



Markus LEIBENATH und Sabrina SCHRÖDER

## Weiterentwicklung der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern: Ergebnisse einer Befragung kommunaler Akteur:innen

### Abbildung 1

Landschafts-Spaziergänge können in der kommunalen Landschaftsplanung als Instrument der Bürger:innen-Beteiligung eingesetzt werden (Foto: Markus Leibenath).

Die kommunale Landschaftsplanung ist das zentrale strategische Planungsinstrument für Natur und Landschaft auf gemeindlicher Ebene. Allerdings verfügen nur wenige bayerische Städte und Gemeinden über aktuelle Landschaftspläne. Ziel des Beitrags ist es zu zeigen, inwieweit die Landschaftsplanung bekannt ist, wie damit in der Praxis gearbeitet wird und welche Barrieren und Hindernisse bestehen. Im Vordergrund stehen Handlungsoptionen, wie die kommunale Landschaftsplanung verbessert und weiterentwickelt werden kann. Hierzu wurden 62 Einzel- und drei Gruppeninterviews mit kommunalen Akteur:innen und überregional tätigen Expert:innen sowie eine standardisierte Online-Umfrage durchgeführt, an der sich 464 Personen beteiligt haben. Die Ergebnisse der Studie dienen als Grundlagenerhebung für das Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“.

### 1. Einleitung

Die Landschaftsplanung gehört zu den zentralen strategischen Instrumenten der Raum- und Umweltplanung in Deutschland. Sie umfasst die Landschaftsprogramme auf Landesebene, die regionalen Landschaftsrahmenpläne, die gemeindeweiten kommunalen Landschaftspläne sowie die sogenannten Grünordnungspläne für einzelne Stadtteile. Sie sind eng verzahnt mit der räumlichen Gesamtplanung auf den

jeweiligen Ebenen, also etwa mit Regionalplänen oder kommunalen Flächennutzungsplänen. Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, „die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege [...] als Grundlage vorsorgenden Handelns“ (§ 8 Bundesnaturschutzgesetz [BNatSchG]) zu konkretisieren und wesentliche Informationen für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung von Natur und Landschaft bereitzustellen.

Im Fokus dieses Beitrags steht die kommunale Landschaftsplanung. Seit sie in den 1970er-Jahren eingeführt wurde, ist die fachliche Basis kontinuierlich verbessert und konsolidiert worden. Das lässt sich an einer wachsenden Zahl von Lehrbüchern (ALBERT et al. 2022; RIEDEL et al. 2016) und Praxisleitfäden (BACHMANN et al. 2018; PRÖBSTL 2010) ablesen. Außerdem wurde die Methodik etwa mit Blick auf Kommunikation und Beteiligung (LUZ & WEILAND 2001; MEYER-OLDENBURG 2003; OPPERMANN 2008; OPPERMANN et al. 1997) oder visuelle Darstellungsmethoden weiterentwickelt (HOHEISEL et al. 2017).

In der Fachwelt besteht weitgehender Konsens, dass die kommunale Landschaftsplanung ein wichtiges Werkzeug ist, das angesichts von Herausforderungen wie dem Rückgang der biologischen Vielfalt, der Erderwärmung oder der Energiewende dringender denn je benötigt wird (HERBERG 2018; HOPPENSTEDT & HAGE 2017). Dies spiegelt sich allerdings noch nicht in der Anwendungspraxis wieder. In einer repräsentativen bundesweiten Stichprobenuntersuchung haben WENDE et al. (2020) ermittelt, dass zwar 72,5 % aller Kommunen über Landschaftspläne verfügen, die jedoch größtenteils bereits vor der Jahrtausendwende erstellt worden sind. Daraus folgt, dass es in sehr vielen Städten und Gemeinden lediglich veraltete oder gar keine Landschaftspläne gibt.

Vor diesem Hintergrund werden immer wieder Anregungen gegeben, wie die Landschaftsplanung weiterentwickelt werden kann. Diese reichen von Vorschlägen, gesellschaftlich relevanten Zielen größere Aufmerksamkeit zu schenken

(AK LANDSCHAFTSPLANUNG DES BBN 2015), über Forderungen nach intensiverer Kommunikation und Partizipation (JEDICKE et al. 2016) bis hin zu der Empfehlung, Landschaftsplanung solle „sich verstärkt mit möglichen Folgen der Digitalisierung auseinandersetzen“ (HEILAND 2019, 150). Bislang ist jedoch kaum erforscht worden, wie Akteur:innen in Städten und Gemeinden das Instrument der kommunalen Landschaftsplanung wahrnehmen, mit welchen Schwierigkeiten sie sich konfrontiert sehen und welche Verbesserungsideen sie haben.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es daher, für den Freistaat Bayern zu ermitteln,

- inwieweit das Instrument der gemeindlichen Landschaftsplanung auf kommunaler Ebene bekannt ist,
- wie damit gearbeitet wird,
- welche Barrieren und Hemmnisse bei der Erarbeitung und Anwendung von Landschaftsplänen gesehen werden und
- wie die Landschaftsplanung sinnvoll weiterentwickelt werden kann.

Dazu wurde eine breit angelegte empirische Erhebung durchgeführt, die qualitative, leitfadengestützte Einzelinterviews, Gruppeninterviews und eine standardisierte Online-Befragung umfasst. Die Ergebnisse der Studie dienen als Grundlagenerhebung und strategische Orientierung für das Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“ (siehe Box).

**Abbildung 2 (Box)**

Logo des Projekts „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“ (Grafik: Nicole Höhna).



**Das Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“**

Das Projekt (2021–2024) entwickelt gemeinsam mit engagierten Städten und Gemeinden die Landschaftsplanung mit innovativen Konzepten und Bausteinen weiter. Es wird im Auftrag und unter Leitung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) von der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) und dem Bayerischen Landesamt für Umwelt (LfU) umgesetzt. Weitere Informationen, Veranstaltungshinweise und Aktuelles zum Projekt finden Sie hier:

[www.anl.bayern.de/projekte/projekt\\_lapla](http://www.anl.bayern.de/projekte/projekt_lapla)



**Abbildung 3**  
Schritte der empirischen Erhebung (Abbildung: Markus Leibenath und Sabrina Schröder).

Im Folgenden beschreiben wir die genannten Methoden (Abschnitt 2) und stellen einige ausgewählte Ergebnisse vor (Abschnitt 3). Aus den Ergebnissen lassen sich Ansätze ableiten, wie die kommunale Landschaftsplanung verbessert und weiterentwickelt werden kann (Abschnitt 4).

## 2. Methodik

Die empirische Erhebung erfolgte in drei Schritten: Von Juli bis Oktober 2021 wurden 62 leitfadengestützte Einzelinterviews geführt. Im November und Dezember wurden drei moderierte Gruppendiskussionen organisiert. Im Januar und Februar 2022 fand schließlich die standardisierte Online-Umfrage statt (siehe Abbildung 3).

Bei den Einzelinterviews handelt es sich um halboffene, leitfadengestützte Interviews (MEUSER & NAGEL 2009). Konkret wurden 54 Einzelinterviews mit kommunalen Akteur:innen per Video-Chat oder Telefon geführt, davon 17 mit politischen Entscheidungsträger:innen, 16 mit Verwaltungskräften und 21 mit Vertreter:innen der Zivilgesellschaft. Bei der Ermittlung der Interviewpartner:innen wurde auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen kleineren und größeren Gemeinden, den sieben bayerischen Regierungsbezirken sowie strukturschwachen „Räumen mit besonderem Handlungsbedarf“ gemäß Landesentwicklungsplan (LEP) und anderen Räumen geachtet (siehe Abbildung 4). Darüber hinaus wurden acht Einzelinterviews mit Expert:innen aus ganz Deutschland geführt.

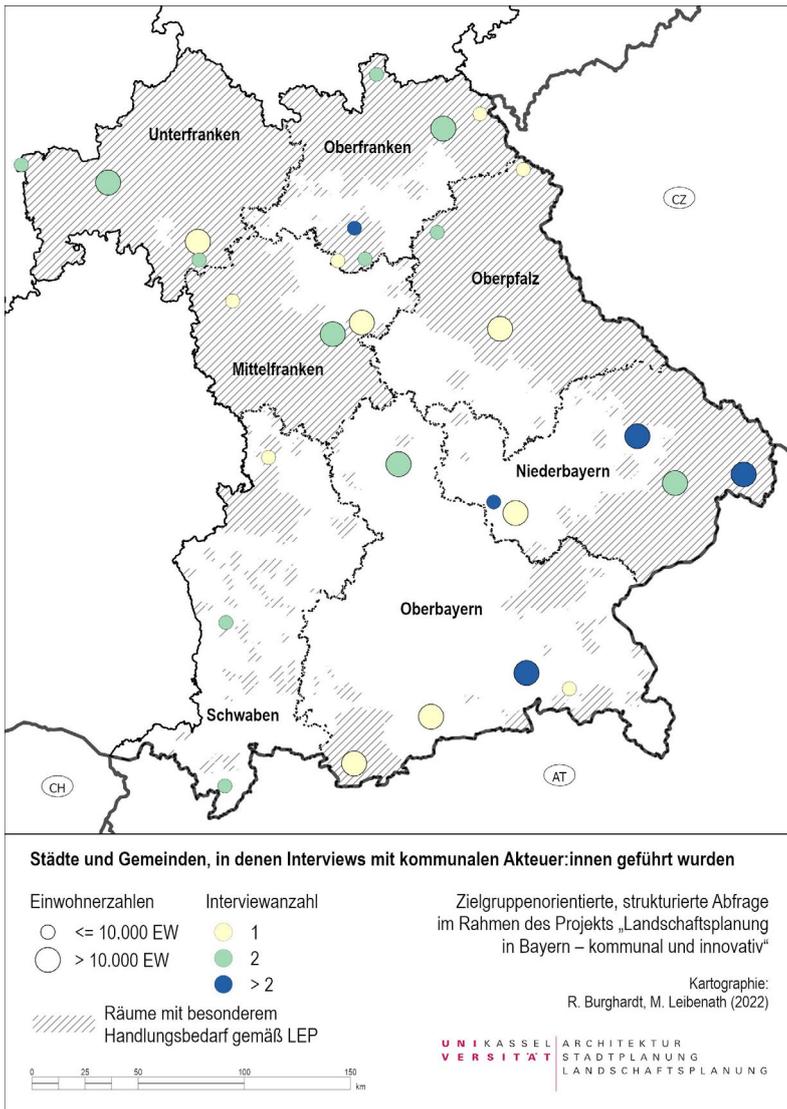
Des Weiteren wurden drei moderierte Gruppendiskussionen (Fokusgruppen) mit 16 externen Teilnehmenden per Video-Chat durchgeführt. Die Fokusgruppen bestanden aus (a) Akteur:innen aus kleineren Gemeinden mit weniger als

10.000, (b) Akteur:innen aus größeren Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohner:innen und (c) überregional tätigen Expert:innen.

Im letzten Erhebungsschritt wurde eine standardisierte Online-Befragung durchgeführt, um die mit den Einzelinterviews und den Fokusgruppen gelegte Informationsbasis zu verbreitern. Zur Zielgruppe gehörten kommunalpolitische Mandatsträger:innen, Verwaltungskräfte sowie zivilgesellschaftliche Akteur:innen und interessierte Einzelpersonen. Die Umfrage wurde über Kommunikationskanäle der ANL sowie der kommunalen Spitzenverbände in Bayern beworben. Die Inhalte des Fragebogens stützten sich auf zentrale Ergebnisse der Interviews und orientierten sich an den vier Aspekten „Kenntnisse“, „Praxis“, „Barrieren“ und „Vorschläge/Fahrplan Zukunft“. Der Fragebogen wurde mit dem Programm LimeSurvey erstellt und zunächst einem Pretest unterzogen (MÖHRING & SCHLÜTZ 2013; SCHOLL 2018; TADDICKEN 2013). Insgesamt haben 464 Personen den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Die Teilnehmenden sind zu 63 % in kleineren Gemeinden tätig und arbeiten zu 45 % hauptamtlich im Bereich von Naturschutz oder räumlicher Planung, wobei Verwaltungskräfte mit 83 % die größte Teilgruppe darstellen. Die Umfrage war öffentlich zugänglich. Da es somit keine klar abzugrenzende Grundgesamtheit gibt, sind die Ergebnisse nicht repräsentativ.

## 3. Ergebnisse

Weil allein die Interviewprotokolle rund 500 Textseiten umfassen, konzentrieren wir uns im Folgenden auf die aus unserer Sicht wesentlichen Ergebnisse. Die Darstellung gliedert sich in die vier Bereiche „Kenntnisse“, „Praxis“, „Barrieren“ und „Vorschläge/Fahrplan Zukunft“.



**Abbildung 4**

Übersichtskarte der Städte und Gemeinden, in denen Interviews mit kommunalen Akteur:innen geführt wurden (Kartografie: René Burghardt und Markus Leibenath, Universität Kassel).

### 3.1 Ergebnisse zum Thema „Kenntnisse“

Wenn man danach fragt, welche Begriffe mit der kommunalen Landschaftsplanung assoziiert werden zeigt sich, dass die meisten Teilnehmenden mit dem Instrument „Naturschutz“, „Ausgleichsflächen“, „Flächennutzungsplan“, „Natur“, „Landwirtschaft“, „Flächenverbrauch“, „Landschaft“ und „Grünflächen“ verbinden (siehe Abbildung 4). Offensichtlich sind viele der Teilnehmenden sehr gut vertraut mit den Aufgaben und Anwendungsbereichen der kommunalen Landschaftsplanung. Bei genauerem Hinsehen erkennt man jedoch auch die kleiner dargestellten, weil seltener genannten Wörter „Bürokratie“, „kompliziert“, „veraltet“, „unverbindlich“, „teuer“ und „Aufwand“. Hierin klingen bereits einige der Problemwahrnehmungen an, auf die noch näher eingegangen wird.

Obwohl viele Befragte ein recht genaues Bild der kommunalen Landschaftsplanung zu

haben scheinen, gaben lediglich 64 % der Teilnehmenden an, das Instrument zuvor schon gekannt zu haben. Auch in den Einzelinterviews wünschten einige Personen zunächst eine Erklärung zum kommunalen Landschaftsplan, während das Instrument der Mehrheit bekannt war.

### 3.2 Ergebnisse zum Thema „Praxis“

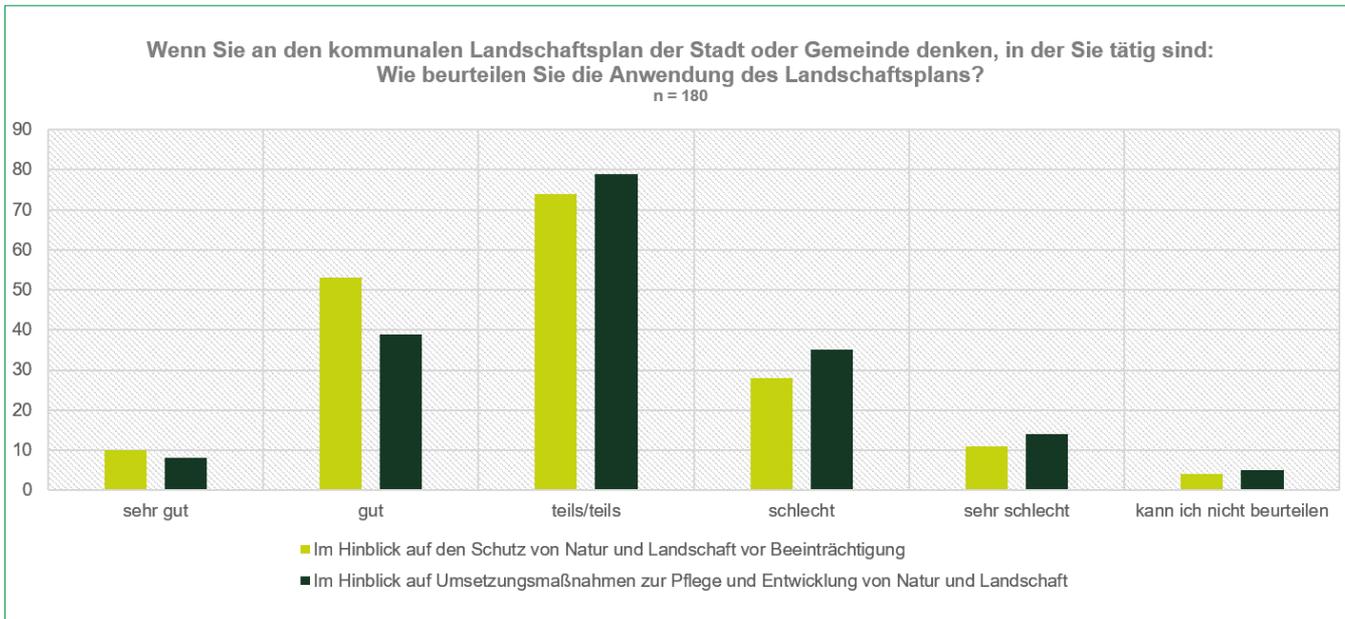
Als nach den wichtigsten Gründen zur Erarbeitung von kommunalen Landschaftsplänen gefragt wurde, ist das Motiv „Fortschreibung oder Neuaufstellung des Flächennutzungsplans“ am häufigsten als sehr wichtig oder wichtig eingestuft worden. Dahinter folgten die Gründe „Bewahrung von Natur und Landschaft beziehungsweise Kulturlandschaft“, „Konflikte zwischen Naturschutz und Nutzungsinteressen“ sowie „Erfahrung von Naturkatastrophen wie Überschwemmung oder Dürren“ (siehe Abbildung 6).

Von den 297 Befragten, denen das Instrument der kommunalen Landschaftsplanung bekannt war, gaben wiederum 66 % an, die Inhalte eines kommunalen Landschaftsplans bereits für ihre Arbeit herangezogen zu haben.

Die Art und Weise, wie mit vorhandenen Landschaftsplänen gearbeitet wird, scheint allerdings sehr unterschiedlich zu sein. In den Einzelinterviews wurde etwa gesagt, dass der jeweilige Landschaftsplan in Abwägungsentscheidungen einfließe, dass er wichtig für die Bauleitplanung sei oder dass er für die Umsetzung konkreter Projekte – beispielweise zum Zwecke des Biotopverbunds – genutzt werde. Andere Interviewte sagten hingegen, der Landschaftsplan werde lediglich „veraltet“, das Bauamt dächte „oft nicht daran, in den Landschaftsplan zu gucken“, oder der Landschaftsplan werde „oft nicht als Instrument wahrgenommen, mit dem man alltäglich arbeitet“. Viele Interviewte aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich nutzen Landschaftspläne für ihre eigene Arbeit, sind aber unzufrieden, weil diese in Politik und Verwaltung nur ungenügend berücksichtigt würden.

Dies bestätigen die Umfrage-Ergebnisse. Auf die Frage, wie sie die Anwendung des Landschaftsplans in der eigenen Stadt oder Gemeinde beurteilen, antworteten die Teilnehmenden überwiegend mit „teils/teils“. Dabei wurde jedoch die Anwendung der Landschaftspläne für den Schutz von Natur und Landschaft vor Beeinträchtigung geringfügig positiver beurteilt als für die Pflege und





**Abbildung 7**

Antworten auf die Frage „Wenn Sie an den kommunalen Landschaftsplan der Stadt oder Gemeinde denken, in der Sie tätig sind: Wie beurteilen Sie die Anwendung des Landschaftsplans?“ (Abbildung: Markus Leibenath und Sabrina Schröder).

unmittelbar von einer Planung oder einem Projekt betroffen fühlten. Letzteres wird auch von den befragten Verwaltungskräften bestätigt. Andere aus dieser Gruppe betonten, dass es wichtig sei, die Ortskenntnisse der Bürger:innen einzubeziehen, und berichten von positiven Erfahrungen mit kombinierten analog-digitalen, also hybriden Beteiligungsformaten. Die von uns befragten zivilgesellschaftlichen Akteur:innen berichteten punktuell von positiven Beteiligungsprozessen, vor allem wenn es um die konkrete Umsetzung geht. Jedoch wurde zugleich betont, dass Politiker:innen und Verwaltungskräfte ihr Engagement nicht genug wertschätzten und dass beispielsweise Beteiligungs Termine teilweise zu ungünstigen Zeiten abgehalten würden. Außerdem wünschten sie sich, ihre Stellungnahmen und Hinweise fänden stärkere Beachtung, wie in diesem Zitat zum Ausdruck kommt: „Wir schreiben oft viel, aber berücksichtigt wird oft wenig.“

### 3.3 Ergebnisse zum Thema „Barrieren“

Für eine unzureichende Anwendung des Landschaftsplans werden vorrangig „Konflikte mit Flächenbesitzer:innen“, „mangelndes Interesse/ fehlende Kenntnis bei politischen Entscheidungsträger:innen“ und veraltete Planwerke genannt (siehe Abbildung 9).

Für die in den Einzelinterviews befragten politischen Entscheidungsträger:innen ist ein fehlender Rückhalt im Gemeindeparlament eine bedeutsame Barriere für die Landschaftsplanung. Außerdem beklagten sie den Mangel an qualifiziertem Personal in Kommunalverwaltungen und -parlamenten. Die Anwendung der Pläne

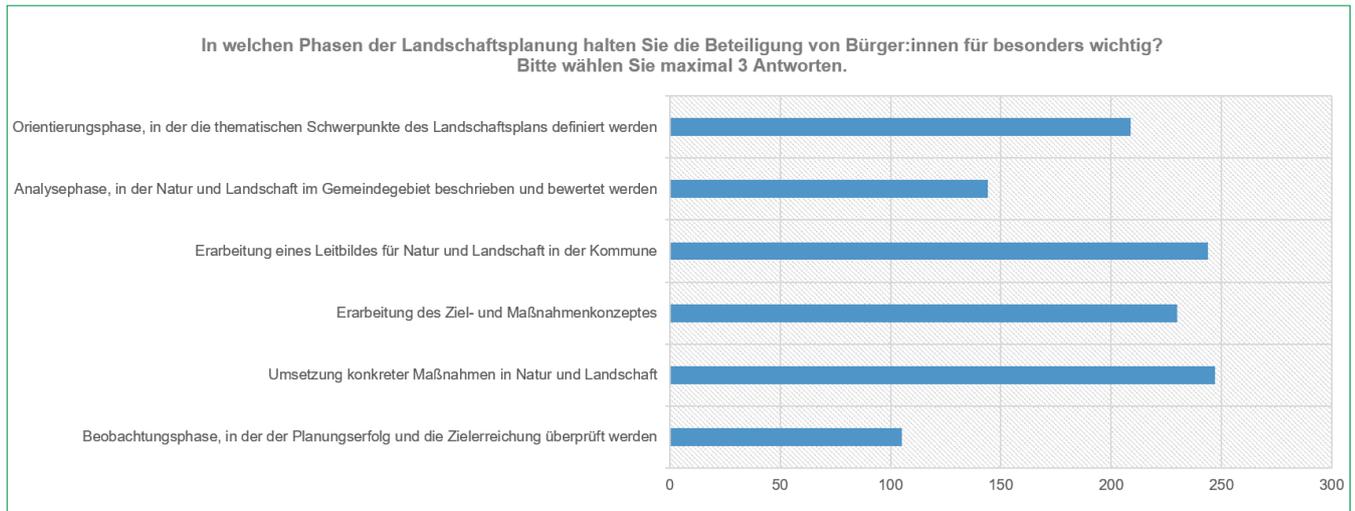
werde zudem dadurch erschwert, dass sie oftmals veraltet seien, dass sie keine Bindungswirkung nach außen entfalten und dass sie manchmal regelrecht in Vergessenheit gerieten.

Einige dieser Einschätzungen wurden von den interviewten Verwaltungskräften geteilt. So hoben auch sie den allgegenwärtigen Personalmangel hervor, der bei ihnen zu Arbeitsüberlastung führte, sowie den Umstand, dass Landschaftspläne keine unmittelbare Rechtskraft nach außen entfalten und in vielen Fällen veraltet sind. Darüber hinaus identifizierten sie zwei weitere Barrieren, nämlich erstens das schlechte Image der Landschaftsplanung als „Verhinderungsplanung“. Zweitens unterstrichen sie, dass die Interessen der Flächenbesitzer:innen häufig den Zielen der Landschaftsplanung entgegenstünden, wodurch die Anwendung von Landschaftsplänen verhindert werde.

Die zivilgesellschaftlichen Akteur:innen registrierten ähnliche Barrieren, insbesondere die fehlende Verbindlichkeit der Landschaftspläne (Zitat: „zahnloser Tiger“) und Widerstände aufseiten der Grundstückseigentümer:innen. Außerdem hoben sie hervor, dass die Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung und Naturschutzverbänden unzureichend sei.

### 3.4 Ergebnisse zum Thema „Vorschläge/ ‚Fahrplan Zukunft‘“

In den Interviews, den Fokusgruppen und der Online-Befragung wurden viele Verbesserungsmöglichkeiten vorgeschlagen, auf die wir in diesem Beitrag besonders eingehen wollen.



**Abbildung 8**

Antworten auf die Frage „In welchen Phasen der Landschaftsplanung halten Sie die Beteiligung von Bürger:innen für besonders wichtig? Bitte wählen Sie maximal 3 Antworten.“ (Abbildung: Markus Leibenath und Sabrina Schröder)

Aus allen Personengruppen war häufig der Wunsch zu hören, den Kenntnisstand zu verbessern sowie Entscheidungsträger:innen und Verwaltungskräfte über die Landschaftsplanung zu informieren. Damit hängt der ebenfalls oft geäußerte Vorschlag zusammen, das Image der Landschaftsplanung zu verbessern, die Öffentlichkeitsarbeit zu intensivieren und auch jüngere Zielgruppen und Schulen zu berücksichtigen. Ebenfalls in allen drei Gruppen wurde vorgeschlagen, die Planung mit den alltäglichen Bedürfnissen der Bürger:innen wie Naherholung zu verknüpfen, sie insgesamt ansprechender und bürgernäher zu gestalten sowie Bürger:innen intensiver und transparenter zu beteiligen. Weiterhin wurde angeregt, die Kommunalfinanzen zu stärken, Verwaltungspersonal aufzustocken und sogenannte Kümmerer-Stellen innerhalb der Gemeindeverwaltungen zu schaffen. Damit soll sichergestellt werden, dass es eine Ansprechperson gibt, die sich für eine Anwendung des Landschaftsplans einsetzt.

Alle befragten Akteur:innen haben zudem vorgeschlagen, die Verbindlichkeit der Landschaftsplanung zu stärken, etwa durch eine Aufstellungs- und Fortschreibungspflicht für Landschaftspläne sowie verbindlichere Vorgaben für Umsetzung und Monitoring der Maßnahmen.

Politiker:innen und Verwaltungskräfte haben angeregt, den Informationsaustausch zwischen den Kommunen zu verbessern und beispielsweise eine Plattform zu schaffen, auf der mustergültige Ausschreibungstexte, Landschaftspläne, Projekte und Umsetzungsstrategien dargestellt werden. Das würde es ihnen einerseits erleichtern, mit anderen Kommunen grenzüberschreitend zu kooperieren und andererseits könnten auf diese Weise bewährte

Lösungsansätze für die eigene Kommune mit geringem Aufwand übernommen und angewendet werden.

Sowohl Verwaltungskräfte als auch Vertreter:innen der Zivilgesellschaft plädieren dafür, Landwirt:innen stärker in die Landschaftsplanung einzubeziehen und sie zielgerichteter zu beraten. In diesem Zusammenhang wurde auch angeregt, die bestehenden landwirtschaftlichen Beratungsstrukturen dafür zu nutzen, Landwirt:innen die Vorteile zu vermitteln, die eine effektive Landschaftsplanung auch ihnen bieten kann.

Darüber hinaus haben die von uns befragten Expert:innen unter anderem angeregt, die Digitalisierung der Landschaftsplanung voranzutreiben, die Landschaftsrahmenplanung zu reaktivieren und stärker auf lokale Besonderheiten einzugehen.

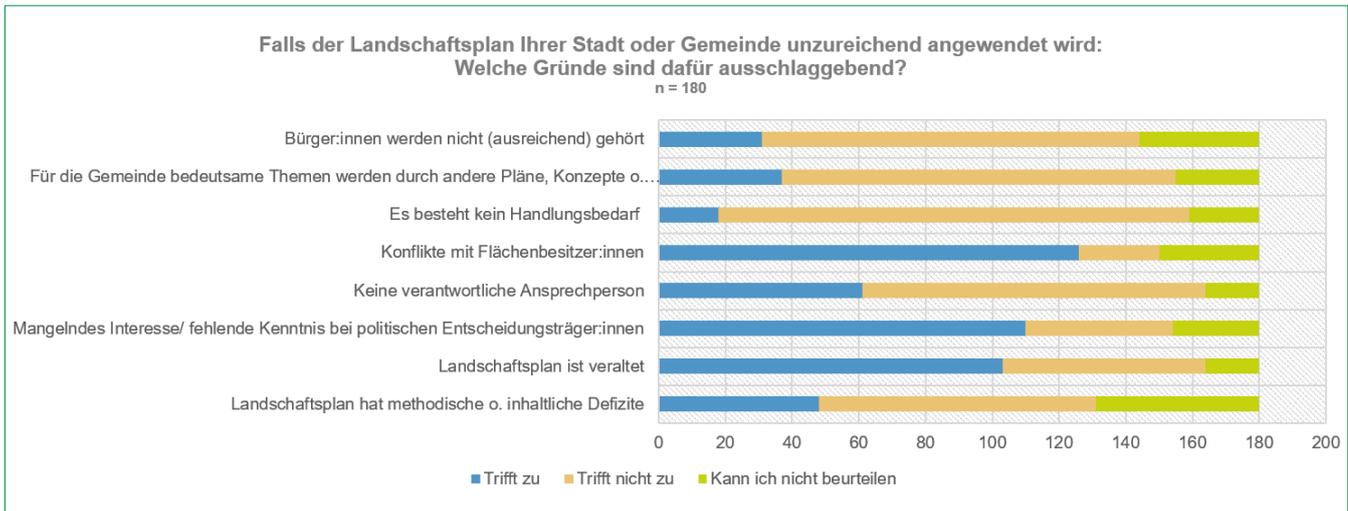
#### **4. Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern**

Von den in der Befragung genannten Optimierungsvorschlägen greifen wir diejenigen heraus, die aus unserer Sicht besonders vielversprechend und zielführend sind. Diese Handlungsoptionen benennen wir jeweils thesenartig, bevor wir sie in knapper Form erläutern (siehe Tabelle 1).

##### **4.1 Schlussfolgerungen zu den äußeren Rahmenbedingungen, unter denen kommunale Landschaftsplanung stattfindet**

###### **Erfahrungsaustausch zwischen Gemeinden intensivieren**

Viele Kommunalvertreter:innen würden gern mehr erfahren über positive Erfahrungen und bewährte Lösungen aus anderen Städten und Gemeinden, beispielsweise zur räumlichen



**Abbildung 9**

Antworten auf die Frage „Falls der Landschaftsplan Ihrer Stadt oder Gemeinde unzureichend angewendet wird: Welche Gründe sind dafür ausschlaggebend?“ (Abbildung: Markus Leibnath und Sabrina Schröder)

Steuerung von Freiflächen-Photovoltaik-Anlagen. Daher sollten geeignete Foren und Austauschformate geschaffen werden.

#### Finanzielle und andere Anreize bieten

Insbesondere für kleine Gemeinden ist es derzeit wenig attraktiv, einen kommunalen Landschaftsplan erarbeiten zu lassen, weil der Aufwand als hoch eingeschätzt wird. Daher sollte überlegt werden, mit welchen finanziellen oder anderen Anreizen die Hürden zur Aufstellung eines Landschaftsplans für kleine Gemeinden gesenkt werden könnten.

#### Interkommunale Strukturen nutzen und stärken

In manchen ländlichen Regionen Bayerns gibt es langjährig bewährte interkommunale Kooperationsansätze, zum Beispiel zur gemeinsamen Planung von Gewerbegebieten. Solche und ähnliche Strukturen könnten es kleineren Gemeinden erleichtern, sich für die Erarbeitung eines – dann interkommunalen – Landschaftsplans zu entscheiden. Es sollte geprüft werden, inwieweit die unteren Naturschutzbehörden dabei eine koordinierende Funktion übernehmen können.

#### Personalsituation in den Kommunalverwaltungen verbessern

Die Aufstellung und Anwendung eines Landschaftsplans kann nur gelingen, wenn sie von Seiten der Kommunalverwaltung in kompetenter Weise begleitet wird. Daher sollten, wo erforderlich, umfangreichere Personalkapazitäten für diese Aufgabe bereitgestellt werden. Gerade in den Verwaltungen kleinerer Städte oder Gemeinden sollte mindestens eine Person fortlaufend für die Planung und Umsetzung verantwortlich sein.

#### Beratungsangebote für kommunale Akteur:innen ausbauen

Verwaltungskräfte und andere relevante Akteur:innen – etwa Landwirt:innen – sind oftmals keine Fachleute für Naturschutz oder Umweltplanung. Daher könnten zusätzliche maßgeschneiderte, zielgruppengerechte Beratungsangebote helfen, diese Zielgruppen für die Inhalte und Ziele der Landschaftsplanung zu sensibilisieren und ihre Kompetenzen im Sinne des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu stärken.

#### Landschaftsrahmenplanung reaktivieren

Landschaftsrahmenpläne bilden die Landschaftsplanung auf regionaler Ebene ab und finden Eingang in Regionalpläne. Abgesehen von einem Pilotprojekt (REINKE et al. 2011) sind in Bayern in den letzten Jahren keine Landschaftsrahmenpläne mehr erarbeitet worden. Die Landschaftsrahmenplanung sollte jedoch wieder verstärkt eingesetzt werden. Denn auf regionaler Ebene ist es leichter möglich, fundierte landschaftsplanerische Analysen und Zielkonzepte zu erstellen, auf die sich dann die Städte und Gemeinden in der örtlichen Landschaftsplanung stützen können. Dies würde es erlauben, die kommunalen Landschaftspläne einerseits fachlich besser zu fundieren, aber andererseits auch inhaltlich abzuschichten und so die Kommunen zu entlasten.

#### 4.2 Schlussfolgerungen zur Steigerung der Qualität kommunaler Landschaftspläne Aktuelle Themen und Herausforderungen aufgreifen

Die Attraktivität und Relevanz kommunaler Landschaftspläne kann erhöht werden, wenn darin aktuelle und gesellschaftlich relevante Fragen adressiert werden. Dies gilt für alle

Verbesserung der äußeren Rahmenbedingungen, unter denen kommunale Landschaftsplanung stattfindet	Steigerung der Qualität von Landschaftsplänen	Bessere Kommunikation, Prozessgestaltung und Bürger:innen-Beteiligung
Erfahrungsaustausch zwischen Gemeinden intensivieren	Aktuelle Themen und Herausforderungen aufgreifen	Politische Entscheidungsträger:innen informieren und sensibilisieren
Finanzielle und andere Anreize bieten	Örtliche Problemlagen in räumlichen oder thematischen „Lupen“ vertieft behandeln	Nutzen der Landschaftsplanung für die Gemeindeentwicklung herausstellen
Interkommunale Strukturen nutzen und stärken	Anschauliche Leitideen und Zukunftsbilder entwickeln	Bürger:innen-Beteiligung nicht nur punktuell und als Pflicht, sondern als Teil eines strategischen Gesamtkonzepts praktizieren
Personalsituation in den Kommunalverwaltungen verbessern	Umsetzbare Maßnahmen einschließlich möglicher „Leuchtturmprojekte“ formulieren	Multiplikator:innen und vorhandene Kooperationsstrukturen einbeziehen
Beratungsangebote für kommunale Akteur:innen ausbauen	Eine lesefreundliche und interessant gestaltete Kurzfassung erstellen	Beteiligungsrahmen von Beginn an klar kommunizieren
Landschaftsrahmenplanung reaktivieren	Landschaftspläne als eigenständige Dokumente mit differenziertem Ziel- und Maßnahmenkonzept erarbeiten	Verbindlichkeit landschaftsplanerischer Inhalte auf (kommunal-)politischem Wege erhöhen

Facetten des Klimaschutzes (einschließlich Nutzung erneuerbarer Energien) und der Anpassung an den Klimawandel (Hochwasserkatastrophen und Dürren), aber auch für aktuelle Debatten etwa um Gesundheitsvorsorge (Stichwort „Corona-Pandemie“) oder Fragen kultureller Identität und Vielfalt (Stichwort „abgelehntes Volksbegehren ‚Damit Bayern Heimat bleibt – Betonflut eindämmen‘“).

#### Örtliche Problemlagen in räumlichen oder thematischen „Lupen“ vertieft behandeln

Insbesondere wenn es für eine Region einen fundierten und aktuellen Landschaftsrahmenplan gibt, sollte das Augenmerk in der örtlichen Landschaftsplanung vermehrt auf lokale Besonderheiten gelegt werden. Dabei kann es sich um bestimmte Teilräume mit besonderen Schutz-, Pflege- oder Entwicklungserfordernissen handeln (zum Beispiel Moore, artenreiches Grünland oder Gewässer) oder um Themen, die für eine Kommune besonders relevant sind (zum Beispiel touristische Eignung in Verbindung mit einer eventuellen Überbeanspruchung oder die Pflege historisch gewachsener Kulturlandschaften). Wenn diese Aspekte im jeweiligen Landschaftsplan – gleichsam wie unter der Lupe – vertieft bearbeitet werden, kann sich die Attraktivität des Planwerks in den Augen von Politiker:innen und Bürger:innen erhöhen.

#### Anschauliche Leitideen und Zukunftsbilder entwickeln

Die Inhalte eines Landschaftsplans sind umso besser zu kommunizieren, je klarer die darin

enthaltenen Ziele und Leitvorstellungen sind und je deutlicher sie sich einerseits an gesellschaftlich relevanten Themen und Herausforderungen und andererseits an örtlichen Besonderheiten orientieren (siehe oben). Leitideen und Zukunftsbilder sollten nicht allein mit ökologischen Argumenten begründet werden, sondern es den Bürger:innen auch ermöglichen, emotionale Bezüge herzustellen. Beispielsweise könnten Lieblingsorte der Bewohner:innen ermittelt und im Plan dargestellt werden.

#### Umsetzbare Maßnahmen einschließlich möglicher „Leuchtturmprojekte“ formulieren

Üblicherweise enthält jeder Landschaftsplan einen Maßnahmenanteil. Die dort beschriebenen Maßnahmen sollten allerdings nicht ausschließlich auf ökologischen und naturschutzbezogenen Erwägungen beruhen, sondern auch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen (zum Beispiel Fördermöglichkeiten) und insbesondere die im Ort lebenden Akteur:innen berücksichtigen. Idealerweise sollte das Maßnahmenprogramm gemeinsam mit der Bevölkerung entwickelt werden, um die Realisierungschancen zu erhöhen. Neben kleinteiligen und möglicherweise nur langfristig umsetzbaren Maßnahmen sollten unbedingt auch sogenannte Leuchtturmprojekte identifiziert werden, die entweder schnell verwirklicht werden können oder aber von zentraler Bedeutung sind. Solche Vorhaben können mit ihrer Strahlkraft die Ziele und die Wirkungsweise des Landschaftsplans ins öffentliche Bewusstsein rücken.

**Tabelle 1**  
Übersicht über die vorgeschlagenen Handlungsoptionen

### **Eine lesefreundliche und interessant gestaltete Kurzfassung erstellen**

Kommunale Landschaftspläne sind fachplanerische Dokumente, die von Fachleuten mit großer Expertise erarbeitet werden und häufig leider auch nur von Fachleuten gelesen und verstanden werden können. Um den notwendigen Rückhalt in der kommunalen Politik und der breiteren Öffentlichkeit zu erzielen, ist es jedoch erforderlich, Ziele und Inhalte von Landschaftsplänen allgemeinverständlich aufzubereiten und zu vermitteln. Daher sollte zu jedem Landschaftsplan eine textlich und grafisch hochwertig gestaltete Kurzfassung erarbeitet werden, eventuell sogar in mehreren Versionen für unterschiedliche Zielgruppen wie politische Entscheidungsträger:innen, aber auch für Kinder und Jugendliche. Diese Kurzfassung sollte sowohl in gedruckter Form als auch – und vor allem – digital im Internet bereitgestellt werden.

### **Landschaftspläne als eigenständige Dokumente mit differenziertem Ziel- und Maßnahmenkonzept erarbeiten**

In Bayern können kommunale Landschaftspläne nur insoweit Rechtskraft erlangen, wie ihre Inhalte in die behördenverbindlichen Flächennutzungspläne integriert werden. Das kann dazu führen, dass Landschaftspläne überwiegend behördenintern behandelt werden und in der sprichwörtlichen Schublade verschwinden, aber weder öffentlich diskutiert werden noch dezidierte politische Unterstützung erfahren. Um dem entgegenzuwirken, sollten kommunale Landschaftspläne erstens als eigenständiges Planwerk erarbeitet und öffentlich sichtbar gemacht werden. Und zweitens sollten Landschaftspläne ein abgestimmtes und gut begründetes Ziel- und Maßnahmenkonzept enthalten, das der Stadt- oder Gemeinderat per Beschluss unterstützen und sich zu eigen machen kann.

### **4.3 Schlussfolgerungen zu Kommunikation, Prozessgestaltung und Bürger:innen-Beteiligung**

#### **Politische Entscheidungsträger:innen informieren und sensibilisieren**

Bei der Erarbeitung und Anwendung kommunaler Landschaftspläne hängt viel von den politischen Entscheidungsträger:innen vor Ort ab: Sie müssen beschließen, einen Landschaftsplan in Auftrag zu geben, und von ihren Beschlüssen hängt es oftmals auch ab, inwieweit Landschaftspläne berücksichtigt und angewendet werden. Daher sollten Bürgermeister:innen und Gemeinderatsmitglieder über die Vorteile und

Potenziale der kommunalen Landschaftsplanung informiert werden. Neben rechtlichen, finanziellen und verfahrensbezogenen Fragen sollte es dabei auch um Themen wie die Bedeutung des Landschaftsbilds, Prinzipien des Biotopverbunds oder Herausforderungen des Klimawandels gehen.

#### **Nutzen der Landschaftsplanung für die Gemeindeentwicklung herausstellen**

Dem kommunalen Landschaftsplan wird oftmals nicht nur das Image des „Papiertigers“ attestiert, sondern auch das des „Verhinderers“. Daher sollte in der Öffentlichkeit verdeutlicht werden, dass dieses Instrument helfen kann, die Lebensqualität zu verbessern und die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit der Gemeinde zu stärken. Dies setzt selbstverständlich voraus, dass kommunale Landschaftspläne im Sinne einer Serviceorientierung an örtlichen Problemlagen und aktuellen Herausforderungen ansetzen.

#### **Bürger:innen-Beteiligung nicht nur punktuell und als Pflicht, sondern als Teil eines strategischen Gesamtkonzepts praktizieren**

Wenn Bürger:innen-Beteiligung allein als Aufgabe von Verwaltung und Planungsbüros gesehen wird, sind Frustrationen vorprogrammiert. Beteiligung im Kontext der kommunalen Landschaftsplanung sollte vielmehr eingebettet sein in eine umfassende „Politik des Zuhörens“ und „des Gehörtwerdens“ (SELLE 2011, 12 f.). Gemeint ist eine gelebte demokratische Kultur auf lokaler Ebene, in der die Kommunalpolitik nicht nur ihren eigenen Regeln und Ritualen folgt, sondern grundsätzlich dialogbereit ist und ein offenes Ohr für die Interessen und Beteiligungswünsche der Bürger:innen hat. Dies kann sich auch in Strategien wie einem längerfristigen kommunalen Beteiligungskonzept niederschlagen.

#### **Multiplikator:innen und vorhandene Kooperationsstrukturen einbeziehen**

In vielen Gemeinden gibt es Personen, die sich seit langem für die Belange von Natur und Landschaft engagieren, sowohl in Naturschutzverbänden als auch in der Landwirtschaft oder Jägerschaft. Diese sollten frühzeitig und regelmäßig von der ersten Idee für einen Landschaftsplan bis zur Umsetzung eingebunden werden. Durch ständige Arbeitsgruppen kann ein steter Informationsaustausch und eine gegenseitige Beratung erreicht werden. Bestehende Kooperationsstrukturen wie die vielerorts vorhandenen Landschaftspflegeverbände sollten einbezogen werden, in denen

Landnutzer:innen, Naturschutzverbände und Kommunalverwaltungen zusammenarbeiten.

### **Beteiligungsrahmen von Beginn an klar kommunizieren**

Bei der Auswahl der Beteiligungsform ist es essenziell, von vornherein deutlich zu machen, welche Ziele damit verfolgt werden, welcher Grad von Mitbestimmung vorgesehen ist, wer als ständige Ansprechperson fungiert, wie die Ergebnisse dokumentiert werden und wie damit im weiteren Planungs- und Entscheidungsprozess umgegangen wird.

### **Verbindlichkeit landschaftsplanerischer Inhalte auf (kommunal-)politischem Wege erhöhen**

Kommunale Landschaftspläne sind für sich genommen unverbindliche Fachplanungs-Dokumente. Dennoch ist es möglich, einem Landschaftsplan auf kommunalpolitischem Wege eine gewisse Verbindlichkeit zu verleihen. Dazu kann der Gemeinderat beschließen, das abgestimmte und gut begründete Ziel- und Maßnahmenkonzept, das jeder Landschaftsplan enthalten sollte (siehe oben), zu unterstützen und als Richtschnur der weiteren Gemeindeentwicklung anzuerkennen.

### **Danksagung**

Die Befragung ist im Auftrag der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) mit Mitteln des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) durchgeführt worden.

Wir danken allen Interviewpartner:innen und sonstigen Beteiligten für ihre Auskunftsbereitschaft sowie für die Zeit und die interessanten Einblicke, die sie uns gewährt haben.

Außerdem danken wir Caroline Löw und Ayelet Benner für die Mitwirkung an den Interviews, Sarah Schaumburg für die Unterstützung bei der Vorbereitung und Auswertung der standardisierten Online-Umfrage sowie René Burghardt für seine Hilfe bei der Erstellung der Übersichtskarte.

### **Literatur**

- AK LANDSCHAFTSPLANUNG DES BBN (2015): Landschaftsplanung – mehr als eine Planung des Unsichtbaren: Was kann und leistet moderne Landschaftsplanung? – Ergebnisse des Workshops des AK Landschaftsplanung des BBN „Strategien der Landschaftsplanung“ vom 27.–29.11.2014 auf Vilm, Entwurf.
- ALBERT, C., GALLER, C. & VON HAAREN, C. (Hrsg., 2022): Landschaftsplanung. – 2. Auflage, Ulmer, Stuttgart.
- BACHMANN, J., BÄUMER, C., GALANDI, R. et al. (2018): Leitfaden für die kommunale Landschaftsplanung in Baden-Württemberg : der Landschaftsplan im Detail. – Überarbeitete Fassung, LUBW, Karlsruhe.
- BNATSCHG: Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist.
- HEILAND, S. (2019): Gegen Marginalisierung und Verstümmeln – Zur Zukunft der Landschaftsplanung unter sich verändernden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. – DNT-Journal 2019: 145–152.
- HERBERG, A. (2018): Naturschutz und Landschaftsplanung – zwischen Ambition und Wirklichkeit. – In: Marschall, I. (Hrsg., 2018): Landschaftsplanung im Prozess und Dialog. – BfN, Bonn: 8–21.
- HOHEISEL, D., MENGEL, A., HEILAND, S. et al. (2017): Planzeichen für die Landschaftsplanung: Fachlich-methodische Grundlagen (= BfN-Skripten 461/1). – BfN, Bonn.
- HOPPENSTEDT, A. & HAGE, G. (2017): Landschaftsplanung eine Erfolgsstory?! Kurzer Rückblick und Perspektiven. – In: WENDE, W. & WALZ, U. (Hrsg.): Die räumliche Wirkung der Landschaftsplanung. – Evaluation, Indikatoren und Trends, Springer Spektrum, Wiesbaden: 159–168.
- JEDICKE, E., REINKE, M. & RIEDEL, W. (2016): Landschaftsplanung – ein Ausblick. – In: RIEDEL, W., LANGE, H., JEDICKE, E. et al. (Hrsg.): Landschaftsplanung. – 3. Auflage, Springer, Berlin, Heidelberg: 519–525.
- LUZ, F. & WEILAND, U. (2001): Wessen Landschaft planen wir? Kommunikation in Landschafts- und Umweltpolitik. – Naturschutz und Landschaftsplanung 33(2/3): 69–76.
- MEUSER, M. & NAGEL, U. (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. – In: PICKEL, S., PICKEL, G., LAUTH, H.-J. et al. (Hrsg., 2009): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft VS. – Wiesbaden: 465–479.
- MEYER-OLDENBURG, T. (2003): Planen im Diskurs – Konfliktmanagement und Kooperation am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung. – Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, Dortmund.
- MÖHRING, W. & SCHLÜTZ, D. (2013): Standardisierte Befragung: Grundprinzipien, Einsatz und Anwendung. – In: MÖHRING, W. & SCHLÜTZ, D. (Hrsg., 2013), Handbuch standardisierte Erhebungsverfahren in der Kommunikationswissenschaft, Springer VS, Wiesbaden: 183–200.

OPPERMANN, B. (2008): Landschaftsplanung interaktiv! Folgerungen aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben „Interaktiver Landschaftsplan Königslutter am Elm“. – Landwirtschaftsverlag, Münster.

OPPERMANN, B., LUZ, F. & KAULE, G. (Hrsg., 1997): Der „Runde Tisch“ als Mittel der Landschaftsplanung – Chancen und Grenzen der Anwendung eines kooperativen Planungsmodells mit der Landwirtschaft. – BfN, Bonn.

PRÖBSTL, U. (2010): Kommunale Landschaftsplanung in Bayern: Ein Leitfaden für die Praxis. – BayStMUG, München.

REINKE, M., BLUM, P., STEGMANN, V. et al. (2011): Pilotprojekt „Landschaftsrahmenplan für die Region Donau-Wald (12)“ – Ein Modell für die ökologisch nachhaltige Regionalentwicklung. – Kurzfassung, LfU, Augsburg.

RIEDEL, W., LANGE, H., JEDICKE, E. et al. (Hrsg.) (2016): Landschaftsplanung. – Springer, Heidelberg, Berlin.

SCHOLL, A. (2018): Die Befragung. – 4. Auflage, UVK, Konstanz.

SELLE, K. (2011): »Participation« oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. – pnd | online 3: 1–19; <http://dx.doi.org/10.18154/RWTH-CONV-020780>.

TADDICKEN, M. (2013): Online-Befragung. – In: MÖHRING, W. & SCHLÜTZ, D. (Hrsg., 2013): Handbuch standardisierte Erhebungsverfahren in der Kommunikationswissenschaft. – Springer VS, Wiesbaden: 201–217.

WENDE, W., WALZ, U. & STEIN, C. (2020): Evaluating municipal landscape plans and their influence on selected aspects of landscape development – An empirical study from Germany. – Land Use Policy 99: 104855; <http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104855>.

## Autoren



### Prof. Dr.-Ing Markus Leibenath,

Jahrgang 1966.

Abgeschlossene Gärtnerlehre. Studium der Landespflege in München und Cambridge, M. A. Tätigkeit in Planungsbüros. Promotion und Habilitation an der Technischen Universität Berlin. 2000–2020 Wissenschaftler am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) in Dresden. Seit 2020 Leiter des Fachgebiets „Landschaftsplanung und Kommunikation“ an der Universität Kassel. Arbeitsschwerpunkte: Beteiligungs- und Kommunikationsprozesse, sozial-ökologische Transformationen, planerische Selbstverständnisse.

+49 561 804-3635

[m.leibenath@uni-kassel.de](mailto:m.leibenath@uni-kassel.de)



### M. A. Sabrina Schröder,

Jahrgang 1987.

Studium der Erziehungswissenschaft an der Universität Halle-Wittenberg. 2014–2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin an den Universitäten Frankfurt/Main und Halle-Wittenberg. Seit 2021 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet „Landschaftsplanung und Kommunikation“ an der Universität Kassel. Aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Selbstverständnisse von Regionalplaner:innen, kommunale Landschaftsplanung.

+49 561 804-7326

[sabrina.schroeder@uni-kassel.de](mailto:sabrina.schroeder@uni-kassel.de)

## Zitiervorschlag

LEIBENATH, M. & SCHRÖDER, S. (2023): Weiterentwicklung der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern: Ergebnisse einer Befragung kommunaler Akteur:innen. – ANLiegen Natur 45(1): 51–62, Laufen; [www.anl.bayern.de/publikationen](http://www.anl.bayern.de/publikationen).