



Bernd NOTHELFER

Der Landschaftsplan – Primärintegration neu denken

Erst durch die Integration in den Flächennutzungsplan erlangen die Ergebnisse des Landschaftsplanungsprozesses Rechtswirksamkeit in der vorbereitenden Bauleitplanung. Aktuell kann die in Bayern anzuwendende Primärintegration je nach Praxis ihrer Anwendung ein Hindernis für die Sichtbarkeit des kommunalen Landschaftsplans in Bayern darstellen. Hieraus resultiert die Empfehlung, den Landschaftsplan möglichst als eigenständiges Planwerk vor dem Flächennutzungsplan zu erarbeiten und zu veröffentlichen.

Flächennutzung im Wandel

Die Landschaftsplanung verfolgt einen ganzheitlichen flächendeckenden und schutzgutübergreifenden Ansatz zum Schutz, zur Pflege, zur Entwicklung und – soweit in Zukunft erforderlich – auch zur Wiederherstellung von Naturräumen und Kulturlandschaften. Landschaftsplanung ist vorsorgeorientiert und hat als gesetzlichen Auftrag, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und somit die fundamentale Lebensgrundlage der Menschen zu erhalten und wiederherzustellen. In diesem Sinne stellt der kommunale Landschaftsplan die zentrale querschnittsorientierte Arbeits- und Entscheidungsgrundlage für die weiterführenden räumlichen Planungsinstrumente wie den Flächennutzungsplan (FNP) oder den Bebauungsplan (BPlan) dar.

Es stellt sich daher die Frage, wieso trotz des genannten Potenzials in den letzten 10 bis 15 Jahren – nicht nur in Bayern – kaum kommunale Landschaftspläne erarbeitet oder fortgeschrieben worden sind.

Noch drängender wird die Fragestellung angesichts der gegenwärtigen und zukünftigen Herausforderungen der Städte und Gemeinden, wie etwa dem Ausbau der erneuerbaren Energien, der Anpassung an den Klimawandel oder der Erhaltung der biologischen Vielfalt. Bei der Bearbeitung und Lösung dieser für die zukünftige Entwicklung einer jeden Kommune zentralen Fragestellungen kann der Landschaftsplan das ideale Planungswerkzeug sein, um durch schutzgutübergreifende Überlagerungsanalyse verträgliche und nachhaltige Lösungswege zu finden.

Das Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“

Diese Themen rund um den kommunalen Landschaftsplan werden im Projekt des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“ bearbeitet (URL 1). Verantwortlich für die Umsetzung sind das Bayerische Landesamt für Umwelt (LfU) und die Bayerische Akademie für Naturschutz und

Abbildung 1:

In Zukunft sicher noch wichtiger als aktuell: Retentionsräume in der Landschaft. Über die Landschaftsplanung können Handlungsbedarfe identifiziert und konkrete Maßnahmen zur Zukunftssicherung vorbereitet werden (Foto: Klaus Schaumberg).

Landschaftspflege (ANL). Erklärtes Ziel des Projekts und der Projektpartner, der kommunalen Spitzenverbände in Bayern und des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekt:innen (bdla) Bayern, ist es, gemeinsam mit engagierten Städten und Gemeinden die kommunale Landschaftsplanung in Bayern mit innovativen Konzepten weiterzuentwickeln.

Als ein erstes Zwischenergebnis im Projekt zeigt sich: Eines der größten Probleme des kommunalen Landschaftsplans ist seine mangelnde Sichtbarkeit beziehungsweise die mangelnde Sichtbarkeit der genannten Vorteile eines guten Landschaftsplanes für Verwaltung und die Entscheidungsträger in den Städten und Gemeinden (vergleiche LEIBENATH & SCHRÖDER 2023). Vielen, vor allem den neu gewählten Mandatsträgern in den Kommunen, ist der Landschaftsplan als Planungswerkzeug gänzlich unbekannt. Andere unterschätzen oder verkennen seine Bedeutung und Möglichkeiten. Einige haben auch Vorbehalte gegen Planungswerkzeuge im Allgemeinen beziehungsweise gegen die Landschaftsplanung im Besonderen. Sie befürchten sich selbst zu beschränken oder etwa die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Gemeinde durch eine vorbereitende Planung allzu sehr zu blockieren.

In diesem Zusammenhang konnte unter anderem die bisherige Praxis der Primärintegration in Bayern als Hemmnis identifiziert werden.

Integration der Landschaftsplanung in die Räumliche Gesamtplanung

Die Ziele, Maßnahmen und Erfordernisse der Landschaftsplanung sind nach den §§ 10 Abs. 3 und 11 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) in die jeweiligen Raumordnungspläne zu integrieren. Erst durch diese Integration erlangen die Ergebnisse der jeweiligen Landschaftsplanungsprozesse Rechtswirksamkeit in der vorbereitenden Bauleitplanung beziehungsweise Rechtsverbindlichkeit auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung. Grundsätzlich wird hier zwischen Primär- und Sekundärintegration unterschieden.

Bei der Primärintegration nehmen die Pläne der Raumordnung und der Bauleitplanung die Funktion der Landschaftsplanung selbst wahr, das heißt von Rechts wegen existiert kein eigener Landschaftsplan (vergleiche HEILAND 2010). In Bayern ist die Primärintegration seit 1982 eingeführt. Im Unterschied dazu wird in den meisten anderen Bundesländern der Landschaftsplan nach dessen Erarbeitung als eigenständiges, rechtsverbindliches Fachkonzept des Naturschutzes und der Landschaftspflege festgestellt. Die anschließende Integration der bereits rechtswirksamen Inhalte des Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan wird als Sekundärintegration bezeichnet.

In Bayern führt dies dazu, dass in der vorbereitenden Bauleitplanung häufig kein eigenständiges, landschaftsplanerisches Planwerk (Fachbeitrag für Natur und Landschaft) parallel zum FNP erarbeitet wird. Vielmehr werden zumeist Schutzgutkarten, ausgehend vom Belang der reinen Flächennutzungsplanung in kleinem Maßstab (zum Beispiel 1:25.000), erstellt. Tieferegehende, schutzgutübergreifende Überlagerungsanalysen und ein fundierter Zielabgleich können in diesen Planwerken nicht erkannt und dargestellt werden. Die Inhalte zu Natur und Landschaft im Flächennutzungsplan beschränken sich dann entsprechend oft auf die Übernahme vorhandener Schutzgebiete der häufig nicht mehr aktuellen amtlichen Biotopkartierung oder anderer Arten- und Lebensstätten-Datenbanken.

Die Stärken des kommunalen Landschaftsplanes als Masterplan für die multifunktionale Flächenplanung mit weitreichenden Effekten für den örtlichen Biotopverbund, Klimaanpassung, Naherholung und vieles mehr können so nicht ausreichend genutzt werden. Eine Sichtbarkeit

Abbildung 2:

Landschaftsplanung soll dabei helfen, die Lebensgrundlagen der Menschen zu erhalten und wiederherzustellen (Foto: Bernd Nothelfer).



für die kommunalen Entscheidungsträger, für die Verwaltungsbeschäftigten oder auch für die Bürgerinnen und Bürger kann ein solcher Landschaftsplan nur schwer entwickeln.

Angesichts dieses Sachverhaltes erlangt die aktuelle Gesetzesänderung des Bundesnaturschutzgesetzes, in Kraft getreten am 01.02.2022, besondere Bedeutung. In den neuen §§ 10 Abs. 5 und 11 Abs. 7 BNatSchG wird nunmehr klargestellt, dass die Inhalte der Landschaftspläne eigenständig zu erarbeiten und darzustellen sind.

Dass die oben beschriebene bisherige Praxis der Primärintegration, ohne eigenständiges landschaftsplanerisches Konzept, in Bayern so nicht mehr weitergeführt werden kann, wurde von Huggins und Zimmermann bereits für die überörtliche Landschaftsplanung festgestellt: „Nach diesen Anforderungen lässt sich das Modell der Primärintegration nur in einer Hybridform beibehalten, in der die fachplanerischen Inhalte entwickelt und als eigenständige Fachbeiträge in die Gesamtplanung eingebracht werden und entsprechende Beachtungs- und Begründungspflichten des § 9 Abs. 5 BNatSchG auslösen.“ (vergleiche HUGGINS & ZIMMERMANN 2022, Seite 23). Analog kann dies auch für die örtliche Landschaftsplanung festgestellt werden, da der hier einschlägige § 11 Abs. 7 des BNatSchG denselben Wortlaut hat.

Neue Herangehensweise erforderlich?

Es ist also eine neue Herangehensweise in Bayern zu erarbeiten, wobei an dem Modell der Primärintegration an sich festzuhalten ist. Mit der am 1. Januar 2023 in Kraft getretenen letzten Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes wird dies nach wie vor ausdrücklich im Art. 4 Abs. 2 klargestellt. Auch der Kommentar von Landmann und Rohmer zum § 11 BNatSchG lässt daran keine Zweifel (vergleiche GELLERMANN in LANDMANN & ROHMER BNatSchG § 11 Rn. 21).

Allerdings stellt die neue Gesetzeslage des BNatSchG nunmehr neue Anforderungen an den Planungsprozess und die Darstellung der erarbeiteten landschaftsplanerischen Inhalte für einen primärintegrierten Landschaftsplan. Erste Erkenntnisse und Anregungen für eine neue, modifizierte Herangehensweise liefert das Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“. Einige Partnerkommunen im Projekt haben den Weg beschritten, vor dem Flächennutzungsplan, ja selbst bevor



überhaupt der Aufstellungsbeschluss hierfür getroffen wird, einen Landschaftsplan erarbeiten zu lassen.

Dieser vorgezogene Landschaftsplan ist als eigenständiger Fachplan im Sinne eines naturschutzfachlichen Gutachtens für den späteren Flächennutzungsplan zu erarbeiten. Vorteil dieses Vorgehens wäre es zunächst, frei vom Abwägungsprozess der unterschiedlichen Nutzungsinteressen und somit frei von jedweder (kommunal-)politischen oder persönlichen Einflussnahme von Vertretern anderer Fachbereiche die landschaftsplanerischen Erfordernisse objektiv darzustellen. Erst durch diese Transparenz können alle naturschutzfachlich relevanten Fakten vorurteilsfrei für den kommunalen Entscheidungsträger sichtbar gemacht werden.

Dies verhindert natürlich nicht, dass einzelnen naturschutzfachlichen Interessen beim nachfolgenden Integrationsprozess im Flächen-nutzungsplanverfahren geringe Bedeutung beigemessen wird. Allerdings können derartige Entscheidungen dann objektiver, transparenter und – eine gute Planung vorausgesetzt – auch unter vollständiger Kenntnis der relevanten Faktoren erfolgen. Allein durch dieses Vorgehen sind andere, vielleicht bessere Nutzungsentscheidungen zu erwarten.

Wer garantiert neues Vorgehen?

Die Verantwortung, dieses neue „hybride“ Vorgehen in die Praxis zu transportieren, kann nicht allein bei den Planern liegen. Auf kommunaler Ebene sind hier vor allem die

Abbildung 3:

Im Prozess der Landschaftsplanung können konkurrierende Nutzungsinteressen auf Grundlage von Sachinformationen unter- und miteinander abgewogen werden (Foto: LfU).

Kreisverwaltungsbehörden in die Pflicht zu nehmen. Sowohl die staatlichen Bauämter in ihrer Funktion als Fachaufsicht für die Flächennutzungsplanung als auch die unteren Naturschutzbehörden sollten dafür Sorge tragen, dass in Zukunft die Landschaftsplanung als eigenständige Fachplanung zum Flächennutzungsplan wieder den Stellenwert bekommt, den sie verdient und den sie aufgrund der großen aktuellen und zukünftigen Herausforderungen auch dringend benötigt, im Sinne einer nachhaltigen und zukunftsorientierten räumlichen Gesamtplanung.

Im Umkehrschluss würde eine transparente, aussagekräftige und vorbereitende Bauleitplanung zu großen Erleichterungen bei den einschlägigen Verwaltungsverfahren führen. Die Verwaltung könnte entlastet, die Genehmigungsverfahren könnten deutlich beschleunigt und damit auch ein spürbarer „Bürokratieabbau“ erreicht werden.

Fazit

In Bezug auf die Primärintegration des Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan besteht dringender Handlungsbedarf. Erste Erkenntnisse aus dem Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“ sowie die neue Gesetzeslage bedürfen einer intensiven Diskussion aller Verantwortlichen in Politik und Verwaltung, wie die Primärintegration der Landschaftsplanung in die jeweilige räumliche Gesamtplanung in Zukunft in Bayern aussehen soll. In vorliegendem Beitrag werden

andere, teilweise neue oder bisher noch nicht oder nur unzureichend beachtete Vorgaben, wie die Beschlüsse des IT-Planungsrates zur Digitalisierung der Bauleitplanung (Standard XPlanung) oder die Möglichkeiten des Landschaftsplans als kommunales Umweltinformationssystem (Umweltinformationssystem (Umweltinformationsgesetz)) noch gar nicht diskutiert. Es stellt sich nicht die Frage einer grundsätzlich neuen Sicht auf die Primärintegration, sondern die Frage, wie groß der neue Aufschlag sein muss.

Literatur

- GELLERMANN, M. (2023) in LANDMANN & ROHMER: BNatSchG § 11 Rn. 20, 21.
- HEILAND, S. (2010): Handbuch Planen – Bauen – Umwelt.
- HUGGINS, B. & ZIMMERMANN, J. (2022): Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt – Novellierungen des Natur- und Pflanzenschutzrechts. – DVBl 1/2022: 20–28.
- LEIBENATH, M. & SCHRÖDER, S. (2023): Weiterentwicklung der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern: Ergebnisse einer Befragung kommunaler Akteure:innen. – Anliegen Natur 45/1; www.anl.bayern.de/publikationen/anliegen/doc/an45101leibenath_et_al_2023_kommunale_landschaftsplanung.pdf.

Mehr:

- REINKE, M., WERNER, E. & WRZESINSKY, S. (2005): Handbuch zur Landesentwicklung – Leitfaden für die kommunale Landschaftsplanung.
- SCHMIDT, C. (2018): ARL-Schriftenreihe Handwörterbuch der Stadt- und Raumplanung – Landschaftsplanung.
- StMUG (= BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT, Hrsg., 2010): Kommunale Landschaftsplanung in Bayern – Ein Leitfaden für die Praxis.
- URL 1: Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“; www.anl.bayern.de/projekte/projekt_lapla/index.htm.

Autor



Bernd Nothelfer

Jahrgang 1977

Studium der Landschaftsplanung an der Fachhochschule Weihenstephan von 2000 bis 2005. Nach 3-jähriger Tätigkeit in einem Planungsbüro mehrjährige Tätigkeit an den unteren Naturschutzbehörden Unterallgäu und Ostallgäu. Seit 2022 abgeordnet an das Landesamt für Umwelt für das Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“.

Bayerisches Landesamt für Umwelt
+49 821 9071-5661
bernd.nothelfer@fu.bayern.de

Zitiervorschlag

NOTHELFER, B. (2024): Der Landschaftsplan – Primärintegration neu denken. – Anliegen Natur 46(2): 39–42, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.