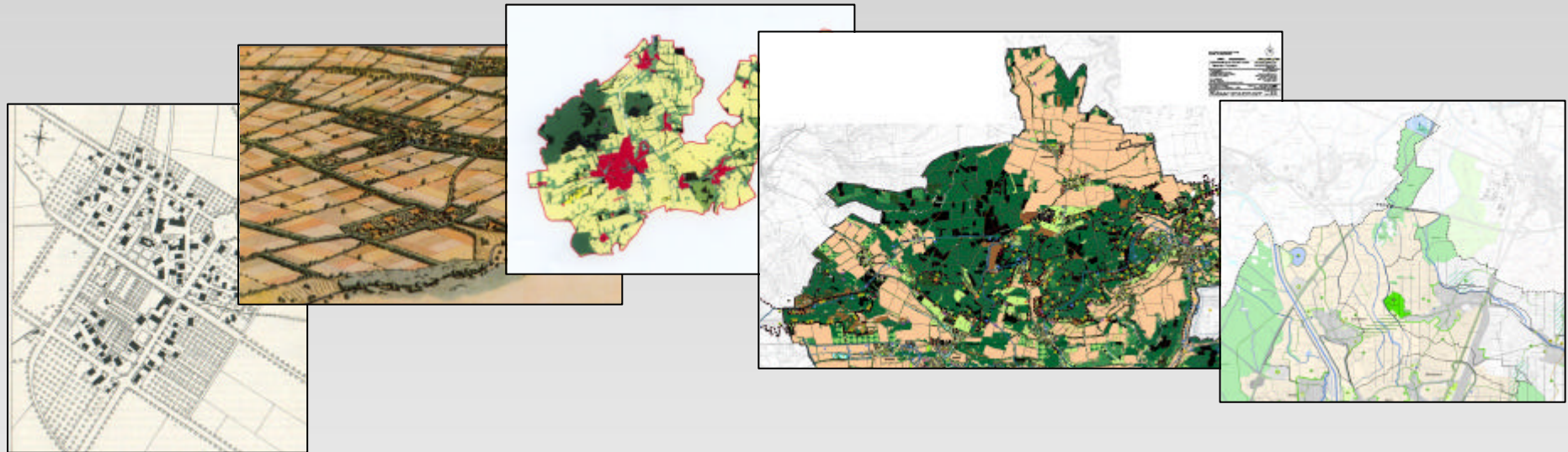


Landschaftsplanung im Wandel - neue Herausforderungen für ein bewährtes Instrument



Erfurter Arbeitstage 04.11.2009

Prof. Dr. Ing. habil Ilke Marschall

Fachgebiet Landschaftsplanung,
Fakultät LGF, FH Erfurt

Erfurter Arbeitstage 2009

Prof. I. Marschall, 04.11.09

Landschaftsplanung

- Ladenhüter oder Zukunftsinstrument -

Die aktuelle Fachdiskussion um die Landschaftsplanung bewegt sich zwischen zwei Polen

„Ist die Landschaftsplanung ein überflüssiger Ladenhüter oder ein Kerninstrument des Naturschutzes, das in Zukunft noch dringender als bisher ... benötigt wird“? (v. Haaren, Galler, Horlitz 2009)



Traditionen und Ansprüche

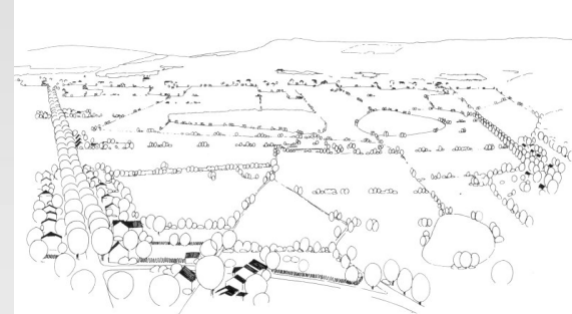


Erfolge sowie interne und externe Probleme



Aktuelle und zukünftige Herausforderungen

1. Traditionen und Ansprüche



Fachliche Kernthemen

Der Blick in die (200-jährige) Geschichte der Landschaftsplanung lässt **fachliche Kernthemen** identifizieren, die - mit unterschiedlichem Gewicht - in jeder historischen Phase gesellschaftspolitisch relevant waren. Das sind:

- Die Thematisierung der Gestalt und Qualität der Landschaft als öffentliches Gut,
- Gestaltungs- und Ordnungsvorschläge im Hinblick auf unterschiedliche Nutzungs- und Raumansprüche,
- Die Erarbeitung konkreter Maßnahmenkonzepte zur Problemlösung.

Landschaftsplanung - 30 Jahre im BNatschG

1976 wurde die überörtliche und örtliche Landschaftsplanung als zentrales und neues Instrument **eines vorsorgenden Naturschutzes** verankert.

Dabei sollte die Landschaftsplanung explizit **konzeptionell und gesamträumlich** Einfluss **auf die Entwicklung** der Landschaft nehmen.

In ihr wurde das **wichtigste Werkzeug** zur **Verwirklichung der weitgesteckten Ziele des Bundesnaturschutzgesetzes** gesehen (Erz 1977, Baumeister 1992).



Landschaftsplanung sollte ab diesem Zeitpunkt auf allen Ebenen der Gesamtplanung die vernachlässigte „ökologisch-gestalterische Komponente“ einbringen und damit auch eine Art „Umweltverträglichkeitsprüfung der Gesamt- als auch der Fachplanungen sein“ (Buchwald 1980)

Eine Diskussion mit Tradition: Querschnittsorientierte Planung oder Fachplanung

- ➔ Ab den 80er Jahren geriet die (Buchwald'sche) querschnittsorientierte Landschaftsplanung, die um die Sicherung bzw. Neugestaltung der Landschaft bemüht war u. a. in die Kritik.
- ➔ Forderungen, nach einer stärker fachplanerischen Ausrichtung so insbesondere im Bereich des Arten- und Biotopschutzes (z.B. nach „ökologischen Zellen“, Erz) gewannen an Gewicht.
- ➔ 1988 z.B. veröffentlichte der BDLA ein klares Bekenntnis zur Beibehaltung der Querschnittsorientierung der Landschaftsplanung.
- ➔ Ab 1990 Aufbau der Landschaftsplanung in den neuen Bundesländern nach westdeutschen Vorbildern. 2002 Bestätigung der Landschaftsplanung im BNatSchG und Einführung des Flächendeckungsprinzips für die örtliche Landschaftsplanung (§ 16 Abs. 1)

Trends der Landschaftsplanung ab Mitte der 90er Jahre

- ➔ Inhaltlicher Trend: Querschnittsorientierte Planung mit besonderen Kompetenzen im Bereich der Erholungsfürsorge und Freiraumentwicklung sowie im Arten- und Biotopschutz.
- ➔ z.T. „spätbarocke“ Planwerke, die zwar allumfassend aber kaum noch transportabel (inhaltlich und materiell) wurden.
- ➔ Keine oder kaum Fortschreibung der örtlichen Landschaftsplanung in einigen Bundesländern, trotz des 2002 etablierten Flächendeckungsprinzips u. a. aus (finanz)politischen Gründen.

Die Landschaftsplanung als „Dreh- und Angelpunkt“ - klassisches, idealtypisches Modell der Landschaftsplanung

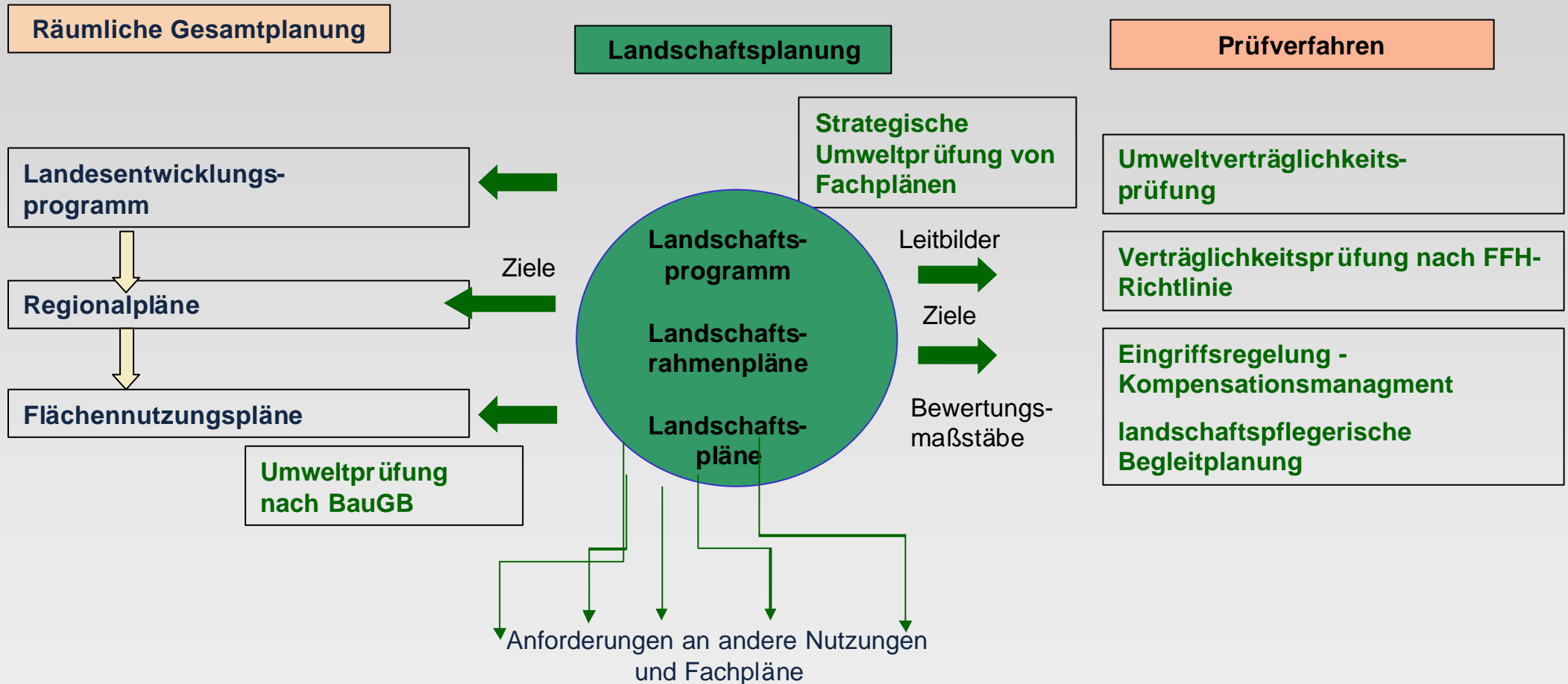
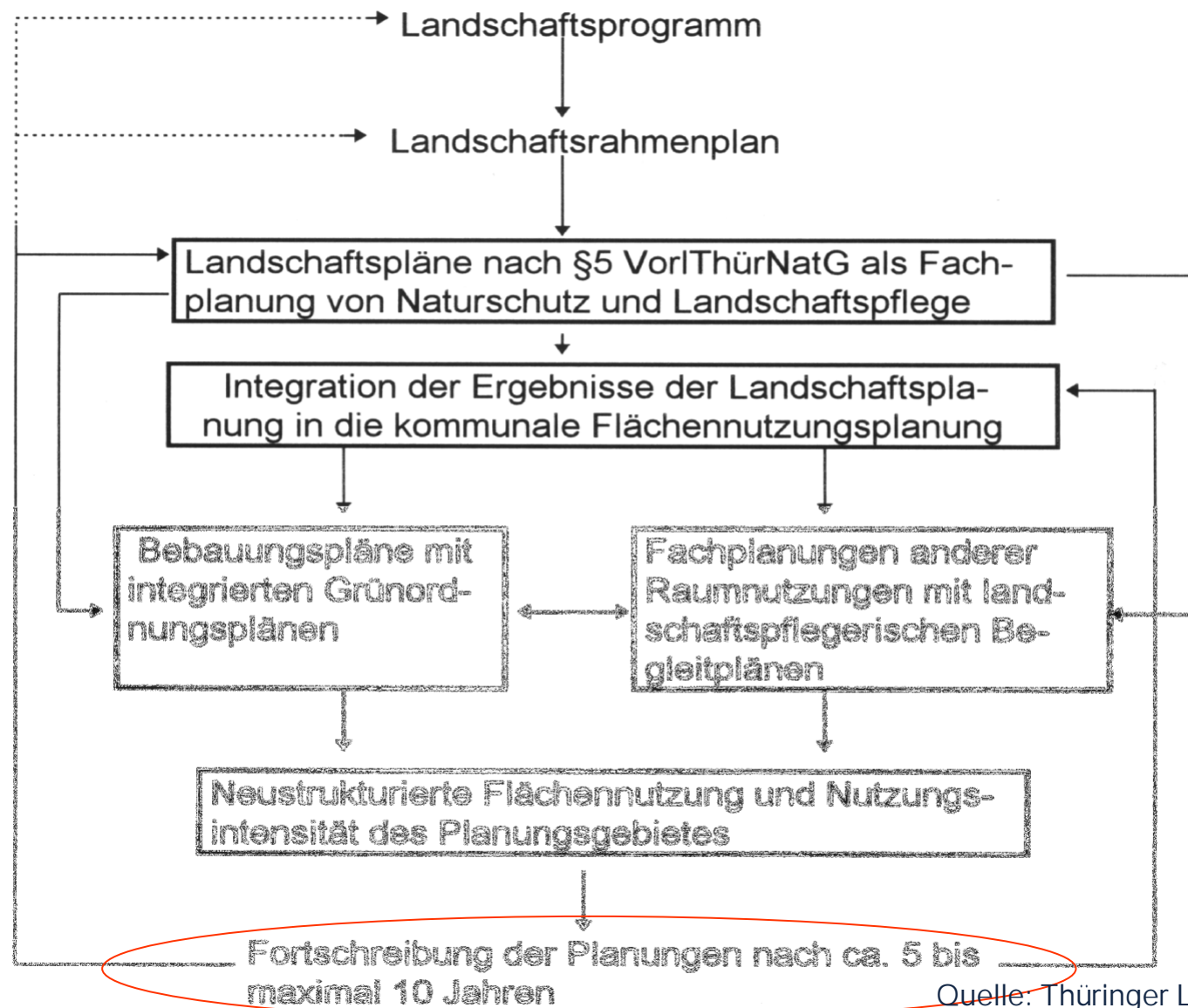


Abb. Verändert nach Jessel & Tobias 2002, S. 37

Anspruch der Landschaftsplanung in Thüringen 1994



Quelle: Thüringer Leitfaden 1994, Triller

2. Erfolge und Probleme der Landschaftsplanung



Erfolge ?

- ➔ Erfolge der Landschaftsplanung zeigen sich häufig nicht direkt und sind auch nur begrenzt evaluierbar oder nachweisbar (z.B. Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Standortwahl von Vorhaben nicht als Erfolg evaluierbar)
- ➔ Die Landschaftsplanung ist eine z. T. überschießende „Angebotsplanung“ (z.B. 12.662 Maßnahmenvorschläge in 28 Plänen!, Studie 2008) - Evaluierungsergebnisse bezüglich der Landschaftsplanung sind auch vor diesem Hintergrund zu sehen.
- ➔ Die Verknüpfung der Landschaftsplanung mit Umsetzungsinstrumenten z.B. der Agrarumweltförderung aber auch der Wasserwirtschaft und selbst des Naturschutzes (Kompensationsflächen) ist unbefriedigend.



Für keinen der in einer Studie des BFN untersuchten 42 Landschaftspläne aus acht Bundesländern wurde ein Monitoring bezüglich der in diesen Plänen formulierten Maßnahmen durchgeführt. Eine quantitative Erfassung des Erfolges von Landschaftspläne ist damit bisher ausgesprochen mühsam... bzw. kaum möglich.

Zum „Geheimnis“ erfolgreicher Landschaftspläne

→ U. a. in der für das BfN 2007 durchgeführten Studie konnte nachgewiesen werden, dass von erfolgreichen Landschaftsplänen dort gesprochen werden kann, wo sich örtliche **Schlüsselpersonen** (z.B. Bürgermeister) mit den Zielen und Maßnahmen identifizieren. Hierfür sprechen auch qualitative Einzelfallstudien.

→ Ebenso konnte nachgewiesen werden dass **qualifizierte Beteiligungsformen** und die Einbeziehung von **Flächennutzern** (v. a. Landwirten) zu einer wesentlichen Optimierung des Umsetzungsgrades führen können. Erstaunlich dynamische Umsetzungsprozesse (z.B. Stephanskirchen) sind dann möglich.



Probleme: Schlechtes Image der Landschaftsplanung

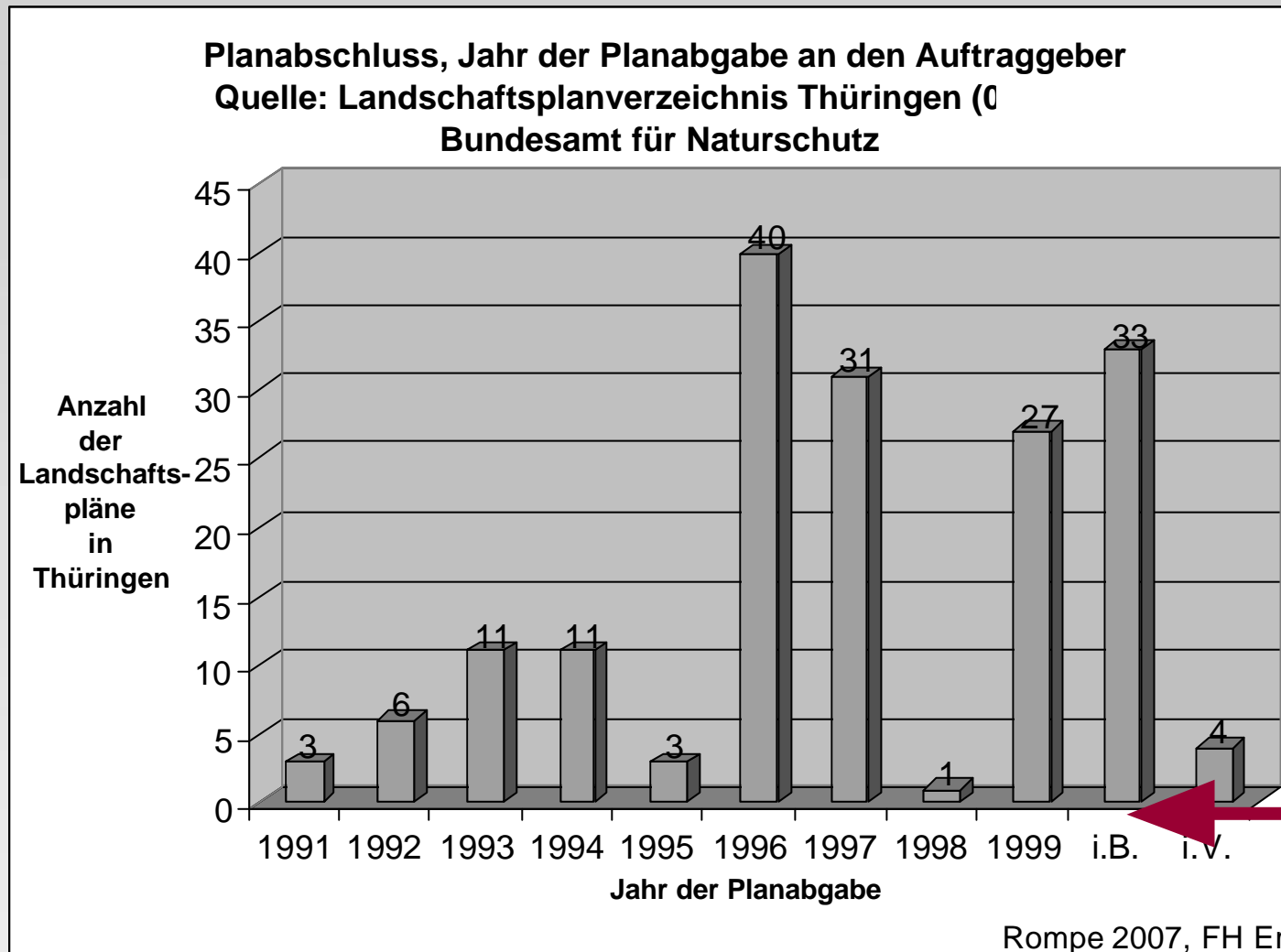
- ➔ Landschaftsplanung wird oft nicht als konstruktiv-konzeptionelle Planung sondern als restriktive Planung (Verhinderungsplanung) oder gar „Gängelung“ (von Kommunen) wahrgenommen.
- ➔ Wissen zu Umweltproblemen bzw. Standortrestriktionen ist nicht immer willkommen, da es politische Entscheidungen ggf. erschwert.



Probleme: Mangelnde Aktualität und mangelhafte Standardisierung

- ➔ Die immer wieder **veraltenden Daten** der Landschaftspläne stellen ein großes Problem für die Nutzbarkeit der Pläne dar (dies gilt für die Naturschutzfachverwaltung ebenso wie für andere Fachplanungen etc.
- ➔ **Inhalte und Darstellungsformen** der Planwerke sind innerhalb der Bundesländer und bundeslandübergreifend (manchmal von Büro zu Büro) **sehr unterschiedlich**. Das prinzipielle Potenzial bzw. die Nutzbarkeit der örtlichen Landschaftspläne (z.B. als Informationsgrundlage für Prüfverfahren) wird hierdurch stark eingeschränkt („Informationsflickenteppich“).
- ➔ Dies hat auch Konsequenzen für die Verwertung der Pläne in Fachressorts. **Veraltete, uneinheitliche, nicht digital zugängliche und flickenteppichartige Umweltinformationen und Zielsysteme sind schwer nutzbar.**

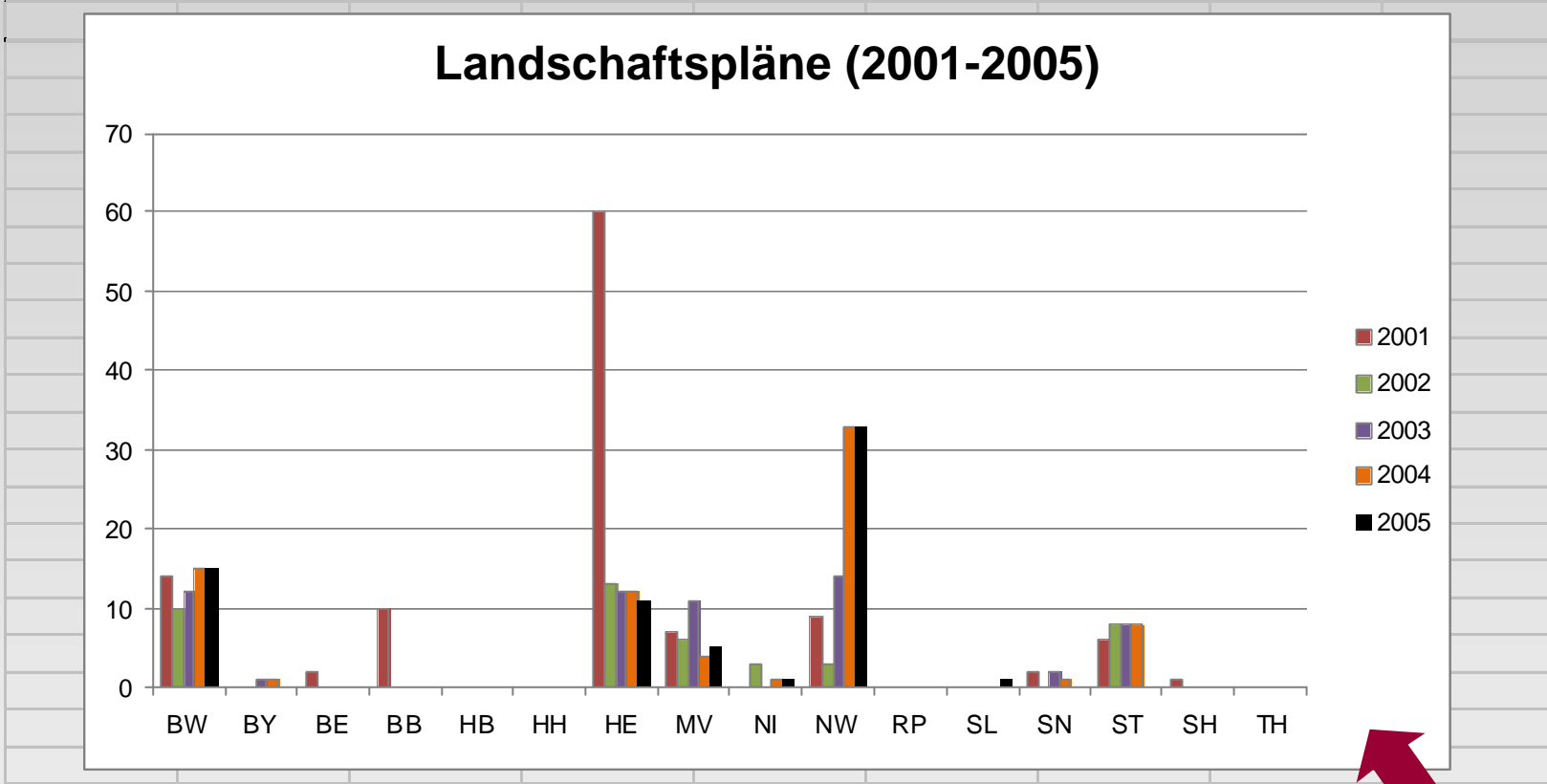
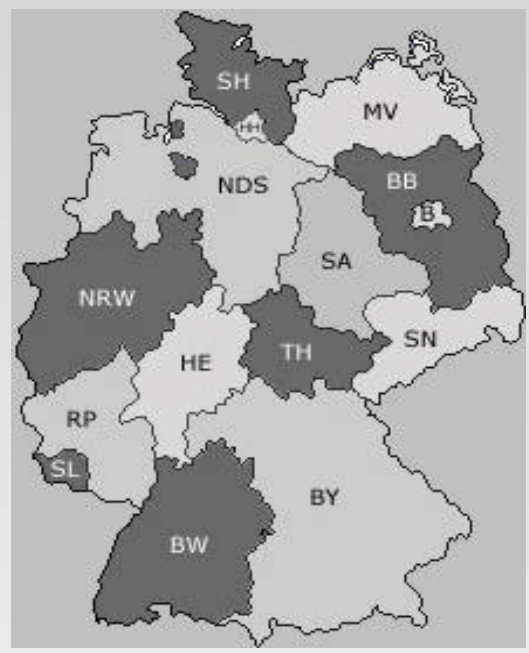
Landschaftspläne in Thüringen - statistische Betrachtung



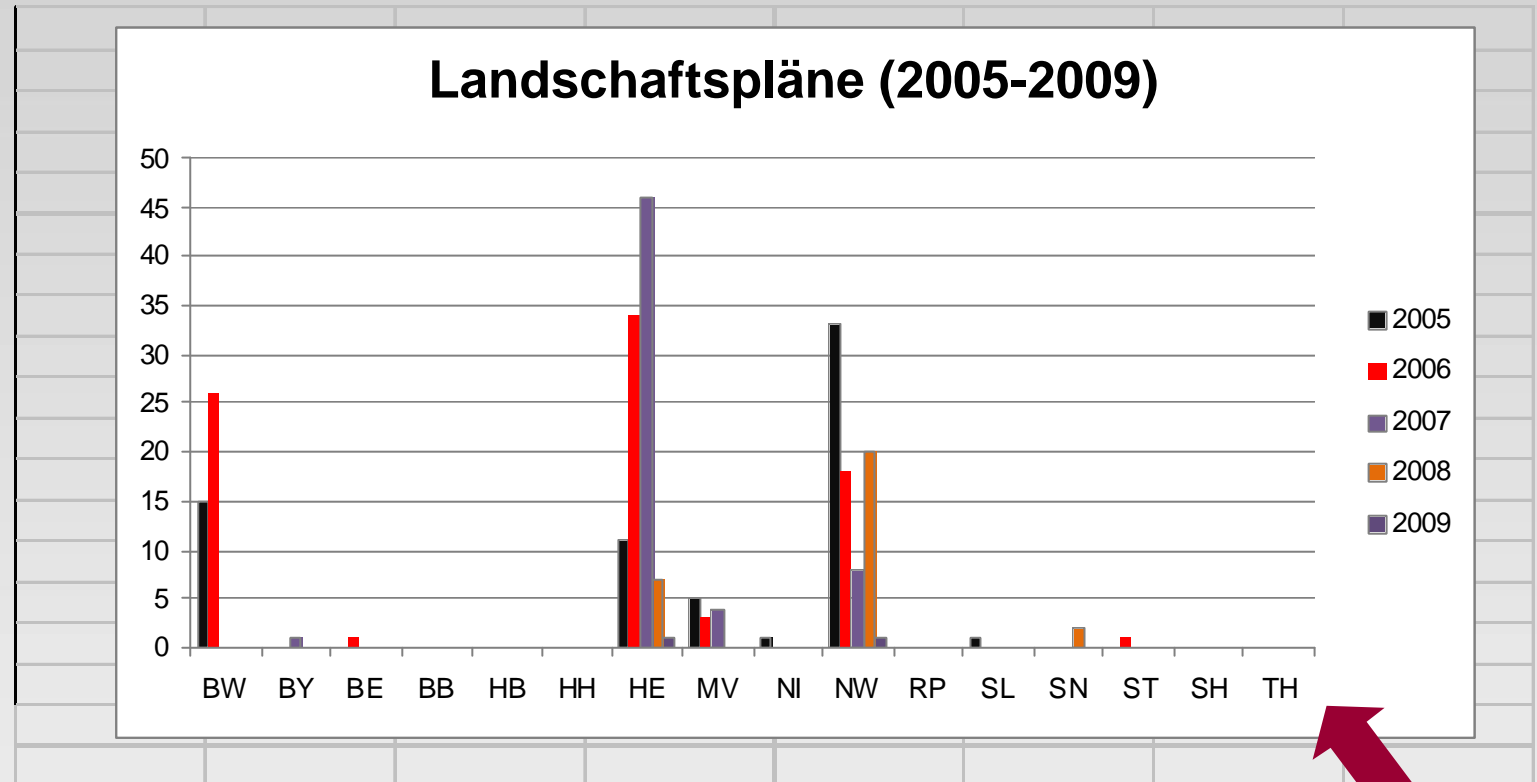
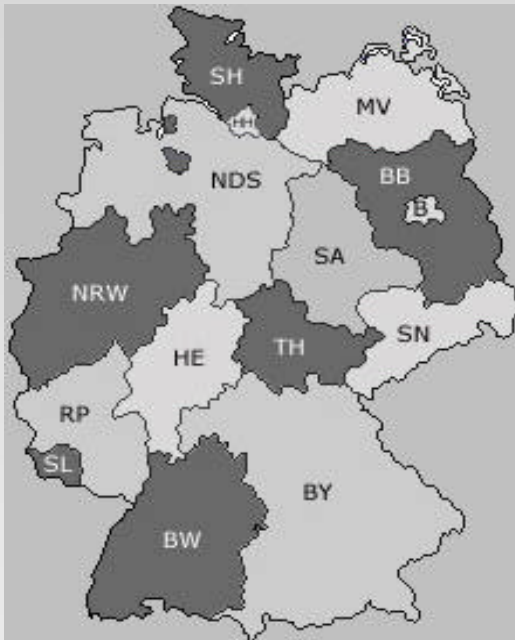
Bis 1999/2000 war eine 100% Finanzierung der Pläne aus Mitteln des Landeshaushaltes möglich.

➔ Nach Einschätzung wurden zwischen 1991 und 2001 für 90% der Landesfläche örtliche Landschaftspläne angefertigt.

Landschaftspläne 2001 bis 2005



Landschaftspläne 2005 bis 2009



Datenquelle: BfN Leipzig, 30.10.2009 (Stand 5/2009)

0 ?

Auch das Verzeichnis digitaler Landschaftspläne des BfN beinhaltet keinen einzigen Landschaftsplan in Thüringen. (http://www.bfn.de/0312_landsch_planung.html)

Ist die örtliche Landschaftsplanung in Thüringen wirklich tot ?

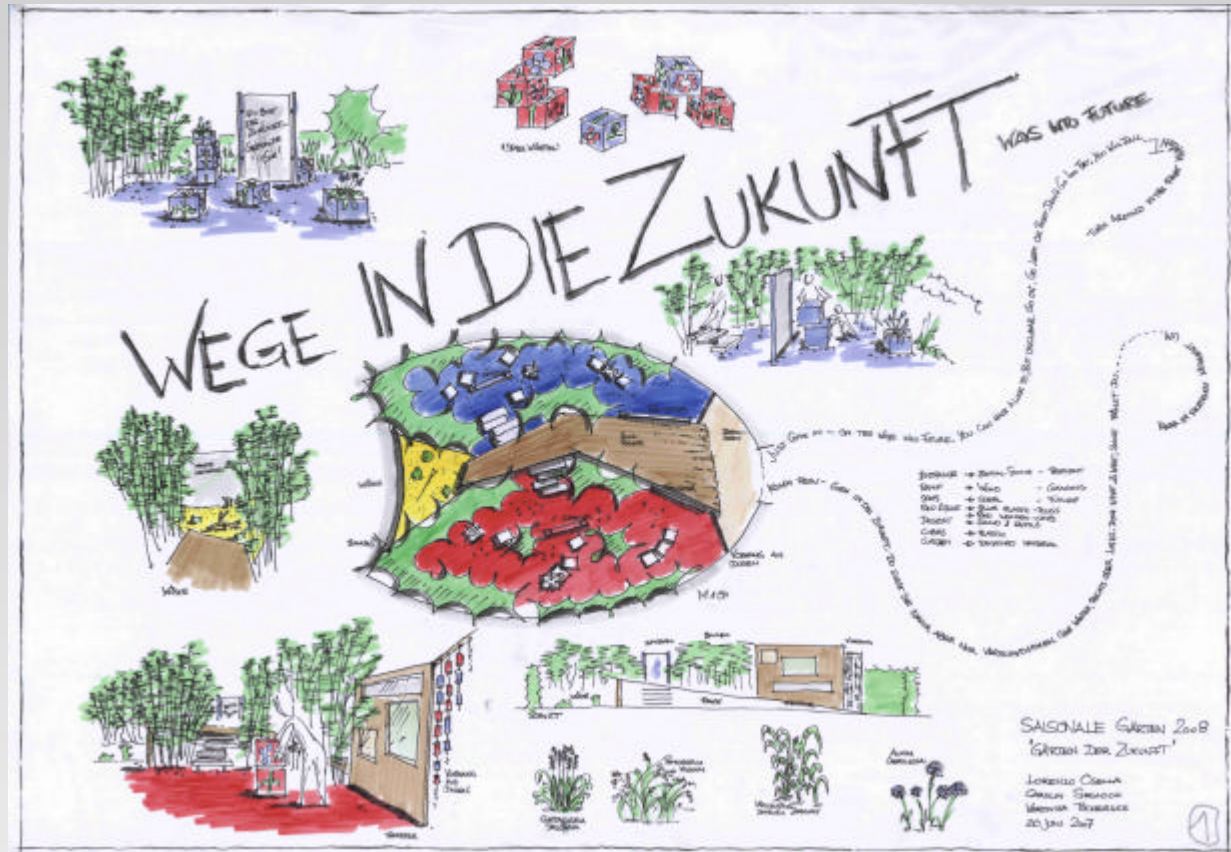
Örtliche Landschaftsplanung in Thüringen



Nach intensiven Jahren des Aufbaus, hervorragender fachlicher Grundlagenarbeit und z.B. 90.000 € öffentlichen Geldern für einen Plan tot und zukünftig unerwünscht.



3. Aktuelle und zukünftige Herausforderungen



nationale und internationale Herausforderungen



Herausforderungen für die Landschaftsplanung in Thüringen

Landschaftsplanung als abweichungsfester Grundsatz im BNatSchG 2010

§ 8 Allgemeiner Grundsatz (Kapitel 2, Landschaftsplanung)

„Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden als **Grundlage vorsorgenden Handelns** im Rahmen der Landschaftsplanung überörtlich und örtlich konkretisiert und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele dargestellt und begründet.“

(Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 29. Juli 2009)




Damit ist die rechtliche Zukunft der Landschaftsplanung zunächst gesichert. Zu dieser Entscheidung zur Beibehaltung der Landschaftsplanung als zentrales Instrument im Sinne eines vorsorgenden Handelns führte u. a. auch die Einsicht, dass umfängliche (neue) Anforderungen dies verlangen.

Politisch formulierte Aufgaben und Herausforderungen

BNatSchG 2010

Die Landschaftsplanung ist und bleibt zentrales Instrument zur Konkretisierung der in **§ 1 dargestellten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege**. In diesem wurden die früheren Ziele und Grundsätze (§§ 1 und 2) zusammengeführt.

Die Landschaftsplanung
konkretisiert die Ziele des des
§ 1



Der vormals in § 14 Abs. 3 Nr. dargelegte Katalog bezüglich der zu entwickelnden Erfordernisse und Maßnahmen bleibt erhalten und präzisiert. Der Biotopverbund wird § 9 Abs. 3 Nr. 4d explizit der Landschaftsplanung zugewiesen. Ebenso wird unter 4c z.B. auf die Rolle der Landschaftsplanung im Rahmen des Kompensationsmanagements und der Steuerung von Fördermitteln benannt.

Grundfunktionen der Landschaftsplanung

- nach § 14 BNatSchG 2002 bzw. § 9 Abs. 3 BNatSchG 2010

1. Aufarbeitung und Bereitstellung von Informationen über Natur und Landschaft

1. Informationssystem

2. Formulierung (örtlich) konkretisierter Ziele

2. Zielkonzept

3. Bewertung der Situation, Aufzeigen aktueller sowie zukünftiger Konfliktbereiche

3. Bewertungssystem

4. Entwicklung von Maßnahmen- und Umsetzungsvorschlägen

4. Maßnahmenkonzept

(nach Bruns 2002)

Politisch formulierte Aufgaben und Herausforderungen

Die Landschaftsplanung als Ausführungsinstrument bzw. als Umsetzungspartner in Bezug auf nationale Ziele

Aber auch unabhängig vom BNatSchG wird die Landschaftsplanung als Ausführungsinstrument wichtiger nationaler Vereinbarungen benannt:

- ➔ **Biodiversitätsstrategie** vom 07.11.2007: Umsetzung der Ziele „in situ“ durch konkrete Maßnahmenvorschläge in der Landschaft. Beiträge zum örtlichen und überörtlichen Biotopverbund.
- ➔ **Deutsche Anpassungsstrategie Klima (DAS)** vom 17.12.2008: Bewältigung von Herausforderungen im Bereich der Mitigation und Adaptation, Landschaftsplanung als „Managementersatz“
- ➔ **Nachhaltigkeitsstrategie** von 2002: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Als eines der wichtigsten Umsetzungsinstrumente wurden die Landschaftsplanung und die Eingriffsregelung benannt.

Beispiel: Exemplarische Ziele des nationalen Biodiversitätsstrategie „in situ“

- Bis 2015 nimmt der Flächenanteil naturschutzfachlich wertvoller Agrarbiotope (hochwertiges Grünland, Streuobstwiesen) um mindestens 10% gegenüber 2005 zu.
- Im Jahr 2010 beträgt in agrarisch genutzten Gebieten der Anteil naturnaher Landschaftselemente (z. B. Hecke, Raine, Feldgehölze, Kleingewässer) mindestens 5%.
- Bis zum Jahr 2020 ist die Durchgrünung der Siedlungen einschließlich des wohnumfeldnahen Grüns (z. B. Hofgrün, kleine Grünflächen, Dach- und Fassadengrün) deutlich erhöht. Öffentlich zugängliches Grün mit vielfältigen Qualitäten und Funktionen steht in der Regel fußläufig zur Verfügung. (BMU 2007, vgl. auch Lipp, Marschall, Schumacher 2007, S. 330)

Die Thüringer Strategie zur Erhaltung der biologischen Vielfalt von 2009 erhält vergleichbare Ziele, konkrete Zahlen fehlen jedoch. Unter 7.2.1 wird hier auch die Landschaftsplanung (flächendeckende Landschaftsrahmenplanung sowie Unterstützung von Landschaftsplänen u. a. durch Daten) als Instrument benannt.

Beispiel: Landschaftsplanung in der DAS

- Unter dem Unterpunkt „Menschliche Gesundheit“ wird die u. a. Landschaftsplanung dazu aufgefordert zusammen mit der Bauleitplanung dazu beizutragen, den Hitzestress in Städten vermeiden zu helfen, indem Kalt- und Frischluft über geeignete Ventilationsbahnen in die Innenstädte gelangt sowie z.B. extensive Grünanlagen „als Kälteinseln“ erhalten werden (DAS, S. 19, 42).
- Die DAS diskutiert die Landschaftsplanung als „Managementansatz“ mit dem Ziel Anpassungsoptionen sowie flexible Entwicklungsmöglichkeiten von Natur und Landschaft zu unterstützen. Vorgaben zur Verhinderung negativer Auswirkungen von Eingriffen in der überörtlichen Landschaftsplanung werden hier ebenso erörtert wie Möglichkeiten der örtlichen Landschaftsplanung die klimarelevanten Funktionen von Natur und Landschaft im Siedlungsbereich stärker zu berücksichtigen. (S. 42)

Politisch formulierte Aufgaben und Herausforderungen

Die Landschaftsplanung als Ausführungsinstrument bzw. als Partnerin im Rahmen internationaler Verpflichtungen

- ➔ Aarhuskonvention Umweltinformationsrichtlinie und ELC - Verpflichtung zur Information und Bildung der Bevölkerung in Umweltfragen.
- ➔ SUP - Bereitstellung von Informationen zur Umweltprüfung von Plänen und Programmen
- ➔ WRRL - Maßnahmenprogramme - Verbesserung des ökologischen Zustandes der Fließgewässer und Auen sowie des Grundwassers - Auch hier bietet sich die Landschaftsplanung für die Formulierung ortskonkreter Maßnahmenvorschläge an.
- ➔ KULAP - Die Landschaftsplanung als Partnerin in Bezug auf eine räumlich sinnvolle Steuerung der Mittel.

Landschaftspolitik als europäisches Aufgabenfeld



Das **Europäische Raumentwicklungskonzept** (EUREK) von 1999 fordert in Absatz 153 eine für viele Gebiete Europas erforderliche „**individuell angepasste und kreative Landschaftspolitik**“, d.h. eine Politik, die zur Schaffung bzw. Wiederherstellung attraktiver Landschaftsbilder beiträgt.

Derzeit wächst die Bedeutung (kultur)landschaftlicher Themen und Fragestellungen in der europäischen und deutschen Raumentwicklung zum Teil erheblich. Dies kommt z.B. in der vermehrten Behandlung landschaftlicher und freiraumplanerischer Fragestellungen z.B. im Rahmen von Regionalparks und städtebaulichen Konzepten zum Ausdruck.

Auch das öffentliche Interesse an Fragen der Landschaftsentwicklung (z.B. Forum Kulturlandschaft) hat erheblich zugenommen.

Landschaftspolitik als europäisches Aufgabenfeld



In den 2008 zur **Europäische Landschaftskonvention (ELC)** von 2000 erschienenen **Guidelines** werden „**landscape action plans**“ als zentrales und wichtiges Instrument benannt:

Zentrale Aufgaben dieser Pläne sind:

- **Identifizierung und Charakterisierung** eines Gebietes
- **Entwicklung von Landschaftsqualitätszielen** unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Allgemeinheit
- **Bewusstseinsbildung**
- **Benennung von Finanzierungsquellen**
- Erarbeitung eines **konkreten Maßnahmen- und Managementprogramm**
- **Monitoring** der Landschaftsveränderungen sowie der Maßnahmen dienen. (ELC, Guidelines 2008)

Herausforderungen für die Thüringer Landschaftsplanung

- ➔ **Flächendeckung auf der überörtlichen Ebene** und damit obligatorische Landschaftsrahmenplanung zur Gewährleistung staatlicher Aufgaben (Biotopverbund, Erhaltung der biologischen Vielfalt, Klimaziele etc.)
- ➔ Aufbruch zu einer **neuen zweiten Generation digital verfügbarer** und für die Bürger einsehbarer kreislicher bzw. örtlicher Landschaftspläne.
- ➔ Anwendung **einheitlicher fachlicher Standards** und damit Verwaltungsgrenzen übergreifende Vergleichbarkeit zur Optimierung der Verwertbarkeit (mögliche Planzeichenverordnung nach § 9 Abs. 3 BNatSchG neu)

Empfehlungen für die kreisliche bzw. örtliche Landschaftsplanung

- ➔ Bürger- und benutzerfreundliche Aufbereitung von digitalen und analogen Daten zum Landschaftsraum (Informationssystem).
- ➔ Ggf. Zweistufigkeit von
 1. fachlichen Entwicklungskonzeptionen und
 2. mehrheitsfähigen kommunalen Landschaftsqualitätszielen
- ➔ Fortlaufender Planungsprozess. Bedarforientierte Aktualisierung einzelner Module.
- ➔ Ausarbeitung von Maßnahmenkonzepten in Kooperation mit beteiligten Akteuren.
- ➔ Landschaftspläne als Anbieter und Umsetzungskatalysator von Maßnahmen (auch multifunktionale Maßnahmen z.B. im Bereich der Gewässerentwicklung)

Alte und neue Kernaufgaben

- Die Thematisierung der Gestalt und Qualität von Natur und Landschaft als öffentliches Gut
- Die Aufarbeitung bzw. benutzer- und bürgerfreundliche Darstellung von Landschaftsinformationen
- Kompetente Vorschläge zur Lösung und Minimierung räumlicher Konflikte und Probleme in der Landschaft
- Die Erarbeitung konkreter und fachlich fundierter Maßnahmen- und Entwicklungsvorschläge zur qualitätsvollen Weiterentwicklung der Landschaft



Fazit:

1. Die alte Kernidee nicht aus den Augen verlieren:

Landschaftsplanung soll vorsorgend und konzeptionell die vernachlässigte „ökologisch-gestalterische“ Komponente in die Gesamtplanung bzw. Raumentwicklung einbringen.

2. Die Bedeutung einer integrativen Kraft:

Landschaftsplanung ist die einzige die verschiedenen Umwelt- und Landschaftsdaten zusammenführende und integrierende Planung(sgrundlage).

3. **Handlungs- und Umsetzungsorientierung.** Vielfältige internationale und nationale Umweltziele brauchen konkrete Handlungs- und Maßnahmenprogramme sowie Kommunen und Menschen, die sich mit den hier formulierten Zielen und Maßnahmen identifizieren und zu deren Umsetzung beitragen.