



Michael MÜLLER

Unsere Landschaft, unsere Interessen, unser Konflikt – und dann?

Abbildung 1:

Interessenkonflikte in der Landschaft – der Landschaftsplan kann beim Moderieren helfen (Foto: BBP).

Es liegt in der Natur der Sache, dass landschaftsplanerische Zielvorstellungen in der Regel den Planvorstellungen aus der Bauleitplanung entgegenstehen und es zu Interessenkonflikten kommt. Im konstruktiven Umgang mit diesen von Beginn an finden die Planenden und kommunalen Entscheidungsträger Lösungen, die von einer breiten Basis mitgetragen werden können. Die Begleitung der Stadt Penzberg im aktuellen Planungsprozess zeigt, dass es dabei auf eine professionelle Moderation und Einbindung eines weiten Akteurkreises ankommt.

Der Landschaftsplan als gesetzliche Aufgabe in Theorie...

Der Landschaftsplan zum Flächennutzungsplan ist ein umfangreiches Fachgutachten, das die Belange von Natur und Landschaft darstellt.

Aus den rechtlichen Grundlagen ergeben sich zwei wesentliche Aspekte für die Bearbeitung des Landschaftsplans:

- Er ist eigenständig zu erstellen (§ 11 Absatz 7 Bundesnaturschutzgesetz)
- Seine Ziele müssen in der Flächennutzungsplanung berücksichtigt, integriert und gegen sonstige Belange und Ziele aus der Bauleitplanung abgewogen werden (§ 1 Absatz 7 Baugesetzbuch)

Hieraus ergibt sich die scharfe Abgrenzung aus den fachlichen und rechtlichen Anforderungen für den Landschaftsplan gegenüber denen des Flächennutzungsplans und dessen Zielsetzungen. Dies führt immer wieder zu Interessenkonflikten.

In Planungen und Verwaltungsverfahren sind die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen. Insbesondere zur Beurteilung der

Umweltverträglichkeit von Vorhaben sind die Inhalte der Landschaftsplanung heranzuziehen. Soweit ihnen in Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen (§ 9 Bundesnaturschutzgesetz).

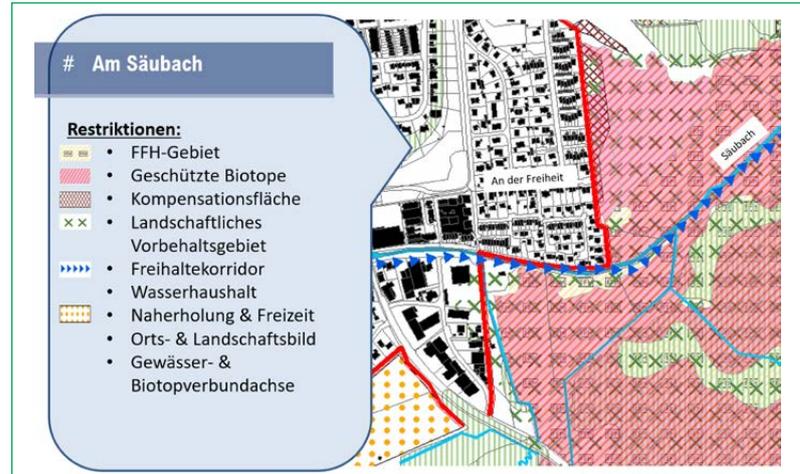
...und Praxis

Der Landschaftsplan muss durch ein fachlich qualifiziertes Büro bearbeitet werden. Dies sind entweder reine Landschaftsplanungsbüros oder Fachabteilungen in Ingenieurbüros. In der Auftragsvergabe kann es für Kommunen von Vorteil sein, sämtliche Leistungen in die Hände eines Büros zu legen, da im direkten fachlichen Austausch frühzeitig auf Konfliktpotenziale reagiert werden kann. Bei einer solchen Konstellation ist jedoch besonders darauf zu achten, dass der Landschaftsplan weitgehend eigenständig ohne Beeinflussung der Planungsabsichten aus der Bauleitplanung erarbeitet wird.

Bedingt durch die komplexe Aufgabenstellung und die Plangebietsgröße zieht sich die Bearbeitung meist über mehrere Jahre hin. Im Idealfall hat der Landschaftsplan einen zeitlichen Vorlauf, um beispielsweise die Ergebnisse zeitaufwendiger Kartierungen als Grundlage für die Aussagen zur landespflegerischen Zielkonzeption vorliegen zu haben.

**Abbildung 2:**

In Penzberg reichen Filze bis unmittelbar an den Siedlungsrand (Foto: BBP).

**Abbildung 3:**

Planarstellung zu Abbildung 2 (Plan: BBP). Da verbleibt in Anbetracht der landespflegerischen Zielsetzungen insbesondere aus dem Klima- und Bodenschutz so gut wie kein Platz mehr für eine umweltverträgliche Siedlungsentwicklung.

Die Landschaft als Abbild vielfältiger Nutzungsinteressen

Unsere Landschaft ist geprägt durch vielfältige Nutzungsinteressen.

Das können Interessen von Kommunen sein mit ihren Planungsüberlegungen in der Bauleitplanung, von Investoren und Projektierern mit Projekten der Siedlungs- und Gewerbeentwicklung, Energieversorgern mit Flächen für die Energieerzeugung, Privatakteuren mit Bauvorhaben, aber auch der Landwirtschaft.

Im frühen Stadium des Planungsprozesses sind direkte Einflussnahmen bei Wahrung einer weitestgehend eigenständigen Landschaftsplanbearbeitung so gut wie nicht gegeben. Interessant wird es, wenn die landespflegerischen Zielvorstellungen erstmals im Vorentwurf in der kommunalen Verwaltung oder Öffentlichkeit vorgestellt werden. Hier zeigt sich rasch, dass der Landschaftsplan auch Defizite aufzeigt und im Sinne einer zukunftsfähigen Kommunalplanung Flächen und Maßnahmen für die Umweltvorsorge ausweist, die anderen Interessen und Planungen entgegenstehen können.

Ein klassisches Beispiel ist die Siedlungsentwicklung einer Kommune, die aufgrund der naturräumlichen Gegebenheiten stark eingeschränkt sein kann. So ist auch die Stadt Penzberg als „Stadt im Moor“ von Filzen und Moorböden umgeben, die bis unmittelbar an die Siedlungsgrenzen heranreichen.

Geforderte Kommune – geforderte Planer?

Ratsmitglieder und Bürgermeister sehen sich verständlicherweise vorrangig der Bevölkerung verpflichtet, Wachstum und Arbeitsplätze über die zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente zu sichern und weiterzuentwickeln – Restriktionen aus naturschutzfachlicher Sicht stehen dem augenscheinlich diametral entgegen.

Die Kommune als Träger der Bauleitplanung hat in diesem Szenario die schwierige Aufgabe, den Anforderungen aus § 1 (6) Baugesetzbuch gerecht zu werden. Hierzu sind alle relevanten Belange sachgerecht abzuwägen.

Folglich bleibt es nicht aus, dass bestimmte Inhalte des Landschaftsplans als verhandelbarer und im Sinne des Auftraggebers beeinflussbarer Teil der Bauleitplanung verstanden werden. Dies geschieht mal mehr, mal weniger direkt. So werden etwa amtliche Schutzgebietsausweisungen hinterfragt, Formulierungen der landespflegerischen Zielvorstellungen möglichst wenig restriktiv erbeten, Grenzen der Siedlungsentwicklung in politikkonformer Darstellung erwünscht. Wie kann also ein konstruktiver Umgang mit Interessenkonflikten in der Praxis aussehen?

Den Landschaftsplan effektiv kommunizieren – von Anfang an

Wie in allen Planungen sind auch beim Landschaftsplan Kommunikation und Information die wichtigsten Voraussetzungen für ein gutes

Gelingen des Planungsprozesses bis zur Umsetzung. Zentral ist, den Landschaftsplan als eigenständige Fachplanung deutlich und für jeden Bürger verständlich und auch erlebbar zu kommunizieren. Das heißt, seine Inhalte als wesentlichen Teil zur Wahrnehmung und Wertschätzung von Natur und Umwelt der eigenen heimatlichen Umgebung verständlich zu machen. Im Planungsprozess zum Landschafts- und Flächennutzungsplan bieten sich hierzu in unterschiedlichem Maße Gelegenheiten, sowohl die kommunalen Entscheidungsträger als auch die breite Öffentlichkeit einzubinden. Eine gute Moderation ist in jedem Fall ausschlaggebend.

Unmittelbar mit dem Beschluss zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans und des Landschaftsplans sowie der Vergabe der erforderlichen Planungsleistungen ist es gängige Praxis, die Öffentlichkeit hierüber im Rahmen einer ersten Bürgerveranstaltung zu informieren. Wesentliche Kernfragen, die sich zu diesem Zeitpunkt stellen, sind etwa:

- Was ist ein Flächennutzungsplan/Landschaftsplan?
- Warum brauchen wir diesen aufwendigen Planungsprozess?
- Wer sind die Ansprechpartner?
- Wie kann ich mich als Bürger in den Prozess einbringen?

Als sehr hilfreich für das fachliche Verständnis in der Lenkungsgruppe hat sich in Penzberg die direkte Einladung von Fachbehörden erwiesen. Zum Thema „Moorböden“ wurde beispielsweise die untere Naturschutzbehörde des Kreises Weilheim-Schongau einbezogen. Auch die Flächensparoffensive der Regierung von Oberbayern unterstützte effektiv per Vortrag.

Was die Beteiligung der Öffentlichkeit angeht, so können besondere und originelle Beteiligungsformate das öffentliche Interesse fördern und zur Teilnahme motivieren.

In Penzberg wurde etwa der Tag der Städtebauförderung genutzt, um über den aktuellen Stand des Flächennutzungsplans und Landschaftsplans zu informieren. Planstände in der Fußgängerzone fungierten als Publikumsmagneten und luden interessierte Bürgerinnen und Bürger zum Verweilen und Dialog ein. Bei

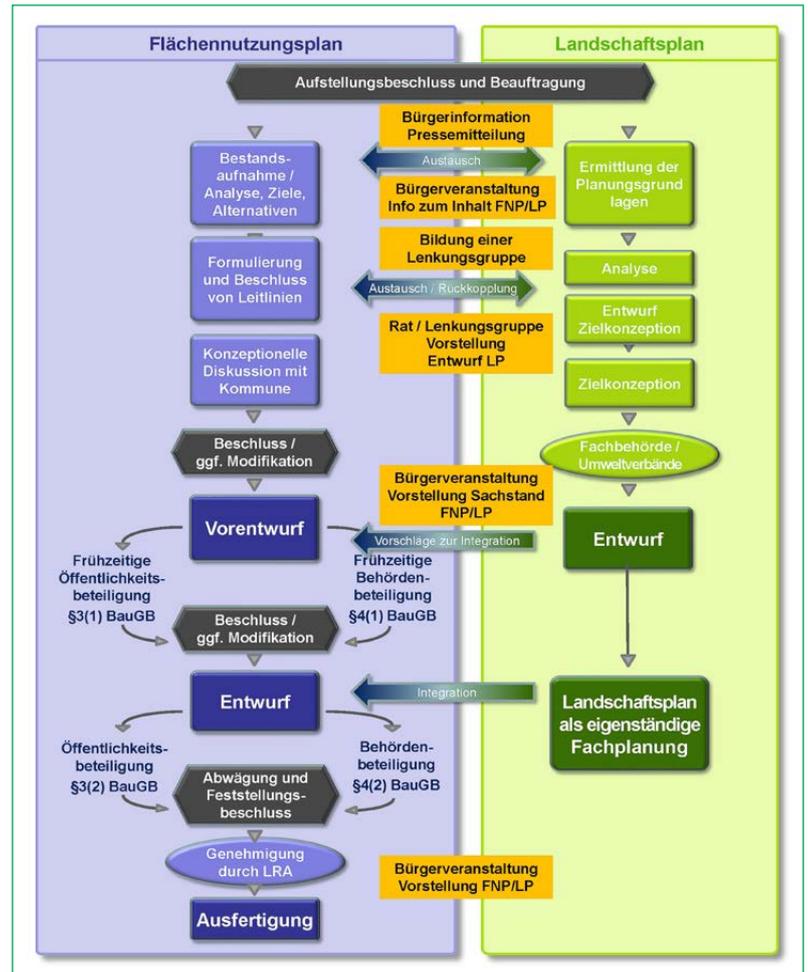


Abbildung 4: Der Prozess zum Flächennutzungsplan und Landschaftsplan: er bietet zahlreiche Gelegenheiten für eine effektive Kommunikation (Grafik: BBP).

Bedarf konnten vom Planungsteam auch Fragen beantwortet werden.

Eine weitere Option zur Einbindung der breiten Öffentlichkeit ist die Durchführung einer Zukunftswerkstatt. Zu Beginn des Planungsprozesses organisiert, kann sie das geeignete Format sein, um Ideen für die Entwicklung der Kommune zu sammeln und Leitlinien für die Bereiche Natur und Landschaft, Wohnen, Klima und Verkehr zu erarbeiten. Die Ergebnisse werden im Rahmen einer Klausurtagung den Entscheidungsgremien vorgestellt, im Bedarfsfall ergänzt und überarbeitet.

Durch Beschlussfassung der Kommune werden die Leitlinien zur verbindlichen Richtschnur im weiteren Planungsprozess.

In Workshops mit Vertretern aus der Verwaltung und dem Planungsteam werden die Ergebnisse aus den Analysen und Beteiligungs-schritten entlang des Planungsprozesses kontinuierlich diskutiert und aufgearbeitet.

Abbildung 5:
Bürgerbeteiligung in Penzberg mit Vertretern der Stadt sowie des Planungsteams USP München/BBP Kaiserslautern (Foto: BBP).



Arbeitsphasen und Beteiligung – mal mehr, mal weniger

In der Entwurfsphase ist es für die Planenden hilfreich, sich das Plangebiet nicht nur über die gängigen Erhebungsmöglichkeiten und Datenquellen (Internet, Ortsbegehungen) zu erarbeiten, sondern auch im direkten persönlichen Kontakt mit Ortskundigen kennenzulernen. Hierbei sollen zum einen die Grundlagen vervollständigt und zum anderen das Stimmungsbild und das Bewusstsein für die heimatliche Umgebung erspürt werden.

Ausgenommen dieser Direktkontakte ist es in dieser Arbeitsphase nach meiner Erfahrung nicht unbedingt zuträglich, die Öffentlichkeit direkt einzubinden. Hier steht das inhaltliche Arbeiten und die Abstimmung mit den Fachbehörden im Vordergrund. Die im Entwurf bearbeitete Zielkonzeption des Landschaftsplans ist sodann Teil einer weiteren Bürgerinformation.

Um die Bedeutung des Landschaftsplans zu unterstreichen, sollten bei dieser Veranstaltung auch Vertreter der Naturschutzbehörde anwesend sein. Der Landschaftsplan ist in der mit der Umweltbehörde abschließend abgestimmten Fassung als Fachgutachten fertiggestellt. Planungen und Neuausweisungen im

Flächennutzungsplan werden auf dieser Grundlage landespflegerisch beurteilt. Die Entscheidung über Übernahme in Art und Umfang der wesentlichen Inhalte des Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan (Integration) ist Aufgabe der Kommune. Erst mit der Integration dokumentiert die Kommune die Verpflichtung zur Umsetzung der entsprechenden Ziele. Der Landschaftsplan selbst ist nach seiner Integration in den Flächennutzungsplan (Primärintegration) behördenverbindlich. Für den einzelnen Bürger entsteht keine Rechtsverbindlichkeit.

Fazit

Die Neuaufstellung des Flächennutzungsplans mit Integration des Landschaftsplans stellt für die Kommune eine enorme Aufgabe mit zukunftsweisenden Entscheidungen dar.

Die Erfahrungen aus der Stadt Penzberg zeigen, dass die Inhalte und Zielvorstellungen der Landschaftsplanung über die Moderation bei allen Beteiligten in ihrer hohen Bedeutung wahrgenommen und als abwägungsrelevant erkannt werden. Interessenkonflikte sind nie auszuschließen, können aber auf diesem Weg frühzeitig erkannt und gelöst oder zumindest minimiert werden.

Durch eine effektive Kommunikation von Anbeginn kann der Landschaftsplan auf einer breiten Basis vor Ort in der Kommune verständlich und erlebbar gemacht werden. Hierdurch bietet sich die Chance, dass Bürgerinnen und Bürger in die Umsetzung einsteigen und vorge-schlagene Maßnahmen eigenverantwortlich im Sinne der Landschaftsentwicklung durchführen, gegebenenfalls unterstützt durch Beratungseinrichtungen und Förderprogramme.

Die hier dargestellte Vorgehensweise wurde vom Projektteam USP Projekte aus München und BBP Stadtplanung Landschaftsplanung aus Kaiserslautern für zwei Projekte in Bayern erarbeitet und umgesetzt. Für die Stadt Pfaffenhofen an der Ilm erfolgte der Abschluss 2019.

Für die Stadt Penzberg läuft aktuell der Planungsprozess.

Autor

Michael Müller
Jahrgang 1958



ist gelernter Landschaftsgärtner und studierte Landespflege in Nürtingen. Planungserfahrung sammelte er beim Gartenbauamt Stuttgart, in der Straßenplanung sowie einem Landschaftsplanungsbüro in Kaiserslautern. Im Büro BBP Stadtplanung Landschaftsplanung Kaiserslautern war er über 25 Jahre leitend für die Landschaftsplanung zuständig.

Zitiervorschlag

MÜLLER, M. (2024): Unsere Landschaft, unsere Interessen, unser Konflikt – und dann? – Anliegen Natur 46(2): 51–54, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.