM/Rec 2008/3, II.1.).

Der Öffentlichkeit sollte damit nicht nur ein Anhörungs- und Einwendungsrecht eingeräumt werden, sondern diese sollte sowohl bei der Erfassung und Bewertung der Landschaft als auch bei der Formulierung von landschaftsbezogenen Qualitätszielen aktiv beteiligt werden.

Zu E) Umsetzung

Nach Artikel 6 E verpflichtet sich jede Vertragspartei zur Umsetzung ihrer Landschaftspolitik Instrumente einzuführen, deren Ziel der Landschaftsschutz, die Landschaftspflege und/oder die Landschaftsplanung ist (Schweizer Übersetzung). Nähere Hinweise erfolgen hier nicht. Nach dem Explanatory Report lädt dieser Paragraph vielmehr die Vertragsstaaten ein, spezifische gesetzliche, administrative, fiskalische oder finanzielle Instrumente zum Schutz, Management und zur Planung von Landschaften einzuführen. Dies wird wie folgt ausgeführt: „*They include landscape plans, landscape projects, special status for certain types of landscape, a requirement that impact studies, activity licenses and land-use permits consider impact on landscape, emergency measures to safeguard threatened landscape, and so on.*“ (Expl.R, 61). Jedem Land wird dabei empfohlen eine Reihe von Instrumenten einzuführen, die sich gegenseitig ergänzen. Dabei wird bereits hier darauf hingewiesen, dass ein Expertenkomitee zur Erleichterung der Umsetzung „recommendations“ entwickeln kann. (Expl.R, 61).

2.3. Empfehlungen zur Umsetzung der Landschaftspolitik in den Guidelines 2008

2.3.1. Allgemeine Hinweise bzw. Empfehlungen der Guidelines

Wie 2000 angekündigt, geben die „*Guidelines for the implementation of the european landscape convention*“ (Recommendation) vom Februar 2008¹² ausführliche Hinweise zu einer möglichen instrumentellen Umsetzung der Ziele der ELK. So enthalten die „Guidelines“ eine Serie von theoretischen, methodischen und praktischen Leitsätzen und bieten damit eine unverbindliche landschaftspolitische „Weganleitung“ (guidance) an.

Zur generellen Umsetzung der Landschaftspolitik wird ein genereller Planungs- und Entwicklungsprozess (*general planning and development process*) empfohlen, der die Integration der Landschaftsbelange in sektorale Instrumente ermöglicht. Immer geht es dabei um Maßnahmen die der schon oben genannten „Trilogie“ der Europäischen Landschaftspolitik: „*protection, management and planning*“ von Landschaften dienen. So wird „landscape action“ als eine Kombination von „Schutz, Management und Planung“ gesehen, die im gleichen Gebiet aus- bzw. durchgeführt wird.

Die jeweilige Bedeutung dieser drei Begriffe wird auch in den Guidelines noch einmal detailliert dargestellt:

„*Protection*“ (vgl. auch Definition in Artikel 1...) wird dabei nicht als starrer Schutz des Bestehenden ausgeführt, sondern vielmehr sollte es darum gehen Wege und Mittel zu finden die Charakterzüge einer Landschaft auch für spätere Generationen zu erhalten und dabei den Wandel mit zu gestalten.

„The concept of protection includes the idea that landscape is subject to changes which, within certain limits, have to be accepted. Protective measures, which are currently being widely trialled, should not be designed to stop time or to restore natural or human-influenced characteristics that no longer exist; however, they may guide changes in sites in order to pass on their specific, material

¹² Recommendation CM/Rec (2008) 3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention (Adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies) (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246005>)

and immaterial features to future generations. A landscape's characteristics depend on economic, social, ecological, cultural and historical factors, the origin of which often lies outside the sites concerned. Landscape protection should find the ways and means of acting, at an appropriate level, not only on the characteristics present at sites but also on external factors."

"*Management*" ist, wie schon in der Definition in Artikel 1 zum Ausdruck kommt (vgl. ...) der nachhaltigen Unterhaltung und Entwicklung der Landschaft gewidmet und wird in den Guidelines wie folgt ausgeführt:

"Management of landscape is a continuing action aimed at influencing activities liable to modify landscape. It can be seen as a form of adaptive planning which itself evolves as societies transform their way of life, their development and surroundings. It can also be seen as a territorial project, which takes account of new social aspirations, anticipated changes in biophysical and cultural characteristics and access to natural resources."

Landscape Planning wird mit Bezug auf Artikel 1 wie folgt kommentiert:

"Landscape planning may be regarded in the same way as a territorial project and concerns forms of change that can anticipate new social needs by taking account of ongoing developments. It should also be consistent with sustainable development and allow for the ecological and economic processes that may occur in the medium and long terms. Planning also covers the rehabilitation of degraded land (mines, quarries, landfills, wasteland, etc.) so that they meet the stipulated landscape quality objectives."

Unter II.1. der „General provisions“ wird auf die Berücksichtigung der unterschiedlichen Traditionen und administrativen Systeme eingegangen. Das Subsidiaritätsprinzip bzw. die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung wird dabei an mehreren Stellen betont.

Unter dem Unterpunkt Kriterien und Instrumente der Landschaftspolitik benennen die Guidelines fundamentale Arbeitsschritte (stages) des Prozesses der zu „landscape action“ führt.

1. knowledge of the landscape: identification, description and assessment
2. definition of landscape quality objectives
3. attainment of these objectives by protection, management and planning over a period of time
4. monitoring of changes, evaluation of the effects of policies, possible redefinition of choices. (Guidelines, II.2.).

Eine Beteiligung, Beratung oder auch das «pooling of ideas» oder auch das Gutbefinden (*approval*) dieser Arbeitsschritte sollte in allen Phasen dieses Prozesses öffentlich erfolgen.

2.3.2. Der Landschaftsplan als Instrument der Landschaftspolitik

In einer Liste der „main categories of instruments“ bestehender und möglicher Instrumente wird an erster Stelle eine in die räumliche Gesamtplanung integrierte Landschaftsplanung (*landscape study plans included in spatial planning*) genannt:

- landscape planning: landscape study plans included in spatial planning;
- inclusion of the landscapes in sectoral policies and instruments;
- shared charters, contracts, strategic plans;
- impact and landscape studies;
- evaluations of the effects of operations on landscape not subject to an impact study;
- protected sites and landscapes;
- relationship between landscape and regulations concerning the cultural and historic heritage;
- resources and finances;
- landscape awards.

Im nachfolgenden Appendix 1, der als integrierter Bestandteil der Guidelines gilt, werden Instrumente genannt, die zur Umsetzung der ELK genutzt werden. An erster Stelle wird hier erneut „Landscape

planning“ aufgeführt. Dabei werden „autonomous landscape plans“ als auch „landscape studies as part of spatial planning“ unter einer Überschrift zusammengefasst.

Einführend wird betont, dass Landschaftsbelange im Rahmen eines systematischen „landscape planning process“, angepasst an die verschiedenen administrativen Ebenen, angegangen werden sollten (*landscape issues should be approached through a systematic landscape planning process*).

Dabei werden zwei Formen benannt:

- a) *a proper landscape planning and development system endowed with specific instruments interconnected at the different administrative levels (landscape plan)*
- b) *a systematic introduction of the landscape dimension into ordinary planning at different levels (national, regional, local), supplemented by specific studies and instructions (landscape studies). All spatial planning should have a landscape dimension.*

Diese Pläne und Studien, die aus einer Landschaftsperspektive zu erstellen sind, sollen sich dabei stets den besonderen Charakteristika, der gewöhnlichen Landschaftsqualität als auch der Aufwertung (*reassessment*) und dem Wiederaufbau (*rehabilitation*) von Landschaft widmen. Dabei sollten sie immer Folgendes umfassen:

- *operational provisions (funktionsbereite Maßnahmenvorschläge) concerning protection, management and planning, reassessment and or rehabilitation;*
- *educational provisions on informing and raising the awareness of the public and economic operator;*
- *direct participation by local people and stakeholders;*
- *tools to follow the transformation process and to gauge the level of effectiveness of the policies that have been put in place.*

Von der Form her wird nach den Guidelines 2008 ein „landscape plan“ oder eine „landscape study“ aus kartographischen Dokumenten und Beschreibungen bestehen, die die Ziele und vorgeschlagenen Maßnahmen darlegen. Der erforderliche Planungsprozess sollte möglichst administrativ unterstützt oder gesetzlich hintermauert werden. Eine Validierung, Erneuerung bzw. ein Updating der Landschaftspläne sollte regelmäßig erfolgen.

Im Anhang 1 und 2 wird die Aufnahme (*inclusion*) der Landschaft in sektorale Politikbereiche und Instrumente erläutert. Hier wird u. a. die Wichtigkeit der Integration von Landschaftsbelangen bzw. der Vorschläge der Landschaftspläne oder -studien in „all spatial planning and development instruments“ betont. Des Weiteren sollte die „Landschaftsdimension“ in weitere Programme und Instrumente einbezogen werden. Dies gilt z. B. für Energiemanagementpläne, Infrastruktur- und Verkehrsprogramme und -projekte, Pläne für Stau- und Rückhalteräume, Kulturerbe- und Tourismusprogramme, Naturschutzinstrumente sowie sämtliche Programme, Regelungen, Pläne, Aktions- und Förderprogramme für die Landwirtschaft. (*Guidelines, Appendix 2.*)

Ebenso im Appendix 2 werden dabei: "Principal characteristics of the analysis process and of landscape action plan for inclusion within general landscape planning instruments and within sectoral instruments" (Principal characteristics) benannt:

1. Es sind Landschaftseinheiten zu identifizieren (...)

"In accordance with the results of the knowledge acquired through activities focusing on the entire territory (identification and characterisation) clearly-defined and demarcated "landscape units" should be identified." ¹³

2. Der Landschaftsplan oder die Landschaftsstudie sollte für jede Landschaftseinheit Landschaftsqualitätsziele formulieren, die sowohl der Erhaltung der Charakteristika dienen als auch Vorschläge für die Entwicklung sowie die Aufwertung (*reassessment*) und den Wiederaufbau (*rehabilitation*) von Landschaften beinhalten.

¹³ The expression "landscape unit" is used to emphasise the importance of systematically studying the places concerned from the landscape perspective. It would be wrong to focus solely on just one form of analysis (for example, ecological, geographical, historical, visual, etc.). However, several terms based on different forms of landscape description and site interpretation may be used, as already happens in various states (for example, unit, area, system, structure, element (not only territorial but also linear, in networks, etc.).

„The landscape plan or study should set “landscape quality objectives” for each landscape unit. These cover: – conservation and upkeep of quality features (morphology, constituent elements, colours, etc., also taking account of construction methods and materials and symbolic characteristics and places, etc.); – provision for hubs of development in accordance with the various recognised landscape features, ensuring that development does not degrade landscape quality; – reassessment and/or rehabilitation of degraded or problematic areas in order to restore their qualities or create new ones.”

3. Die Landschaftsqualität sollte dabei u. a. unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit entwickelt werden

„The area’s landscape quality (protection, management, planning, reassessment, etc.), should be defined with regard to general and operational requirements and activities relating to devoting special attention to the measures needed for enhancing the landscape and for public use and accessibility of the sites concerned.”

4. Der Landschaftsplan oder die Landschaftsstudie sollte auch Vorschläge zur Bewusstseinsbildung etc. enthalten.

“The landscape plan or study should also include provisions on awareness raising, training and information to the public and to the different stakeholders whose activities affect the landscape (economists, technicians, administrators, etc.).”

5. Der Landschaftsplan oder die Landschaftsstudie sollte auch Vereinbarungen, sowie Gelder und Finanzierungsquellen beinhalten.

„Landscape plans or studies should also include agreements, grants and financing for the upkeep of landscape components, creation of structures and recreational and educational activities, etc., either by using specifically earmarked funds or indicating and emphasising the possibility of using funds belonging to particular sectors such as agriculture, tourism, culture, public works, etc., or encouraging the active participation of the general public and non-governmental organisations.”

6. Ein kurz- oder langfristiges Managementprogramm zur Umsetzung der Aktionen, die Akteure und Mittel zur Ausführung sollten benannt werden

„A short- or medium-term management programme for the implementation of action, presenting actors and the means to carry it out should be defined.”

7. Mittel zum Monitoring der Landschaftsveränderungen und der Effektivität der Maßnahmen sollten vorhanden sein.

“It is essential to have a means of monitoring landscape changes and the effectiveness of operations. This should help in the process of reviewing and reformulating landscape quality objectives and of redefining all phases of landscape policy and its resources on a periodical basis.”

Hier wird deutlich, dass durchaus abgezielt wird dass ein „*landscape action plan*“ auch den Prozess der Landschaftsanalyse und der Formulierung von LQZ mit umfasst bzw. zumindest auf diesem aufbaut.

Damit werden dem „*landscape plan*“ bzw. der „*landscape study*“ als konkretes Instrument der Umsetzung wesentlich mehr Inhalte und Funktionen zugeordnet, als dem in der ELK in Artikel 1 definiertem Begriff „*landscape planning*“.

Ist der Landschaftsplan somit als das zentrale zukunftsweisende Instrument zur Umsetzung an Nachhaltigkeit orientierter „Landscape action“ (protection, management, planning) im Sinne der ELK zu betrachten? Wie kann dies im jeweiligen Zusammenspiel mit weiteren räumlichen Aktivitäten stehen?

Im Folgenden widmet sich das Papier dem „State of Art“, um hier insbesondere bezüglich der letzten Frage weitere Erkenntnisse im internationalen Vergleich zu gewinnen.

3. „State of Art“: Landschaftspläne in ausgewählten europäischen Ländern

3.1. Einführung

Nachfolgend wird ein erster Überblick über bestehende „Landschaftspläne“ in einigen ausgewählten Ländern Europa sowie deren wichtigste Kennzeichen gegeben werden. Die hier wiedergegebenen Texte wurden im Nachklang des Workshops auf Vilm von den anwesenden Ländervertretern präzisiert und ergänzt.

Auffallend und charakteristisch für alle betrachteten Länder ist die enge Verbindung der Landschaftsplanung mit der räumlichen Gesamtplanung. Dies stellen auch WASCHER et al. in ihrer Studie über Nord-West-Europa heraus. So sind beide Disziplinen „horizontally orientated“ und integrieren bereits andere sektorale Inhalte in einem räumlichen Kontext (WASCHER et al. 2008, S. 12). Dabei hat die Räumliche Planung oft den Anspruch als neutrale bzw. objektive Planung zu agieren, die die verschiedenen räumlichen, z. T. konfligierenden Interessen integriert bzw. ausbalanciert.

Die Landschaftsplanung dagegen hat in verschiedenen Ländern die schwierige Rolle beides zu sein: eine sektorale Planung, die sich konkreten Aspekten des Schutzes, der Unterhaltung und des Managements von Landschaften widmet und zugleich eine „cross-sector“ Planung (im deutschen oft „querschnittsorientierte“ Planung oder „Querschnittsplanung“ genannt) ist, die auch andere räumliche Ziele integriert. (WASCHER et al. 2008, S. 12).

Dabei hängt, so auch WASCHER et al. die Bedeutung einer horizontalen (unverbindlichen) Planungsdisziplin vor allem von dem Gewicht ab, dass ihr andere Planungsdisziplinen geben. (2008, S. 12)

3.2. Deutschland

Die **Traditionen** der Landschaftsplanung reichen in Deutschland bis in das 19. Jh. zurück. Wichtige konzeptionelle Entwicklungen erfolgten in der Zeit des Nationalsozialismus aber auch in den Jahren des Wiederaufbaus sowie der Umweltbewegung der 50er bis 90er Jahre des 20. Jh. Mitte der 70er Jahre wurden Landschaftspläne als Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einzelnen Landesnaturschutzgesetzen etabliert. (Marschall 2007, 16-01)

1976 wurde die Landschaftsplanung als zentrales und konzeptionelles Instrument des Naturschutzes im **Bundesnaturschutzgesetz**¹⁴ verankert. Spätestens seit diesem Zeitpunkt wurde ihr die Aufgabe übertragen für die verschiedenen Ebenen der Raum- bzw. Gesamtplanung die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege (vgl. § 1 und 2 BNatSchG) zu operationalisieren und zu deren Umsetzung beizutragen. 2002 wurde dieser Auftrag erneut bestärkt und das Ziel einer flächendeckenden örtlichen Landschaftsplanung in § 16 (Abs. 1) gesetzlich verankert.

Da es sich beim Bundesnaturschutzgesetz bisher um ein sogenanntes Rahmengesetz gehandelt hat wird die Landschaftsplanung in den einzelnen (16) Landesnaturschutzgesetzen näher geregelt. Hier werden u. a. auch die Ebenen der Planwerke sowie die Integration der im Rahmen der Landschaftsplanung formulierten Ziele und Maßnahmenvorschläge in die räumliche Gesamtplanung näher konkretisiert. Für die Etablierung und Wirkungskraft der Landschaftsplanung in den einzelnen Ländern ist damit auch die jeweilige landespolitische Unterstützung, u. a. der Naturschutzverwaltungen, maßgeblich.

¹⁴ zuletzt umfänglich novelliert in 2002 (http://bundesrecht.juris.de/bnatschg_2002/index.html)

Planungsraum	Landschaftsplanung	Räumliche Planungen	Umwelt - Fachplanungen	Planungsmaßstab Landschaftsplanung
Land	Landschaftsprogramm*	Landesraumordnungsprogramm*	Generalplan Abwasserbeseitigung Generalplan Wasserversorgung Abfallentsorgungsplan Siedlungsabfall und Sonderabfall	1 : 500.000 bis 1 : 200.000
Region, Regierungsbezirk, Kreis	Landschaftsrahmenplan *	Regionalplan *	Wasserwirtschaftlicher Rahmenplan Bewirtschaftungsplan (Wasser) Abwasserbeseitigungsplan Abfallentsorgungsplan Siedlungsabfälle und Sonderabfälle Luftreinhalteplan als Sanierungsplan oder Vorsorgeplan Bodenschutzplan Sanierungsplan (Boden)	1 : 50.000 bis 1 : 25.000
Gemeinde	Landschaftsplan **	Flächennutzungsplan	Kommunale Abwasserbeseitigungskonzepte Lärminderungsplan	1 : 10.000 bis 1 : 5.000
Teil des Gemeindegebietes	Grünordnungsplan *	Bebauungsplan		1 : 2.500 bis 1 : 1.000
* Diese Planwerke sind nicht in allen Bundesländern vorgesehen; z. T. werden sie anders bezeichnet				
** In den Stadtstaaten sowie Nordrhein-Westfalen und Thüringen gelten andere Regelungen für diesen Plan				

Tab. 2: Die Landschaftsplanung im Verhältnis zur gesamträumlichen Planung und zu anderen Fachplanungen (www.bfn.de)

Dennoch ist die Arbeitsweise der Landschaftsplanung in allen 16 Bundesländern vergleichbar. So umfassen Landschaftspläne auf allen Ebenen in der Regel folgende zentrale Arbeitsschritte:

1. Eine Analyse und Bewertung des Zustandes von Natur und Landschaft auf der gesamten Fläche des Planungsraumes.
2. Eine räumliche Konkretisierung der Ziele (Zielkonzept).
3. Die Erarbeitung eines Maßnahmenkonzeptes.

In der Praxis hat sich dabei bei der Analyse ein schutzgutbezogener Ansatz etabliert. So werden in der Regel die abiotischen „Schutzgüter“ Boden, Wasser, Luft und Klima, das Schutzgut Arten- und Biotop sowie das Schutzgut Landschaftsbild hinsichtlich ihres status quo, ihrer Beeinträchtigungen sowie ihrer Potenziale analysiert und bewertet. Häufig lag dabei insbesondere in den 80er und 90er Jahren ein Schwerpunkt auf der Erfassung wertvoller Lebensräume (Stichwort: Biotoptypenkartierung). Die Dokumentation der Analyse erfolgt in der Regel mittels schutzgutbezogener Karten sowie textlich.

Seit den 90er Jahren spielen im Vorfeld der Entwicklung von Zielen vermehrt (naturschutzfachliche) Leitbilder eine Rolle. Diese werden meist teilraumbezogen formuliert.

Die aus der Analyse und den (fachlichen) Zielen abgeleiteten überörtlichen oder örtlichen „Erfordernisse und Maßnahmen“ (vgl. § 15 u. 16 BNatSchG) werden z. T. nach Schutzgütern oder auch nach den Kategorien Schutz, Pflege und Entwicklung gegliedert in „Entwicklungskarten“ oder „Entwicklungskonzeptionen“ dargestellt und textlich erläutert. Zum Teil werden textlich auch Hinweise zur

Umsetzung entwickelt. Diese Maßnahmenvorschläge variieren dabei je nach Planungsebene und Maßstab in ihrer Detailliertheit z. T. erheblich.¹⁵



Abb. 2: Stadtansicht von Fulda. Der Landschaftsplan der Stadt Fulda wurde 2002 fortgeschrieben. Er kann vollständig auf der Internetseite der Stadt Fulda eingesehen werden:
<http://www.stadtfulda.de/landschaftsplan>

In Folge von Reformen des deutschen Baurechtes nach 1998 werden in Landschaftsplänen zudem zunehmend auch Flächen oder Maßnahmen ausgewiesen, die als Kompensationsmaßnahmen im Kontext der Eingriffsregelung (vgl. §§18-21 BNatSchG) in Frage kommen (z. B. HERBERT & WILKE 2003, 66). Damit stehen Landschaftspläne zunehmend auch im Kontext von kommunalen „Ökokonten“ oder „Flächenpools“.

Zentrales Anliegen bleibt jedoch, die im Rahmen Landschaftsplanung entwickelten Ziele und Maßnahmenvorschläge in die verbindliche räumliche Gesamtplanung zu überführen. Hierfür wurden in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Integrationsmodelle entwickelt. In der (politischen) Planungspraxis verläuft dieser Integrationsprozess sehr unterschiedlich. So wird dieser wesentlich vom Prozess der Planaufstellung (so z. B. Einbeziehung von Entscheidungsträgern in den Planungsprozess, Mitwirkung naturschutzengagierter Schlüsselpersonen) aber auch von der inhaltlichen Qualität und den Schwerpunkten der Pläne beeinflusst.

Im Ergebnis erreichen Landschaftspläne in Deutschland einen sehr unterschiedlichen Umsetzungsgrad, der von - durch die örtlichen Planungsträger kaum beachteten - „Schubladenplänen“ bis hin zu einer 80%-igen Umsetzung reichen kann. Somit wird der Erfolg der seit 1976 in Westdeutschland und seit 1990 in Gesamtdeutschland z. T. umfänglich durch untergesetzliche Regelungen und z. T.

¹⁵ Eine Übersicht über digital vorliegende Landschaftspläne hält das BfN unter folgender Adresse bereit: http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landschaftsplanung/uebersicht_digi_neu.pdf
Unter http://www.bfn.de/0312_landsch_planung.html finden sich aktuelle Hinweise auf Veröffentlichungen, Positionspapiere etc. des BfN zur Landschaftsplanung.

auch finanzielle Unterstützung geförderten Pläne unterschiedlich gewertet (z. B. Marschall 2007, 119ff).

In Folge der für das Naturschutzrecht nunmehr eingeführten „Abweichungsgesetzgebung“ werden die Länder jedoch in Zukunft erweiterte Befugnisse zu einer landesspezifischen Ausgestaltung der Landschaftsplanung haben. Zugleich ist in Deutschland derzeit festzustellen, dass das Thema (Kultur)Landschaft, nicht zuletzt in Folge der ELK, zunehmend auch Themenfeld der Raumplanung und Denkmalpflege wird. Ersteres kommt z. B. durch das 2006 formulierte Leitbild der Raumordnung bzw. Raumentwicklung „Kulturlandschaft gestalten“ zum Ausdruck (BMBVS 2006).

3.3. England bzw. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland¹⁶

Ein eigenes umfassendes Konzept von Landschaftsplanung ist in Großbritannien (UK) nahezu unbekannt. Dies gilt nach HANDLEY & WOOD auch für den professionellen Status von Landschaftsplanung. So bewegt sich „landscape planning“ im UK als Profession auf dem gemeinsamen Grund zwischen „land use planning and landscape architecture“ (2000, 67). Auch der Begriff „landscape planning“ in dem Sinne, wie in z. B. STILES 1994 definiert¹⁷, ist im UK eher ungebräuchlich. Dennoch entwickelte sich in den vergangenen Jahren eine interessante Praxis zur Integration von Landschaftsbelangen in die staatliche und kommunale Planung.

Im UK wurde 1947 ein „land use planning system“ unter dem „Town & Country Planning Act“ etabliert. Das Ziel ist hier wie folgt definiert: „The planning system regulates the development and use of land in the public interest“ (DoE 1992, § 39). Auf diesem baut ein hierarchisches Planungssystem mit verschiedenen Planungsebenen auf. Dabei gibt es im UK eine traditionell starke Trennung zwischen der Planung für bebaute Bereiche (Straßen, städtebauliche Erweiterungen) und Planungen in der breiter verstandenen Landschaft (wider landscape) (Landwirtschaft, Wasser). Diese Trennung zeigt sich bei den beteiligten Behörden und den Methoden. So fallen die Verantwortlichkeiten in verschiedene staatliche Zuständigkeitsbereiche. So ist zum einen das „Department for Communities and Local Government (DCLG) zum anderen das „Department for Environment Food and Rural Affairs“ (DEFRA) zuständig. Es ist hinzuzufügen, dass im UK von einer „Type 2 multi-level-Structure“ (HOOGHE & MARKS) zu sprechen ist, die in Folge von sich überlappenden Zuständigkeiten, lokale Partnerschaften und Absprachen auf den verschiedenen Ebenen erforderlich macht.

In Großbritannien fordert generell die nationale „Planning policy guidance 7 (PPG)“¹⁸ die Berücksichtigung von Aspekten der Nachhaltigkeit, inklusive des Landschaftscharakters, bei der Entwicklung ländlicher Räume ein (WASCHER et al. 2008, S. 13). Des Weiteren gibt es in jeder Region eine regionale Leit- bzw. Richtlinie (RPG, „Regional Planning Guidance“) die weitere inhaltliche Empfehlungen ausspricht. Sowohl in der PPG als auch den RPGs der Regierung spielt dabei „Landschaft“ als „scenic resource“, also als visuelle Ressource, eine gewisse Rolle. (HANDLEY & WOOD 2000, 69)

Seit Mitte der 90er Jahre wurden durch die „County side Character Initiative“ in England 181 „Countryside Character Areas“ definiert und ein umfassender Prozess des Landscapes character assessment (LCA) eingeleitet. In diesem Rahmen wird nicht nur der Landschaftscharakter der verschiedenen Gebiete definiert, sondern auch der Veränderungsprozess von Landschaften untersucht. Der Prozess des LCA umfasst i. d. R.:

- die Identifizierung und Beschreibung von Schlüsselcharakteristika (key landscape characteristics),
- die Feststellung von Veränderungen der Landschaft und zentralen Veränderungskräften, sowie
- die Darstellung von signifikanten aktuellen Trends (HANDLEY & WOOD 2000, 73)

Der Prozess des „landscape character assessment“, im Rahmen dessen ein „Befund“ (evidence-base) erstellt wird, stellt im UK das meist verbreitete, angewandte Instrument einer weiteren Form der Landschaftsplanung dar. Die Ergebnisse können durch andere Fachpläne berücksichtigt oder weiter verwendet werden und nehmen so z. T. Einfluss auf politische Entscheidungen.

¹⁶ Ilke Marschall & Christopher Smith

¹⁷ „Landscape planning is concerned with the conservation and enhancement of landscape resources for the benefit of current and future generations at a strategic level and usually over a long time scale“ (Stiles, R.: In Search of a Definition, Landscape Design 234, pp 44-48, 1994 in: HANDLEY & WOOD 2000, 67)

¹⁸ now PPS (Planning policy statement)

Konzeptionelle Pläne oder Strategien (strategies), die sich der Landschaft als zentralem Interessensgebiet widmen, werden typischerweise nur für ausgewiesene Landschaften („designated landscapes“) erarbeitet, so insbesondere in den AONBs, den „Areas of outstanding natural beauty“. Die Vorbereitung solcher „strategies“ für AONBs ist gesetzlich in nationalen Richtlinien geregelt (ref CROW ACT). Hier finden sich starke Parallelen zum deutschen Landschaftsplanungsprozess, auch wenn die räumlichen Details z. T. weniger spezifisch ausgeführt werden. Der „AONB management plan“ (ref CA23, CA 221) wird für einen Fünfjahreszeitraum durch einen Zusammenschluss (partnership) im Auftrag lokaler Behörden vorbereitet. Diese Zusammenschlüsse werden meist durch „Natural England“, die hier national zuständige Behörde, finanziert, aber auch durch finanzielle Beiträge der lokalen Behörden unterstützt.



Abb. 3: Norfolk Coast: Geschützte Landschaft in Ostengland (AONB: „Areas of outstanding natural beauty“)

Ein nationales Monitoringsystem für Landschaften, so die „Countryside Quality Counts“, wurde bisher nur in England etabliert. (<http://countryside-quality-counts.org.uk/>). Zusätzliche lokale Systeme wurden auf unterschiedlichem Niveau innerhalb der „designated landscapes“ (z. B. Lake District National Park http://www.lake-district.gov.uk/index/looking_after/state_of_the_park.htm) entwickelt.

Trotz ihrer Ratifizierung 2006 durch das UK wurde die Europäische Landschaftskonvention bisher in UK nach Christopher Smith noch nicht wirklich vollständig verstanden und aufgegriffen. Dennoch könnte ihr Einfluss potenziell wichtig werden, da sie eine ernsthaftere Beachtung von landschaftlichen Belangen in Planungsprozessen einfordert. Dies wurde in aktuelle Studien herausgestellt. (ROE 2008)

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Landschaftsstrategien in England bzw. dem UK bisher auf Gebiete mit hoher Bedeutung konzentriert wurden, so z. B. die „designated landscapes“. In der weiteren Landschaft sind Nachweise der landschaftlichen Qualität (mittels der LCA) i. d. R. wohlüberlegt von politischen Strategien und Entscheidungen abgekoppelt.

3.4. Frankreich

Seit dem Landschaftsgesetz von 1993 (Loi de Paysage) verfügt Frankreich über ein gesetzlich legitimates und deutlich erweitertes landschaftspolitisches Instrumentarium, dass die französische Landschaftspolitik von einem rein auf Schutz und Einzelobjekte orientierten Vorgehen weggeführt hat. Mit den Richtlinien zum Schutz und zur Inwertsetzung von Landschaft (Directives de protection et de mise en valeur des paysages) auf der Grundlage des Landschaftsgesetzes von 1993 wurde ein Instrumentarium geschaffen, das die bereits 1991 eingeführten Umweltpläne (Plans départementaux/municipaux d'environnement) bzw. die 1993 eingeführten „Umweltchartas“ (chartes d'environnement) ergänzt.

Dies sind im Einzelnen die Instrumente:

- chartes de paysage (Landschaftschartas)
- plans de paysage (Landschaftsplan)

- contrats pour le paysage (Landschaftsverträge) (TU BERLIN 2000, 31).

Damit wurde in Frankreich das Instrument Landschaftsplan 1993 offiziell eingeführt. 2001 schließlich wurde ein näher erläuternder Leitfaden (Guide des Plans de Paysages, des Chartes et des Contrats) durch das zuständige Ministerium veröffentlicht. 2004 wurde eine Arbeitsgruppe „paysages et publicité“ im Rahmen der nationalen Biodiversitätsstrategie sowie von Bestrebungen zu einer veränderten Politik zum Erhalt des „patrimoine naturel“ etabliert. Generelles Ziel dieser Arbeitsgruppe ist der Erhalt der Vielfalt der französischen Landschaften. (FOLINAIS 2006, 6)

Für die Landschaftspolitik verantwortlich ist seit 1995 das für Umwelt zuständige Ministerium (MEDD). Entsprechend sind auf nationaler Ebene die „Direktion für Natur und Landschaft“ (Direction de la nature et des paysages, DNP) sowie die regionalen Umweltbehörden (Directions régionales de l'environnement, DIREN) für die Umsetzung der nationalen Landschaftspolitik zuständig. (FOLINAIS 2006, 6) Offensichtlich engagieren sich darüber hinaus aber auch einzelne Départements und Naturparke in der Anwendung der neuen landschaftspolitischen Instrumente¹⁹.



Abb. 4: Landschaft in der Haute Moselotte

Die in den 90er Jahren initiierten „Plans de Paysages“ werden dabei seit 2002²⁰ durchaus auch als Instrument zur Umsetzung der Europäischen Landschaftskonvention betrachtet. Zudem spielen die französischen Landschaftspläne auch hinsichtlich der Förderung einer interkommunalen Zusammenarbeit, wie sie seit den 80er Jahre im Zuge der „décentralisation“ in Frankreich massiv gefördert wurde, eine besondere Rolle,.

Eine „**Charte de Paysage**“, stellt dabei i. d. R. eine grobe Zielvereinbarung zwischen verschiedenen Partner über die Weiterentwicklung von Landschaftsräumen dar, und stellt somit die politische Legi-

¹⁹ vgl. z.B. GYSIN 2006, die das landschaftspolitische Engagement des „Département“ bzw. des „Conseil général des Vosges“ beschreibt.

²⁰ hier trat die ELC für Frankreich am 06.10. in Kraft

timation für landschaftspolitisches Handeln dar. Häufig ist eine „Charte de Paysage“ somit im Vorfeld der Erstellung von Landschaftsplänen angesiedelt.

Der „**Plan de Paysage**“ dient der fachlichen und inhaltlichen Konkretisierung. Dabei ist er ein nicht verbindliches Instrument, das es erlaubt vielfältige Themen, die die Raumentwicklung, den Städtebau, die Landwirtschaft, die Forstwirtschaft oder auch die Infrastruktur berühren, zu erörtern. Dabei wird i. d. R. auf einen umfänglichen Abstimmungsprozess z. T. in Arbeitsgruppen Wert gelegt. (GYSIN 2006, 221) Ziel ist die Findung konkreter Landschaftsqualitätsziele und die Erarbeitung von „Aktionsprogrammen“, die u. a. in konkreten Karten etc. dargelegt werden. (GYSIN 2006, 222, FOLINAIS 2006, 13)

Diese können durch verbindliche Planwerke so z. B. Flächennutzungspläne (Plan Local de Urbanisme PLU) oder Bebauungspläne (Plan d'occupation des sols, POS) oder z.B. durch verschiedene Schutzgebietskategorien zur Umsetzung gelangen. Des Weiteren sind „actions de communication“ sowie eine operationelle Umsetzung (z.B. im Rahmen von „contrats de paysage“ (Landschaftsverträge) aber auch von „contrats de rivière“ (Flussverträge) angestrebt. „**Contrats de paysage**“ vereinbaren dabei in der Regel konkrete Aktionen in der Landschaft zwischen Akteuren. (FOLINAIS 2006, 12)

Als generelle Prinzipien für einen Plan de Paysage benennt FOLINAIS:

- er ist ein alle Landschaften betreffendes, flächendeckendes Werkzeug,
- Ziel ist die qualitative Aufwertung bzw. Inwertsetzung der Landschaft,
- er hat eine partnerschaftliche Vorgehensweise unter Einbeziehung der verschiedenen landschaftsrelevanten Akteure,
- er zielt auf die konkrete Inwertsetzung und Entwicklung der Landschaft im Gebiet,
- er wird interkommunal erarbeitet (2006, 14).

Der rechtlich unverbindliche Status der Landschaftspläne wird dabei als „Trumpf“ gesehen, da hierdurch u. a. auch keine „Doppelarbeit“ (in Bezug zu den Planwerken der Gesamtplanung) erzeugt wird. Gleichzeitig liegt natürlich hierin auch die Schwäche des französischen Landschaftsplans bzw. seine Abhängigkeit vom Umsetzungswillen der Beteiligten (FOLINAIS 2006, 15).

Für den Planungsprozess benennt FOLINAIS hier vier Etappen:

1. Die Diagnose
2. Die Formulierung eines Entwicklungsprojektes
3. Die Bestimmung eines Aktionsprogramms
4. Die Umsetzung und die Weiterverfolgung (le suivi).

Ziel ist es damit über ein zusammenhängendes Konzept (ensemble) bestehend aus Richtwerten und Aktionen zu verfügen, welches von einer lokalen Partnerschaft geteilt und umgesetzt wird und welches konkret in Raum und Zeit verankert ist. (FOLINAIS 2006, 15).

Durch die 2006 von FOLINAIS durchgeführte Untersuchung wurden 2006 119 Landschaftspläne in einer systematischen Umfrage bei den regionalen Behörden erfasst. Räumlich gesehen nehmen dabei Landschaftspläne innerhalb von Naturparks eine besondere Bedeutung ein. (FOLINAIS 2006, 19)

Von diesen Plänen blieben dabei nach der Umfrage von FOLINAIS ca. 1/3 ohne Umsetzung, 2/3 der Pläne führten zu Umsetzungen in den Plänen der Bauleitplanung oder in der Landschaft. Aktuell ist eher ein Trend zu einer abgeschwächten Umsetzung zu verzeichnen. (FOLINAIS 2006, 20).

Inhaltlich gewinnen dabei in jüngerer Zeit vor allem soziale Zielstellungen und Maßnahmen zur Optimierung der Lebensqualität an Bedeutung. In der Diskussion betont Folinais die perspektivische Bedeutung eines „animateur de paysage“ der auch nach Abschluss des Landschaftsplans als Ansprechpartner für die weitere Umsetzung und Öffentlichkeitsarbeit (le suivi) in der Kommune bzw. im Gemeindeverband zuständig ist (FOLINAIS 2006, 56).

3.5. Italien²¹

Nach TU Berlin (2000) ist **Italien** das erste Land in der heutigen Europäischen Union, das Landschaftspläne als Instrument einführte. So war der „Piano territoriale paesistico“ Bestandteil des Gesetzes („Tutela della bellezze naturali e panoramiche“, act. no 1497/39) von 1938, welches einen deutlichen Schwerpunkt auf die Sicherung des Naturerlebens und der Schönheit der Landschaft legte. Letzteres konnte nach ABRAMI (2000) sowohl das urbane Erbe als auch die Schönheit der Natur umfassen. Die hierin benannten „**Piani paesistici**“ wurden u. a. für Capri und die Region Costa Amalfitana erarbeitet. In Ligurien z.B. stellten die Kommunen Nervi-S. Ilario und Portofino einen Landschaftsplan 1958 bzw. 1953 auf.

Seit 1942 wurde in Italien zudem ein Raumplanungssystem etabliert. Beide Systeme bestanden jedoch lange Zeit nebeneinander her, ohne dass eine gelungene Kooperation erfolgte (ABRAMI 2000). In einem Forschungsvorhaben der Universität Venedig entwickelten ab den 1980er Jahren verschiedene Fachleute aus Stadtplanung, Umweltplanung, Architektur und Landschaftsarchitektur unter der Prämisse der Nachhaltigkeit ein Planungskonzept mit dem Ziel ein Gleichgewicht zwischen Erhalt und Wandel des Natürlichen (biodiversità), des Ländlichen (soil and genetic material) und Städtischen (historical and architectural) zu erreichen. Für alle diese räumlichen Kennzeichen, so die biophysischen, funktionalen und visuellen Werte von Gebieten wurde ein „analytisches Inventar“ aufgestellt. Hieran schloss eine Einschätzung der Potenziale ebenso wie der negativen Bedingungen der Gebiete und ihrer räumlichen Elemente an. (ABRAMI 2000)



Abb. 5: Die Terrassenlandschaften von Cinque Terre: Ein Handlungsraum des Landschaftsplans der Region Ligurien

Mit der Novellierung des italienischen Naturschutzgesetzes 1985 (Galasso act no 431/85) wurde festgelegt, dass alle 20 Regionen Italiens bis Ende 1986 flächendeckend Landschaftspläne zu erarbeiten haben. Nach einem in v. HAAREN et al. 2000 veröffentlichten Poster befinden sich diese regionalen Landschaftspläne „Piani Territoriali Paesistici Regionali“ damit auf der Ebene der „Piano Territoriale Regionale“. Für die Ebenen der Provinzen und Kommunen sind im „Galasso act“ keine weiteren Landschaftspläne vorgesehen, die die dort angesiedelten „Piani territoriale generale“ oder auch auf der kommunalen Ebene die „Piani Regolatore Comunale“ als lokale Landnutzungspläne

²¹ Ilke Marschall & Adriana Gherzi

(*urban land use plans*) oder auch die „Piani regolatore Particolareggiato“ (local development plans) ergänzen könnten. (v. HAAREN et al. 2000, 147)

Ein inhaltliches Merkmal der italienischen Landschaftspläne ist es offensichtlich eine stärkere Orientierung auf Fragen der Schönheit von Natur und Landschaft sowie eine starke Betonung der kulturgeschichtlichen Elemente vorzunehmen. (TU Berlin 2000, 32)

Die ELK wurde in Italien 2006 ratifiziert. Auch in Italien stellt diese einen wichtigen Hintergrund für die aktuelle Landschaftspolitik dar. 2002 bis 2008 wurde ein „cultural heritage and landscape code“ (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, D.L. 42/2004, 2006, 2008) erarbeitet. Motivationen hierzu waren nach Adriana Gherzi (Poster, Vilm, 19.09.08) folgende:

- “to protect landscape,
- to stop urban development and landscape degradation,
- to better the quality of life,
- to know different landscapes, to manage landscapes”.

Dabei bleibt weitgehend offen, wie die Umsetzung des Codes erreicht werden soll. Dies kann außer durch die genannten „**Piani paesaggistici regionali**“ auch durch nicht verbindliche Parkpläne oder Küstenpläne (z.B. Sardegna und Liguria) oder ökologische Netzwerke erfolgen.

Als Informationsgrundlage für die italienische Landschaftsplanung stehen regionale Atlanten sowie GIS-Daten zur Verfügung. Eine Integration in die „normale lokale Planung“, nicht nur in die Regionalplanung, ist erfolversprechend.

In der Umsetzung spielen neben den Plänen vor allem auch konkrete Projekte eine Rolle. Dies auf zwei Wegen. Zum einen werden diese im Rahmen der regionalen Landschaftspläne angestoßen, um direkt und effektiv Ziele des Landschaftsschutzes zu erreichen. Zum anderen werden Projekte, die mit konkreten Landschaftsaktionen verbunden sind aus lokalen Interessen heraus entwickelt. Einige dieser Projekte entstehen auch aus konkreten Partizipationsprojekten.

Viele Regionen Italiens arbeiten an Modellen zum Monitoring von Landschaftsveränderungen und sind dabei regionale Observatorien („Osservatori“) aufzubauen. Auch weitere landschaftspolitische Aktivitäten (z.B. städtische Grünkonzepte) sowie das Bemühen um eine Effektivierung von Landschaftsplänen sind durchaus an der Tagesordnung.

3.6. Niederlande²²

Landschaftspolitik hat in den Niederlanden sowohl Wurzeln im Naturschutz, in der Denkmalpflege und Architektur als auch in der Raumordnung und ist bis heute in allen diesen drei Disziplinen verankert (SCHRÖDER 2007). 2005 wurde in den Niederlanden ein „Landschaftsmanifest“ aufgestellt und von einem breiten Bündnis von 30 Organisationen unterschrieben (SCHRÖDER 2007,251). Im gleichen Jahr wurde die ELK vom Parlament ratifiziert.

Die Niederlande sind für ihre technischen Planungstraditionen, bedingt durch ihre Landgewinnungsaktivitäten (Polder) und Küstenverteidigung (Deltawerke), bekannt. Des Weiteren ist die hohe räumliche Dichte und Verstädterung ein Kennzeichen der Niederlande. Die Architektur, der ‚Städtebau‘, die ‚Kulturtechnik‘ (Urbarmachung und Landgewinnung für die Landwirtschaft) und die ‚Naturentwicklung‘ sind Fachtraditionen die auf planerischen und technischen Eingriffe des Menschen in den Naturhaushalt basieren. Die Landschaften in den Niederlanden sind also weitgehend ‚künstlich‘. Damit ist Entwicklung oder „Einrichtung“ (Inrichting) ein Wesensmerkmal der räumlichen Politik in den Niederlanden.

Im Rahmen der räumlich orientierten Politik sind zwei Politikbereiche zu unterscheiden

1. Eine sektorale, vertikale Fachpolitik, die sich auf einzelne Interessen richtet, eigene Geldmittel hat und Anspruch auf eigene Funktionsräume formuliert. Beispiele sind Wohnungsbau, Wegebau, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Erholung und Natur, sowie
2. eine horizontale oder koordinierende Politik die verschiedene Sektoren abwägt und knappe Ressourcen zuteilt. Hierzu zählt die Raumordnung.

²² Ilke Marschall & Rob Schröder unter Mitwirkung von Rob le Rutte und Gerrit van Herwaarden

Wegen des knappen Raums hat die Raumordnung oder ‚räumliche Entwicklungspolitik‘ einen wichtigen Stellenwert in der Politik, so traditionell als Politik der Abwägung und politischen Entscheidung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Die Raumordnung hat keine eigenen Budgets und ist zur Umsetzung daher auf Maßnahmen der sektoralen Fachgebiete angewiesen. Neuerdings wird der Umsetzung mehr Nachdruck verliehen und es wird in Folge der von Entscheidungen über Leitbilder (die Kernaufgabe der Raumordnung) oft weiter über die Programmierung von Investitionen diskutiert.

Folgende Unterscheidung ist dann wichtig:

- Ausweisung von Gebietskategorien, Zuweisung von Funktionen des Raums (*Bestemming*)
- Einrichtung, Erneuerung, Verbesserung oder Entwicklung von bestimmten (vor allem problematischen) Gebieten über größere Investitionen sektoraler oder multisektoraler Politik (*Inrichting*)
- Pflege, Management, tägliche Maßnahmen und Arbeiten zur Erhaltung der Qualität eines Gebietes über kleinere Investitionen des Eigentümers oder öffentlicher Dienste (*Beheer*)



Abb. 6: Pflege und Management in wertvollen Landschaften, wie die Moore in Holland, haben einen hohen Stellenwert in der räumlichen Entwicklungspolitik

Landschaft in der Raumplanung

Landschaft im Sinne von Leitbildern für Natur, Umwelt, Kulturerbe und Erholung haben in der Raumordnung und im Städtebau eine lange Tradition. Die verschiedenen ‚landschaftlichen‘ Fachtraditionen (wie Naturschutz und Denkmalpflege) sind meistens in den multisektoralen Projektgruppen der Raumplanung vertreten und bekommen in den Verhandlungen gewisse Gebietskategorien zugewiesen. Merkmal der Raumplanung ist der umfassende, integrale Ansatz. In den städtischen Bebauungsplänen (z.B. Ausbreitung von Amsterdam) und in den nationalen Plänen /Strategien der der Raumordnung (seit den 60er Jahren) kommen u. a. folgende Ausweisungen und „landschaftliche“ Gebietskategorien vor:

- National
 - Städtisches Verbundsgebiet
 - Offener Raum / Puffergebiet Verstädterung
 - Naturreservat (national und europäisch)
 - Nationaler Park
 - Nationale Landschaft
 - Landwirtschaft mit Naturwert
- Regional
 - Städtisches Grüngelände
 - Regionale Landschaft
 - Regionales Kulturerbe
 - Umweltschutzgebiet (für Wasser oder Stille)
- Lokal
 - Bebautes Gebiet
 - Naturgebiet
 - Landwirtschaft mit Vorschriften

Diese Ausweisungen sind richtungsweisend für Maßnahmen der Entwicklung und der Pflege. Entwickelnde Maßnahmen werden jedoch meistens von anderen Behörden als der Raumplanung ausgeführt.

Landschaft in der Entwicklungsplanung

Die Tradition einer Landschaftsplanung im fachplanerischen Sinn der technischen Entwicklung ist in den Niederlanden nach VROOM knapp 80 Jahre alt²³. In diesem Kontext wurden landschaftliche Begleit- und Bepflanzungspläne für Infrastrukturmaßnahmen (Wege, Dämme und Wasserläufe auf verschiedenen Ebenen) aufgestellt. Ebenso wurden Landschaftspläne als Teil der Pläne der Flurbereinigung und „Landentwicklung“ aufgestellt.

Das Flurbereinigungsgesetz von 1954 legte fest, dass in „Landschaftsplänen“ u. a. erhaltenswerte naturnahe Flächen ausgewiesen und neue Hecken und Wälder geplant werden. Das Hauptziel der Flurbereinigung war jedoch die Rationalisierung der Landwirtschaft, die mit der Vernichtung von Naturgebieten und historischen Landschaften einher ging. Dies führte in den 70er Jahren zu heftigen Protesten der nationalen und regionalen „Naturbewegung“. Mit dem Landentwicklungsgesetz (*Landinrichtingswet*) von 1985 wurde eine Grundlage für die multi-funktionale „Restrukturierung“ von Problemlandschaften geschaffen. Zu diesem Zweck wurden in diesen Landschaftspläne als Instrument verankert. (VROOM 1991, 52)

Ab Mitte der 90er Jahre wurde jedoch das Budget für Landentwicklung abgebaut und die nationale Planung der Werke dezentralisiert. Dies erfolgte zunächst in Form von Budgetkürzungen, 2007 folgte ein Gesetz über Investitionsregelungen in ländlichen Gebieten. In der Konsequenz wurden die Budgets und die Investitionssteuerung der ländlichen Gebiete den Provinzen übertragen und auch die regionalen oder ‚gebietsgerichteten‘ Planungsprozesse den Provinzen überlassen. In der aktuellen Praxis werden die Planungsentscheidungen weiter in Richtung der regionalen Lenkungsgruppen dezentralisiert.

Landschaft in Rahmen des Raummanagements

In den 80er Jahren, auf dem Höhepunkt des politischen Interesses für Natur und Landschaft, hat die Umweltschutzbewegung Erfolge in den Landschaften außerhalb der Landentwicklungsgebiete erzielt. Gerade in den ‚alltäglichen‘ Landschaften sollten Chancen genutzt werden, so z. B. durch Pflegemaßnahmen der Gemeinden und der Bodennutzer, vor allem der Landwirte. Hierzu hat der nationale Staat keine Gesetze erlassen, jedoch eine Landschaftsplanung durch Gemeinden über Sub-

²³ Genau 80 Jahre alt ist auch das *Naturuurschoonwet* = Naturschönheitsgesetz von 1928. Dieses regelte z.B. die Ausweisung von Naturschutzgebieten und Parks (TU Berlin 2000, 220)

ventionen gefördert. Auf diesem Weg wurde eine neue Generation lokaler oder regionaler ‚Landschaftspläne‘, der „*Landschapsontwikkelingsplan*“ (LOP) initiiert. Anfangs standen die Entwicklung von Zielen und Leitbildern sowie die Förderung lokaler Zusammenarbeit im Zentrum des Interesses. 2005 wurde diese Planung evaluiert. Seit diesem Zeitpunkt orientieren sich die „Landschaftsentwicklungspläne“ mehr auf Entwicklung und Ausführung. Diese LOP (1:10.000 bis 1:25.000) dienen der weiteren Präzisierung der Raumplanung, vor allem der „weißen Gebiete“ (landwirtschaftliche Flächen) und der Umsetzung der räumlichen Ziele.

Die LOP konzentrieren sich dabei i. d. R. in einem ersten Teil auf die Entwicklung von Zielen bezüglich der landschaftlichen Entwicklung (in der Regel methodisch gestützt durch zwei Szenarien), die in einem zu realisierenden „Leitbild“ festgehalten werden. Ein zweiter, seit 2002 verbindlich vorgeschriebener Teil, ist ein detaillierter Ausführungsplan (Programm), der die Umsetzung vorbereitet. Für den LOP und seine Umsetzung, der durch einen zertifizierten Landschaftsarchitekten erarbeitet werden muss, wird jeweils ein „Landschaftskoordinator“ als Ansprechpartner benannt. Die Aufstellung der Landschaftspläne wurde zu 50% durch das Land gefördert, bei interkommunaler Zusammenarbeit seit 2002 zu 75%. Aktuell ist jedoch ihre zukünftige Kofinanzierung durch das Land, nicht zuletzt durch die regionale Zuständigkeit für die ländliche Entwicklungsplanung, umstritten.

3.7. Österreich²⁴

Die Landschaftsplanung ist in Österreich eine vergleichsweise junge Disziplin. Landschaftsplanung als akademisches Studium startete 1980 als Studienversuch an der Universität für Bodenkultur in Wien und ist erst seit 1990 ein reguläres Studium. Die Entwicklung von Landschaftsplänen ist hiermit in engem Zusammenhang zu sehen, da bis auf wenige Ausnahmen das Instrument Landschaftsplan als Fachbeitrag in der Ordnungsplanung in den Gemeinden erst mit dem akademischen Studium thematisiert wurde.

Die Raumordnung und Gemeindeplanung in Österreich ist wesentlich in den 1960er und 70er Jahren durch das damals in Österreich neue Studium der Raumordnung geprägt worden. In diesem Umfeld entstanden die heute noch gängigen Instrumente wie örtliche Entwicklungskonzepte und Flächenwidmungspläne. Heute verfügen alle Gemeinden Österreichs über diesbezügliche räumliche Festlegungen in Form von Verordnungen des Gemeinderates. Schon von Beginn an waren naturräumliche Grundlagen in diesen Instrumenten von Bedeutung. Gerade in den frühen Planwerken der 1970er Jahre spielte eine geographische orientierte Grundlagenforschung mit naturräumlichen, sozialen und wirtschaftlichen Fachbereichen eine wichtige Rolle. Diese Fachbearbeitungen wurden jedoch nicht als eigene Fachdisziplin verstanden, sondern waren Teil der örtlichen Raumordnung. Die fachliche Umsetzung erfolgte mehrheitlich durch Architekten und zunehmend durch die damals neu ausgebildeten RaumplanerInnen. Als nun mit Beginn der 1980er Jahre die Landschaftsplanung in Österreich Fuß fasste, stieß sie in der Gemeindeplanung auf ein bereits etabliertes Feld von Methoden sowie auf landesgesetzliche Bestimmungen, welche keinen Raum für eigene Fachbeiträge wie Landschaftspläne ließen. Darüber hinaus wurde die Landschaftsplanung von Anfang an aus dem Bereich der Raumordnung nicht unbedingt unterstützt, da man Konkurrenz im Bereich der Gemeindeplanung fürchtete. Spätestens mit Beginn der 90iger Jahre wurden aus dem Fachbereich Landschaftsplanung immer mehr Forderungen erhoben, Instrumente der Landschaftsplanung auf Gemeindeebene (Grünordnungsplan, Landschaftsplan), zu verrechtlichen. Dabei standen die Landesraumordnungsgesetze und die Landesnaturschutzgesetze zur Diskussion. Die 90iger Jahre boten jedoch ein außergewöhnlich ungünstiges Umfeld für neue staatliche Regulierungen, da sie in Österreich politisch von Deregulierungsabsichten geprägt war. Die Bemühungen hatten daher kaum Erfolge und es gelang bis auf wenige Ausnahmen nicht Landschaftsplanungsinstrumente in den beiden Normen seriös zu verankern. Es blieb bei einzelnen meist nicht zwingenden Empfehlungen zur Erstellung von Landschaftskonzepten und Landschaftspflegekonzepten. Im städtischen Umfeld wurden vereinzelt Freiraumkonzepte rechtlich verankert.

Die rechtliche Verankerung der Landschaftsplanung in der Ordnungsplanung ist daher in Österreich auch bisher weitgehend gescheitert. Dennoch gibt es einzelne Ansatzpunkte.

Raumordnung und Naturschutz sind in Österreich Angelegenheit der neun Bundesländer.²⁵ Dabei ist nach STÖGLEHNER 2006 insbesondere die Raumordnung für die Umsetzung landschaftspolitischer Ziele zuständig, was nachfolgende Beispiele deutlich machen. Dies kommt z.B. in § 1 des OöRog zum Ausdruck, das den Anspruch formuliert unter Berücksichtigung von Umweltbelangen, sozialen,

²⁴ Ilke Marschall & Thomas Knoll

²⁵ vgl. auch Vortrag Thomas Knoll im Rahmen dieser online Veröffentlichung

ökonomischen und kulturellen Belangen „den Gesamttraum und seine Teilräume vorausschauend planmäßig zu gestalten und die bestmögliche Nutzung und Sicherung des Lebensraums im Interesse des Gemeinwohls zu gewährleisten.“ (OöRog, § 1Abs. 2). In der Folge greift die Raumordnung das Thema Landschaft in vielfältiger Weise auf. So werden z.B. in Oberösterreich regionale Grünzüge in regionalen Raumordnungsprogrammen ausgewiesen. In Niederösterreich beinhaltet z. B. das Landesentwicklungskonzept das sektorale Thema „Umwelt, Natur, Landschaftsqualität“ (STÖGLEHNER 2006, 230).

Auf der örtlichen Ebene ist z.B. in Oberösterreich im Rahmen des örtlichen Entwicklungskonzeptes ein „Grünlandkonzept“ zu erstellen, das Aussagen über die natürlichen Voraussetzungen und Umweltbedingungen, landschaftliche Vorrangzonen (unter besonderer Berücksichtigung von Ökologie, Landschaftsbild und Landwirtschaft, Frei- und Erholungsflächen sowie Neuaufforstungsflächen trifft (vgl. § 18 OöROG). In Niederösterreich ist im Rahmen der Grundlagenforschung zum örtlichen Raumordnungsprogramm ein „Landschaftskonzept“ zu erstellen, das Landschaftsräume bewertet und ihnen Funktionen zuteilt. Dieses Landschaftskonzept baut auf den naturräumlichen Gegebenheiten, naturschutzrechtlichen Vorgaben, den vorhandenen Nutzungen und Belastungen der Landschaft sowie den typischen Eigenarten der Kulturlandschaft auf (§ 1 NöROG) (STÖGLEHNER 2006, 230).



Abb. 7: Für Schutzgebiete werden in Tirol Pflegepläne erarbeitet

Zum Teil sind landschaftspolitische Instrumente aber auch in Naturschutzgesetzen verankert. Nach Hozang et al. 2000 kennt z. B. die Steiermark „Landschaftspflegepläne“ (St NSchG). Das Kärntener Naturschutzgesetz benennt Landschaftspläne und Landschaftspflegepläne (K NSchG 1992, 94). Auch Salzburg benennt einen Landschaftspflegeplan sowie Landschaftspflegedetailpläne (S NSchG 1994) im Naturschutzrecht. Tirol benennt landschaftspflegerische Begleitkonzepte und Naturpflegepläne für Schutzgebiete. (Hozang et al 2000, 136). Aber auch außerhalb gesetzlicher Vorgaben können landschaftsbezogenen Fachpläne entstehen. So hat z. B. das Bundesland Wien 1983 einen „Generellen Landschaftsplan für das Erholungsgebiet Wienerberg“ aufgestellt, der für verschiedene Teilräume konkretisiert und bis 1990 auch realisiert wurde²⁶ (TU Berlin 2000, 32).

²⁶ nach Magistrat der Stadt Wien 1999: Erholungsgebiet Wienerberg - Wienerberg Ost. www.magwien.gav.at/NTS/ nach: TU Berlin 2000, S. 33.

Damit geht die Landschaftsplanung in Österreich in den neun Bundesländern deutlich unterschiedliche „regionale Wege“. (HOZANG et al. 2000, 137).

In der Praxis der Raumordnung auf Gemeindeebene ist dabei in den letzten Jahren eine inhaltliche Neuorientierung wahr zu nehmen. Während noch in den 70iger Jahren Ziele der Regionalentwicklung und Wirtschaftslenkung die Diskussion bestimmten, stehen heute oftmals landschaftspolitische Fragen wie Hochwasserschutz, Natura 2000, Erhaltung agrarischer Wirtschaftsräume oder ähnliche Fragen im Vordergrund. Die Landschaftsplanung hat sich daher indirekt in den Zielen der örtlichen Raumordnung wesentlich durchgesetzt. Fast kann man von einer inhaltlichen Übernahme der örtlichen Raumordnung durch die Landschaftsplanung sprechen. Darüber hinaus hat sich herausgestellt, dass in den kleinen und mittleren Gemeinden Österreichs der Begriff des Ortsplaners / der Ortsplanerin sich einprägt. Diese Person ist für die fachliche Aufbereitung der örtlichen Raumplanung zuständig. Sie berät Gemeinderat und Bürgermeister und hat oft eine Vertrauensstellung inne. Dabei steht die fachliche Ausbildung, ob Raumplanung, Landschaftsplanung oder Architektur nicht im Vordergrund, sondern die Vertrauensfunktion gegenüber den Gemeindeverantwortlichen. Durch den hohen Anteil naturraumbezogener Fachfragen setzen sich in der Funktion des Ortsplaners immer mehr Landschaftsplaner und -planerinnen durch.

Diese Entwicklung hat zum Ergebnis, dass Landschaftsplanung in Österreich zwar weiterhin wenig rechtlich verankert ist, dass aber landschaftsplanerische Inhalte in der Gemeindeplanung aufbauend auf den Landesraumordnungsgesetzen durchaus gelebt werden. Eine weitere Folge ist die sehr starke Projektorientierung landschaftsplanerischer Arbeit, da diese im Gemeinderat immer neu argumentiert werden muss. Was z.B. im Vergleich zu Deutschland nachteilig ist, ist das Fehlen seriöser und umfänglicher Grundlagenhebungen, da dafür kaum Beschlüsse auf Gemeindeebene durchsetzbar sind und der rechtliche Zwang fehlt.

3.8. Schweiz

Ein wichtiger Ausgangspunkt für die planerische Auseinandersetzung mit Landschaft ist die Novellierung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG) 1988. Wichtige Aspekte der Novellierung sind nun der großräumige Schutz bedeutender Landschaften und die Verpflichtung zu einem ökologischen Ausgleich mit der Schaffung naturnaher Lebensräume auch in intensiv genutzten Landschaftsräumen. Ein nächster Schritt war die Erarbeitung eines Landschaftskonzeptes für die Schweiz (1997) mit dem Ziel, Ziele und Maßnahmen für die verschiedenen Sektoralpolitiken zu erarbeiten. Hier wurden der Anspruch und die Notwendigkeit der Betrachtung der Landschaft weiter bekräftigt: "Landschaft umfasst den gesamten Raum, innerhalb und außerhalb der Siedlungen. Landschaft ist das Entstandene und Werden natürlicher Faktoren wie Untergrund, Boden, Wasser, Luft, Licht, Klima, Fauna und Flora im Zusammenspiel mit kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren." (Landschaftskonzept Schweiz 1997) Das Landschaftskonzept der Schweiz ist auch Ausgangspunkt für das Konzept "Landschaft 2020" (2003), in dem Leitvorstellungen für Natur und Landschaft herausgestellt wurden. Das Konzept orientiert sich an der Europäischen Landschaftskonvention und entwickelt aufbauend auf einer Ist- und einer Trendanalyse eine auf Nachhaltigkeit abzielende Landschaftsentwicklung mit Qualitätszielen und Maßnahmen. In diesem Ansatz wurde der Landschaftsbegriff weiter konkretisiert und z. B. hinsichtlich Landschaftswahrnehmung und auch Partizipation geöffnet.

Die Landschaftsplanung ist in der Schweiz Aufgabe der Kantone und wird im Abschnitt vier (Umwelt- und Raumplanung) der Bundesverfassung beschrieben. Der Bund schafft in diesem Fall die Rahmenbedingungen, alle weiteren Aktionen gehen von den Kantonen aus. Der Natur- und Umweltschutz in der Schweiz an sich ist Sache des Bundes, die Umsetzung beruht auf einer so genannten Vollzugspflicht der Kantone.

Der Landschaftsplan selber ist in keinem Kanton der Schweiz gesetzlich vorgeschriebenes und geregeltes Instrument. Jedoch verpflichten viele Gesetze zur Berücksichtigung von Natur und Landschaft (Planungsrecht, Natur- und Heimatschutzrecht, Umweltschutzrecht, Gewässerschutzrecht, etc.). Dies bedeutet, dass bei konsequenter Anwendung der Gesetze ein Landschaftsplan nötig ist. Hierbei ist jedoch immer die föderale Struktur der Schweiz zu beachten.



Abb. 8: LEK Gossau: Umsetzungsbeispiel Neupflanzung von Obstbäumen und Vermarktung der Produkte als Einnahmequelle der Landwirte

Ein wichtiges Instrument stellen die Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK) dar. Das Landschaftskonzept der Schweiz (1997) führt mit der Maßnahme 7.26 Landschaftsentwicklungskonzepte ein. Landschaftsentwicklungskonzepte werden dabei als partizipativ erarbeitete Konzepte zur Zukunft der Landschaft verstanden. Die Hochschule für Technik Rapperswil hat diesen Ansatz in den folgenden Jahren methodisch entwickelt und insbesondere im Kanton Zürich in einigen Gemeinden und Regionen umgesetzt. In diesem Rahmen wurde unter anderem ein Auftrag für die Erarbeitung eines „Werkzeugkastens“ für Landschaftsentwicklungskonzepte durch die Hochschule für Technik Rapperswil erarbeitet. Die im Rahmen dieses Projektes erstellte Homepage (www.lek.forum.ch) zeigt die hier entwickelte Philosophie und Vorgehensweise und beinhaltet verschiedene Fallbeispiele.

In der Schweiz haben sich innerhalb der föderalen Struktur der Kantone verschiedene Ausprägungen der Landschaftsplanung entwickelt. Ein Überblick:

1. Landschaftsplanung als Teil der Raumplanung auf allen Ebenen von der Bundesebene bis zur Quartiersebene. Das wichtigste Instrument ist der „Landschaftsrichtplan“ auf der kantonalen Ebene.
2. Landschaftsplanung als „selbstständige“ Sachplanung, zum Beispiel als Entwicklungs- und Schutzkonzepte für ganze Gemeinden, Flussauen, Moorlandschaften oder als Erholungskonzepte. Das wichtigste Instrument sind hier die „Landschaftsentwicklungskonzepte“.
3. Landschaftsplanung zu bestimmten Sachplanungen, zum Beispiel zu Verkehrsbauten, zu Gewässerkorrekturen oder zu Abbauvorhaben.
4. Landschaftsplan als Teil einer UVP („UVP Teil Natur und Landschaft“), zum Beispiel zu Verkehrsbauten, zu Gewässerkorrekturen etc.

Im Hinblick auf die Verbindlichkeit der Landschaftsplanung im Planungssystem gilt:

1. Instrumente mit empfehlendem Charakter: Landschaftsleitbild, Leitbild Natur und Landschaft, Landschaftskonzept, Landschaftsentwicklungskonzept, Naturschutzleitplan (nur Teilaspekte)
2. Instrumente mit behördenverbindlichem Charakter: Landschaftsrichtplan, Richtplan Natur und Landschaft, Richtplan Siedlung und Landschaft, Maßnahmenplan Landschaft, Festgesetzte Inventare (nur Teilaspekte), Sachpläne, z.B. Waldentwicklungsplan (nur Teilaspekte, räumlich begrenzt)
3. Instrumente mit allgemein verbindlichem Charakter: Zonenplan Landschaft, Nutzungsplan Kulturland (räumlich begrenzt), Schutzzonenplan (nur Teilaspekte), Zonenplan; Sondernutzungspläne; z.B. Kernzonenplan, Bau- und Zonenordnung, (Sammel-)Schutzverordnung, Spezielle Verordnungen, wie Baumschutz-, Vorgartenverordnung, usw.

Ein wichtiger Aspekt in der Landschaftsplanung in der Schweiz ist eine Direktzahlungsverordnung: Sie ist eine auf das Landwirtschaftsgesetz gestützte Bundesverordnung die besagt, dass Direktzahlungen an die Landwirtschaft von einem ökologischen Leistungsnachweis hinsichtlich einem angemessenen Anteil ökologischer Ausgleichsflächen, von Pufferflächen oder Wiesenstreifen entlang der Wege abhängig sind. Diese Nachweispflicht der Landwirte im Rahmen der Direktzahlungsverordnung sowie auch eine Öko- Qualitätsverordnung über die regionale Förderung der Qualität und der

Vernetzung von ökologischen Ausgleichsflächen in der Landwirtschaft führte zu einer vermehrten Nachfrage nach Biotopverbundkonzeptionen und Landschaftsentwicklungskonzepten. Allerdings zeichnet sich hier derzeit eine „Sättigung“ ab; vielfach werden auch enger gefasst Biotopvernetzungs-konzepte nur für das landwirtschaftliche Kulturland entwickelt. (BOLLIGER 2006,242)

Zusammenfassend kann für die Schweiz festgestellt werden, dass der Schweizer Bund mit dem Landschaftskonzept Schweiz (1997) und insbesondere dem Konzept „Landschaft 2020“ einen Rahmen zur Verfügung stellt. Die Landschaftsplanung hat sich daraufhin insbesondere in den letzten 10 Jahren stark entwickelt und der internationale Einfluss durch die ELC ist deutlich erkennbar. Auf allen Ebenen der Planung sind geeignete Instrumente der Landschaftsplanung vorhanden; sie sind jedoch nicht gesetzlich vorgeschrieben. Besonders wichtig sind in der föderal strukturierten Schweiz insbesondere die kantonalen Richtpläne sowie auf der örtlichen Ebene die partizipativ erarbeiteten Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK). Jedoch fehlen oft die Kenntnisse und vor allem der politische Wille zur Anwendung der Instrumente.

4. Aktuelle Herausforderungen für Landschaftspläne in Europa

Zentrales Ziel des hier angestrebten Forschungsaustausches ist ein qualifizierter Austausch über den derzeitigen Stand einer „good practice“ der Landschaftsplanung in ausgewählten Ländern Europas. Im Focus der Studie stehen „Landschaftspläne“ als Instrument einer flächenhaften und konzeptionellen Landschaftspolitik auf lokaler oder regionaler Ebene. Das angestrebte Forschungsvorhaben soll dabei Sachkundigen aus Planungspraxis, Politik/Verwaltung und Forschung aus verschiedenen Ländern und Regionen Gelegenheit geben Erfahrungen auszutauschen, voneinander zu lernen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Landschaftsplanung zu entwickeln. Im Zentrum dieser Recherchen stehen folgende Kernfragen:

- Was sind fachlich gute Pläne? Was zeichnet diese aus?
- Was sind erfolgreiche Pläne?
- Was ist eine gute Planungskultur?

Der Austausch zwischen den Sachkundigen wird nach der Methodik des ‚Benchmarking‘ organisiert. Wichtige Resultate der Forschung wären Empfehlungen an Entscheidungsträger der teilnehmenden Länder und Regionen. Diese Empfehlungen sollten einerseits inspirierend und innovativ sein, sich andererseits aber auch durch einen starken Praxisbezug auszeichnen.

Eine europäische Angleichung des Instrumentes wird nicht angestrebt. Ziel wäre jedoch gemeinsame Kerninhalte und Strategien einer „good practice“ herauszuarbeiten, die es möglich machen Landschaftspläne in den bereits auf dem Gebiet der Landschaftsplanung aktiven Regionen als Instrument zu verfestigen und zu stärken und als festen Bestandteil einer räumlichen Politik in Europa zu etablieren. Dies kann auch Anstoß dafür sein Landschaftspläne in weiteren EU-Ländern als Instrument der landscape action im Sinne der Trilogie „protection“, „management“ und „planning“ der ELK zu befördern. Landschaftspläne so „autonomous landscape plans“ als auch „landscape studies“ (vgl. 2.2.) könnten so einen weiteren wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung von Kommunen und Regionen Europas sowie zum Erhalt des natürlichen und kulturellen Erbes europäischer Landschaften leisten.

5. Anhang

Die „Field structure“ for the LE:NOTRE Landscape plans data-base

Als Ergebnis mehrerer Diskussionen mit Kollegen, die im Rahmen einer Vorlesungsreihe an die TU Wien eingeladen wurden und unter Einbeziehung von Experten aus zehn zentralen europäischen Ländern, wurde folgende „field structure“ erarbeitet:

Reason/motivation for preparing the plan

(legal requirement; commission from developer, initiative of local group etc.)

Size of Study area

(Area covered by the landscape plan in km²)

Location of study area

(e. g. NUTS Regions? Landscape Regions – whose definitions?; coordinates)

Type of study area

(e. g. urban, rural, peri-urban or near-natural)

Problem description

(Planning Issues to be tackled e.g.:)

Legislative framework

(Legal basis for plan preparation)

Institutional context

(Planning agencies and local, regional and national authorities which are involved?)

Relevance in relation to European Environmental Policy issues

(European Union or Council of Europe guidelines, policies and regulations which are involved?)

Main stages involved in the planning process

(Outline of the planning procedure)

Involvement of other interested parties

(Other agencies, interest groups, local authorities; arrangements for public participation)

Approaches to analysing the Landscape

(ecological landscape units; visual analysis, individual natural factors; etc.)

Data types used

(Digital plans, aerial photography, Digital elevation models, analogue plans)

Data sources

(e. g. Corine data?)

Main Land Use Issues dealt with

(Agriculture, Forestry, Urban areas, Mineral extraction, Water management, Infrastructure projects etc.)

Main Landscape Issues (landscape potentials) dealt with Project Scale(s)

(e. g. Local, district, regional, national, cross boarder)

Responsible planning agency

(Local, Regional, Province, National)

Role of planning agency

(Commissioning plan; preparing plan; approving plan)

Other clients

(developers?)

Preparation period of plan

(Over what time span did the planning process take place)

Time horizon of plan

(What period does the plan address – how long will it remain in force?)

Status of plan

(legally binding for authorities; for third parties; advisory in character; preparatory for further plans; input to other plans; prepared as part of a student project/studio)

Publication

(Has the plan been published? Is it available to the public or interested parties in printed or digital form? – literature references, web links etc.)

Other related plans or studies

(Land use plans, nature conservation plans, etc.)

Implementation issues

(time scale, responsibilities, budgetary provisions and specific measures foreseen to implement planning proposals)

LE:NOTRE Database Associations

(Literature references; Web links; Images; Glossary entries; Associated documents (Word, pdf etc.); Keywords)

Quellenverzeichnis:**Literatur:**

- ABRAMI, D. (2000): Landscape planning in Italy – Planning for sustainability. v. HAAREN, Christina, v. KÜGELGEN, Barbara & WARREN-KRETZSCHMAR, Bartlett (Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover) (Hrsg.) (2000): Landscape Planning in Europe. Report International Conference 27.09.1999-01.10.1999 in memoriam Prof. Dr. Hans Kiemstedt, Hannover. Herausgeber: Niedersächsisches Umweltministerium. Hannover 2001, S. 145
- BARSCH, Heiner, BORK, Hans-Rudolf, SÖLLNER, Rainer (2003): Landschaftsplanung – Umweltverträglichkeitsprüfung, Eingriffsregelung. Gotha, Stuttgart.
- BMBVS (Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung)(2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006
- BOLLIGER, Peter (2006): Landschaftsentwicklung in der Schweiz sowie Grundzüge der aktuellen Schweizer Landschaftspolitik. In: Körner, S, Marschall, I. (2007): Die Zukunft der Kulturlandschaft. BfN-Skripten 224, 238-243, Bonn.
- FOLINAIS, Cécile (2006): Plans de Paysage. Eléments de bilan. Rapport du stage de fin d'études effectués au bureau des paysages.
- GHERSI, A. (2008): Primi esempi di applicazione della CEP a livello nazionale e regionale, in A. Gheri (edited by), Politiche europee per il paesaggio: proposte operative, Gangemi, Roma 2007, 130-133

- GYSIN, Stefanie (2006): Landschaftspolitik in den Vogesen – Landschaftspläne und Landschaftsverträge. In: Körner, S, Marschall, I. (2007): Die Zukunft der Kulturlandschaft. BfN-Skripten 224, 218-228, Bonn.
- v. HAAREN, Christina, v. KÜGELGEN, Barbara & WARREN-KRETZSCHMAR, Bartlett (Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover) (Hrsg.) (2000): Landscape Planning in Europe. Report International Conference 27.09.1999-01.10.1999 in memoriam Prof. Dr. Hans Kiemstedt, Hannover. Herausgeber: Niedersächsisches Umweltministerium. Hannover 2001
- HERBERT, Matthias, WILKE, Torsten (2003): Stand und Perspektiven der Landschaftsplanung in Deutschland. V. Landschaftsplanung vor neuen Herausforderungen. In: Natur und Landschaft 2/2003, 64-71.
- HANDLEY, J., WOOD, R. (2000): Landscape Planning in the United Kingdom. In: v. HAAREN, Christina, v. KÜGELGEN, Barbara & WARREN-KRETZSCHMAR, Bartlett (Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover) (Hrsg.) (2000): Landscape Planning in Europe. Report International Conference 27.09.1999-01.10.1999 in memoriam Prof. Dr. Hans Kiemstedt, Hannover. Herausgeber: Niedersächsisches Umweltministerium. Hannover 2001, 67-79.
- HOOGHE, Liesbet & MARKS Gary: Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. 87 Reihe Politikwissenschaft Political Science Series. Institut für Höhere Studien (IHS), Wien Institute for Advanced Studies, Vienna. Online at http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_87.pdf
- HOZANG, B, Baumgartner, M, KÖRNDL, W., MAYRHOFER, R., PRINZ, C. (2000): Landschaftsplanung in Österreich. In: v. HAAREN, Christina, v. KÜGELGEN, Barbara & WARREN-KRETZSCHMAR, Bartlett (Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover) (Hrsg.) (2000): Landscape Planning in Europe. A.a.O., 135-138
- KIEMSTEDT, Hans, WARREN-KRETZSCHMAR, Bartlett, GUSTEDT, Evelyn (Hrsg.) (1991): Internationale Konferenz „Landschaftsplanung als Instrument umfassender Umweltvorsorge“, 6.-8. Juni 1990. Beiträge zur räumlichen Planung. Schriftenreihe des Fachbereiches Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung. Heft 30, Tagungsband, Hannover.
- MARSCHALL, Ilke (2007): Der Landschaftsplan. Geschichte und Perspektiven eines Planungsinstrumentes, Saarbrücken.
- ROE, M, JONES, C and MELL, I.C. (2008) Report on Research to Support the Implementation of the European Landscape Convention in England. Study for Natural England. Available online. www.landscapecharacter.org.uk
- SCHRÖDER, Rob (2007): Landschaftspolitik in den Niederlanden. Aktuelle Initiativen von oben und von unten. In: Körner, S, Marschall, I. (2007): Die Zukunft der Kulturlandschaft. BfN-Skripten 224, 246-256, Bonn.
- STILES, Richard (2007): LeNotre Landscape Database. Discussion Draft. 15.06.2007. Introduction: European Landscape Convention and Landscape Planning.
- STÖGLEHNER, G. (2006): Planungsinstrumente zur Umsetzung der ELK in Österreich – eine aktuelle Übersicht. In: Körner, S, Marschall, I. (2007): Die Zukunft der Kulturlandschaft. BfN-Skripten 224, 230-237, Bonn.
- TU BERLIN (2000): Umwelt- und Landschaftsplanung in den Ländern der Europäischen Union und der Schweiz. Hauptstudienprojekt am Fachbereich 7 Umwelt und Gesellschaft – Studiengang Landschaftsplanung. Betreuung: A. Herberg, TU Berlin.
- VROOM, Meto J.: Die Entwicklung der Landschaftsplanung in den Niederlande (Zusammenfassung). In: KIEMSTEDT, Hans, WARREN-KRETZSCHMAR, Bartlett, GUSTEDT, Evelyn (1990) A.a.o., 52-53.
- WASCHER, Dirk, PEDROLI, Bas, SCHRÖDER, Rob (2008): Benchmarking of landscape Policy in North-West Europe. Manuskript for Landscape and Urban Planning. Draft 01/05/2008. Alterra Wageningen.

ZEH, W. (2000): Landschaftsplanung in der Schweiz. Das Landschaftskonzept Schweiz. In: v. HAAREN, Christina, v. KÜGELGEN, Barbara & WARREN-KRETZSCHMAR, Bartlett (2000), A.a.O 139-144

Internet:

http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landschaftsplanung/uebersicht_digi_neu.pdf

BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz): http://bundesrecht.juris.de/bnatschg_2002/index.html

www.bfn.de: http://www.bfn.de/0312_landsch_planung.html

COUNTRYSIDE AGENCY (2001) CA23 Areas of Outstanding Natural Beauty Management Plans: A guide. Countryside Agency. Available online at www.naturalengland.org.uk

COUNTRYSIDE AGENCY (2006) CA221: Guidance for the review of AONB management plans. August 2006. Countryside Agency. Available online at www.naturalengland.org.uk

COUNTRYSIDE QUALITY COUNTS: <http://countryside-quality-counts.org.uk>

ELK (Schweizer Übersetzung) <http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/Conventions/Landscape>

ELK (deutsche Übersetzung) <http://www.conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/176.htm>

ELK (Expl.R): Council of Europe: European Landscape Convention. Explanatory Report (ETS No. 176): <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/176.htm>

ELK (Guidelines): Recommendation CM/Rec (2008) 3 of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention (Adopted by the Committee of Ministers on 6 February 2008 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies): (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246005>)

LANDSCAPE CHARACTER NETWORK (consulted 11/12 2008) Landscape Character in Government Planning Policy. Available online at <http://www.landscapecharacter.org.uk/node/80>

LENOTRE: www.le-notre.org

LEK-Forum: www.lek.forum.ch

STATUTORY DOCUMENT (2000) Countryside and Rights of Way Act. Available online at http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000037_en_1

Tabellarische Übersicht: Landschaftspläne im europäischen Vergleich

	AU (Thomas Knoll)	CH (Gottfried Hage)	D²⁷	F (Ilke Marschall)	I (Adriana Gherzi)	NL (Gerrit-Jan van Herwaarden, Rob le Rutte)	UK (Christopher Smith)
Gesetz, Motivation, Problematik	Fachbeitrag zur integralen Planung Unterschiedliche Verankerung in den Landesraum- und Landesnaturschutzgesetzen der neun Bundesländer	keine eigene gesetzliche Grundlage Planungsrecht sowie Natur- und Heimatschutzgesetz von 1988 verpflichten jedoch zur Berücksichtigung der Landschaft Kantonale Unterschiede	Bundesnaturschutzgesetz (Naturschutz und Landschaftspflege) Landesnaturschutzgesetze der 16 Bundesländer	Landschaftsgesetz 1993 (Loi paysage) 2002 Ratifizierung ELC	Galasso Act 431/ 1985 fordert regionale Landschaftspläne 2006 Ratifizierung ELC 2002-2008 cultural heritage and landscape code	kein Gesetz Ratifizierung ELK 2005 Landschaftspläne (LOP) werden finanziell gefördert	kein Gesetz jedoch nationale und regionale guidance, die zur Berücksichtigung von Landschaftsbelangen auffordern; Ratifizierung ELC 2006
Typ des Landschaftsplans	Landschaftskonzepte (Nö) bzw. „Grünlandkonzepte“ (Oö) im Rahmen der örtlichen Raumordnungsprogramme	Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK) in Teilräumen	Flächendeckende Landschaftsplanung als Prinzip Landschaftsplan als umfassender Naturschutzfachplan konzipiert	Landschaftsplan = „Plan de paysage“ als neues Instrument der Landschaftspolitik häufig kombiniert mit charte de paysage und contrat de paysage	„Piani paesaggistici regionali“	Landschapsontwikkelingsplan (LOP)	„Management plan“ für „designated landscapes“ so insbesondere AONB (Areas of outstanding natural beauty)
Träger der Planung	Gemeinde	Gemeinde	Gemeinde z. T. Landkreis	Communauté de communes	Region	Gemeindezusammenschlüsse	lokale Zusammenschlüsse (partnerships)

²⁷ H. v. Dressler, D. Hokema, Ch. Kress, A. v. Kücheler, H. Lange, H. Ohlenburg, R. Triller, T. Wilke

Verhältnis zur Gesamtplanung, Raumordnung	In örtliche Raumordnungspläne integriert.	Landschaftsrichtplan Nutzungsplan, Kulturlandzonenplan Landschaft, Integration Raumplanung	Integration in die Gesamtplanung auf verschiedenen Ebene	z. T. Integration in Plans locaux d'urbanisme (PLU)	Integration in die Gesamtplanung	Flächennutzungsplan - Strukturplan - Regeln (Nota) Wohlstand	
Maßstab Größe des Gebietes	1:2.000 bis 1:10.000	unterschiedlich	Gemeinde: 1: 10.000 bis 1:25.000 Region: 1:50.000 Land: 1:300.000 bis 1: 100.000	Gemeindeebene (interkommunal) 1:10.000 bis 1:25.000	Lokale Ebene 1:25.000	Gemeinde 1:10.000 bis 1:25.000	Geschütztes Gebiet Areas of outstanding natural beauty (AONB)
Zur Verfügung stehende, Informationssysteme	Landes-GIS-Systeme Infosysteme NÖ-GIS, Sa-GIS etc.	Kantonale Informationssysteme Analyse im Rahmen der LEK	Verschiedene Informationssystem Natur und Landschaft in Bundesländer Landschaftspläne erheben lokale Daten	Atlas de Paysage (national) sowie z. T. auf der Ebene der Departements	Regionaler Atlas und GIS-Data-base	Landschaftsdaten sind sektoral disponibel	Nationale und lokale LCA (Landscape Character assessment)
Finanzierung der Planungskosten	Gemeinden		Gemeinde z. T. Zuschüsse durch Länder	Gemeinden Zuschüsse durch Land und Departement	Region	Hoher Anteil staatlicher Finanzierung (50-75%)	Nationale Behörde (National England) sowie Zuschüsse lokaler Behörden
Umsetzung, Monitoring	Im Rahmen der Anwendung/Umsetzung der SUP	Verbreitet kantonales Monitoring der Raumplanung	Im Rahmen Fortschreibung + SUP	Aktionsprogramm mit Fristen, Begleitung durch animateur de paysage (wo vorhanden)	Regionale „Osservatorio“	Umsetzungsbericht nach 15 Monaten Monitoring kleiner Landschaftselemente	In England "Countryside quality counts" sowie lokale Systeme in "designated landscapes"

Besondere Kennzeichen	Intensive Kommunikation und Partizipation auf lokaler Ebene		Fachplanung für Naturschutzmaßnahmen ohne Budget Lenkungswirkung in Bezug auf räumliche Planung Kompensationsmanagement (Eingriffsregelung)	Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit z. T. Instrument der Lokalentwicklung Steuerung von EU-Agrarsubventionen (Selbst)bindung der Gemeinden und weiterer Akteure durch Vertrag (contrat de paysage)	Hoher Grad an Projektorientierung "Abusivismo" (Missbrauch) Probleme	- Entscheidung Gemeinderat - Wünsche zu Beteiligung (schwach) - Freiwilligkeit	Pläne und Strategien werden vor allem für Gebiete mit großer landschaftlicher Bedeutung entwickelt. LCA wird hingegen flächendeckend durchgeführt
----------------------------------	---	--	--	--	---	--	---