

Workshop „Landschaftsplanung im suburbanen Raum“

Einführung

Vom 06. bis 08.11.2017 fand an der Internationalen Naturschutzakademie des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) auf der Insel Vilm der Expertenworkshop „Landschaftsplanung im suburbanen Raum“ statt.

Unter Suburbanisierung wird im Allgemeinen die Ausdehnung städtischer Siedlungen über die Grenze der eigentlichen Kernstadt hinaus ins Umland verstanden. Dieses Umland hat nicht selten eine besondere naturschutzfachliche Bedeutung, zum Beispiel im Hinblick auf den Biotopverbund, die Versorgung der Stadt mit Kalt- und Frischluft oder für die landschaftsgebundene Erholungsnutzung.

Im BNatSchG wird § 1 Abs. 6 als Ziel formuliert, dass Freiräume in besiedelten und explizit auch in siedlungsnahen Bereichen zu erhalten und - wo nicht ausreichend vorhanden - neu zu schaffen sind. Vom Gesetz explizit genannt werden in diesem Zusammenhang Parkanlagen, großflächige Grünanlagen und Grünzüge, Wälder und Waldränder, Bäume und Gehölzstrukturen, Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen, stehende Gewässer, Naturerfahrungsräume sowie gartenbau- und landwirtschaftlich genutzte Flächen.

Auf diese Flächen entsteht in den letzten Jahren, gerade im Umfeld wachsender Städte, ein immer stärkerer Nutzungsdruck, insbesondere durch Bebauung. Gleichzeitig haben diese Flächen als Freiräume häufig eine besondere naturschutzfachliche Bedeutung und übernehmen wichtige Funktionen für die Städte und ihre Bewohner. Der suburbane Raum, die Stadtränder und das Umfeld von Städten, sind somit Räume von besonderer Planungsrelevanz.

Im Rahmen des Workshops wurde mit Expertinnen und Experten aus Kommunen, Planungsbüros und Forschung erörtert, wie die Landschaftsplanung mit diesen Räumen besonderer Planungsrelevanz umgehen kann. Betrachtet wurden dabei sowohl informelle planerische Ansätze als auch die formelle Landschaftsplanung auf kommunaler und regionaler Ebene. Neben den Planwerken als solchen ging es auch um die Gestaltung der Planungsprozesse unter Einbeziehung der relevanten Akteure und der Bevölkerung.

Workshopleitung:

M. Sc. Deborah Hoheisel, Universität Kassel

Dipl.-Ing. (FH) Jens Schiller, Bundesamt für Naturschutz

Expertinnen und Experten

Dipl.-Geogr. Barbara Bernard, Sachverständigenrat für Umweltfragen, Frankfurt a. M.

Prof. Hubertus von Dressler, Hochschule Osnabrück

Dipl.-Ing. Christina Eichner, Stadt Jena

Dipl.-Ing. Gottfried Hage, Hage und Hoppenstedt Partner, Rottenburg a. N.

Dipl.-Ing. Wiebke Holste, Stadt Osnabrück

Dipl.-Ing. Klaus Hoppe, Freie und Hansestadt Hamburg

Dipl.-Ing. Anne Langen, Stadt Flensburg

Priv. Doz. Dr. Markus Leibenath, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Dr. Torsten Lipp, Universität Potsdam

Dipl.-Ing. Sibylle Lösch, Dachverband der Regionalparks in Brandenburg und Berlin e.V., Ahrensfelde

Dipl.-Ing. Sabine Lwowski, Rhein-Sieg-Kreis, Siegburg

Dr. Claus Peinemann, Verband Region Rhein-Neckar, Mannheim

Dr. Sebastian Schmauck, Bundesamt für Naturschutz,

Prof. Klaus Werk, Bundesverband beruflicher Naturschutz e. V., Heidenroth

Dr. Sina Zacharias, Hochschule Osnabrück

M. Sc. Oliver Zachow, Universität Kassel

Leitfragen

Der Workshop „Landschaftsplanung im suburbanen Raum“ widmete sich den folgenden vier Leitfragen und zugeordneten Unterfragen:

- Wie stellt sich die Situation des suburbanen Raums im Umfeld der Städte derzeit dar?
 - Was zeichnet diese Räume aus?
 - Über welche besonderen Qualitäten verfügen sie?
 - Welche Konflikte/Defizite bestehen?
- Welche Zielvorstellungen können aus landschaftsplanerischer Sicht für diese Räume entwickelt werden?
 - Wie den besiedelten Bereich stärker als Aufgabe der Landschaftsplanung verankern?
 - Wie die Transformationsprozesse besser planerisch steuern?
- Mit welchen planerischen und mit welchen instrumentellen Mitteln können diese Zielvorstellungen umgesetzt werden?
 - Wie die planerisch-instrumentellen Möglichkeiten ausschöpfen und informelle Instrumente und Prozesse forcieren? Wie neue Impulse für die Planung setzen?
 - Wie die Landschafts(rahmen)planung stärken und unter den aktuellen Veränderungen weiterentwickeln?
 - Wie flächendeckende Landschaftsplanung in den Kommunen umsetzen?
 - Wie kann das Zusammenspiel zwischen formellen und informellen Ansätzen gestaltet werden?
 - Wie planerisch mit neuen Gegebenheiten wie z. B. § 13b BauGB umgehen?
- Wie Landschaftsplanung finanzieren?

Zusammenfassung zum Fragenkomplex I: Wie stellt sich die Situation des suburbanen Raums im Umfeld der Städte derzeit dar?

Als Merkmale des suburbanen Raums wurden folgende Aspekte herausgearbeitet:

- Der suburbane Raum steht immer in Zusammenhang mit einem urbanen Zentrum.
- Suburbane Räume sind unterschiedlich und zeichnen sich zudem durch eine große interne Heterogenität und eine Durchmischung von unterschiedlichen Strukturen aus.

- Suburbane Räume umfassen sowohl bebaute als auch nicht bebaute Bereiche. Häufig sind sie durch Prozesse der „Verstädterung“ gekennzeichnet. Im Unterschied zum urbanen Raum kommt im suburbanen Raum der Land- und Forstwirtschaft eine wesentliche Bedeutung zu.
- Suburbane Räume sind durch einen sehr hohen Nutzungsdruck und schnelle Veränderungen gekennzeichnet. Es sind „zeitliche Übergangsräume“, „Räume im Prozess“. In ihnen leben häufig Menschen, die neu dorthin gezogen sind und über keine mit dem Ort verknüpfte Tradition verfügen.
- Suburbane Räume erstrecken sich häufig über Verwaltungsgrenzen hinweg, so dass ihnen eine interkommunale Bedeutung zukommt.
- Suburbane Räume spielen bei den Beziehungen zwischen Stadt und Umland eine wichtige Rolle (u. a. auch als Korridorfunktion zwischen Innenstadt und freier Landschaft), weswegen ihnen interkommunal, auch in der Kommunikation zwischen Stadt und Umlandgemeinden, eine entsprechende Bedeutung zukommen sollte.

Als besondere Qualitäten von suburbanen Räumen wurden folgende Aspekte genannt:

- Suburbane Räume stellen spannende, kreative Möglichkeitsräume dar, die eine Zukunft für die Stadt sein können.
- Suburbane Räume zeichnen sich durch eine hohe Multifunktionalität aus.
- Suburbane Räume bieten Möglichkeiten für das Naturerlebnis im unmittelbaren Umfeld von Städten und bilden eine Verbindung zwischen der Stadt und der freien Landschaft.

Als Defizite suburbaner Räume und Konflikte in diesen wurde auf folgende Aspekte hingewiesen:

- Suburbane Räume wirken zum Teil „unattraktiv“.
- Suburbane Räume sind häufig durch eine hohe Flächeninanspruchnahme und Zerschneidungen durch Infrastruktur gekennzeichnet. Es gibt häufig Probleme im Bereich der „ökologischen Nachhaltigkeit“.
- In suburbanen Räumen gibt es häufig Defizite im Bereich der Erholungsplanung.
- Aufgrund der Lage am Rand von Verwaltungsgrenzen fühlt sich teilweise niemand für diese Räume zuständig.

Zusammenfassung zum Fragenkomplex II: Welche Zielvorstellungen können aus landschaftsplanerischer Sicht für diese Räume entwickelt werden?

Im Hinblick auf mögliche planerische Ziele für den Umgang mit suburbanen Räumen wurden folgende Ideen entwickelt:

- Ziel sollte es sein, die Räume positiv zu besetzen und Identität zu stiften. Eigenart und (u. a. über die Multifunktionalität abgeleitete) Qualitäten des jeweiligen suburbanen Raumes sollten herausgearbeitet werden.
- Eine mögliche planerische Strategie kann darin bestehen, einprägsame Orte in diesen Räumen zu schaffen.
- Ein weiteres Ziel kann darin bestehen, die Räume zu strukturieren. Ein wesentlicher Beitrag hierzu kann in der Schaffung von sinnhaften und qualifizierten Wegeverbindungen liegen, die zudem eine leichte Erreichbarkeit gewährleisten.
- Die Planung muss die vielfältigen Nutzungen des Raums berücksichtigen und sollte insbesondere die Landwirtschaft in den Blick nehmen und ggf. versuchen, diese als Partner zu gewinnen.
- Die Planung sollte die Grenzen der Stadtentwicklung aufzeigen, aber auch Raum für Experimente ermöglichen.
- Die Planung muss versuchen einen geeigneten Umgang mit der schnellen zeitlichen Entwicklung und den schnellen Veränderungen dieser Räume zu finden.
- Wesentliche Aspekte sollten Bewusstseinsbildung und die Stärkung eines Grundverständnisses für Natur sein.
- Im Zuge der Planung sollte der suburbane Raum von beiden Seiten betrachtet werden, nicht nur von der Stadt aus, sondern auch vom ländlichen Raum aus.

Zusammenfassung zum Fragenkomplex III: Mit welchen planerischen und mit welchen instrumentellen Mitteln können diese Zielvorstellungen umgesetzt werden?

Die Diskussion zu diesem Fragenkomplex umfasste im Wesentlichen die folgenden Aspekte:

- Generell stehen alle bekannten planerischen und instrumentellen Mittel zur Verfügung und es muss jeweils im Einzelfall entschieden werden, welche formellen und/oder informellen im konkreten Fall sinnvoll eingesetzt werden können.
- Grundsätzlich werden bildliche und namentliche Metaphern und Narrative sowie entsprechende Darstellungen in der Kommunikation als Mittel eingeschätzt, die wesentlich dazu beitragen können, Zustimmung und Rückhalt in Politik und

Bevölkerung hinsichtlich landschaftsplanerischer Ziele für den suburbanen Raum zu gewinnen.

- Ein ganz wesentliches planerisches Mittel ist die Landschaftsplanung auf den unterschiedlichen Ebenen (Landschaftsrahmenplanung, kommunale Landschaftsplanung, großmaßstäbliche Landschaftsplanung). Der Beteiligung sollte im Aufstellungsverfahren eine besondere Bedeutung zukommen. Dabei kann und sollte Beteiligung nicht nur am „Runden Tisch“, sondern auch draußen in der Landschaft erfolgen. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen lässt sich festhalten, dass die Erstellung eines formellen Landschaftsplans entlastet wird, wenn die wesentlichen Fragen der Landschaftsentwicklung bereits im Vorfeld mit allen relevanten Akteursgruppen ausdiskutiert wurden bzw. die Beteiligung bereits unmittelbar nach dem Aufstellungsbeschluss erfolgt.
- Wesentlich für eine erfolgreiche Planung erscheint der Mut zu Forderungen, das Hinwirken auf politischen Rückhalt für die Planung, die Mobilisierung und Einbeziehung relevanter Akteure sowie Öffentlichkeitsarbeit und Bewusstseinsbildung.
- Gerade im suburbanen Raum kann es sinnvoll sein, direkt aus der Planung heraus konkrete Projekte zu entwickeln und die Planung direkt in konkrete Projekte umzusetzen. Hierbei kann der großmaßstäblichen Landschaftsplanung eine besondere Bedeutung zukommen.
- Ein wesentliches Instrument zur Sicherung von Freiräumen können regionalplanerische Festlegungen sein, z.B. über Grünzäsuren oder Grünzüge, aber auch mit Hilfe anderer Kategorien der Regionalplanung (z. B. Vorranggebiete für Grundwasserschutz oder Hochwasserschutz, Vorranggebiete für Freiraumsicherung, ...). Aus den regionalplanerischen Festlegungen ergibt sich eine Wirkung auf die Flächennutzungsplanung der Kommunen.
- Ein weiteres Instrument können in bestimmten Situationen die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten bzw. die Erneuerung entsprechender Verordnungen sein. Auch andere naturschutzrechtliche Kategorien des Gebiets- und Objektschutzes, wie z.B. geschützte Landschaftsbestandteile kommen in bestimmten Situationen ggf. als Instrumente in Frage. In Einzelfällen kann auch eine Unterschutzstellung nach dem Denkmalschutzrecht ein geeignetes Instrument sein, um Freiräume und ihre Qualitäten zu sichern.
- Der gesetzliche Artenschutz sollte auch im urbanen und suburbanen Raum konsequent umgesetzt werden.
- § 13b BauGB sollte nicht angewendet werden, wie dies zum Beispiel in Hamburg beschlossen wurde.

- Zudem sollten Ökokonten genutzt werden, um die planerischen Ziele zu erreichen und Maßnahmen der produktionsintegrierten Kompensation (PIK) eingesetzt werden.
- Ein weiteres mögliches Instrument können Flurbereinigungsverfahren und Flächentausch sein.
- Gerade in Ballungsräumen mit starkem Erholungsdruck bieten sich auch Regionalparks (ggf. in Verbindung mit Landschaftspflegeverbänden) als geeignetes Instrument an.
- Auch eine gezielte Liegenschaftspolitik der Kommunen kann dazu beitragen, die Ziele einer Planung besser und einfacher umsetzen zu können.
- Für die Umsetzung von Zielen und Maßnahmen in suburbanen Räumen können Flächen im öffentlichen Eigentum als Steuerungsmöglichkeit wichtig sein; bei sehr großen Räumen scheint jedoch die Einbindung privater Grundbesitzer und Landnutzer essentiell.
- Grundsätzlich gilt, dass, je höher die Bodenrenten bzw. der Nutzungsdruck in einem suburbanen Raum, desto eher sind „harte“ Planungsinstrumente (z. B. gut funktionierende Bauleitplanung) für deren Erhaltung und Entwicklung notwendig.

Zusammenfassung zum Fragenkomplex IV: Wie Landschaftsplanung finanzieren?

Zur Frage der Finanzierung der Landschaftsplanung wurden folgende Aspekte in die Diskussion eingebracht:

- Die kommunale Landschaftsplanung ist eine kommunale Aufgabe und daher kommunal zu finanzieren.
- Das Land sollte für die Landschaftsplanung wesentliche Datengrundlagen mit aktuellen Daten kostenfrei für die Landschaftsplanung zur Verfügung stellen.
- In NRW sind laut Landesnaturschutzgesetz kommunale Landschaftspläne aufzustellen und die Finanzierung der Aufstellung wird zu 80 % vom Land gefördert.
- Bei der Aufstellung eines Landschaftsplans sind ausreichend finanzielle Mittel für Beteiligungsverfahren bereitzustellen.

Weitere Informationen:

Eine kurze Zusammenfassung der Vorträge wird in Natur und Landschaft, Heft 02/2018 veröffentlicht.

Die Vortragspräsentation senden wir Ihnen gern im PDF-Format zu. Bitte fordern Sie diese unter dem Betreff „Vorträge Workshop LP im suburbanen Raum“ per Email an: PBox-BfN-Leipzig@BfN.de ab.

F+E-Vorhaben: Naturschutzkonzepte zur Entwicklung urbaner und suburbaner Freiräume. Planerische Steuerung der naturschutzgerechten Siedlungsentwicklung in urbanen und suburbanen Räumen unter besonderer Berücksichtigung naturverträglicher Landnutzung (FKZ 3517840400); Laufzeit 2017 - 2019: <http://www.uni-kassel.de/fb06/fachgebiete/landschaftsarchitektur-und-planung/landschaftsentwicklung-umwelt-und-planungsrecht/forschung>