



Sonja HÖRSTER

Kommunikation und Beteiligung in der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern: eine Zwischenbilanz

Abbildung 1:

Die frühzeitige Einbindung von Projektbezogenen Arbeitsgruppen (PAG) unterstützt die Entwicklung von ortsbezogenen Beteiligungskonzepten durch Beteiligung (Foto: Lisa Eggert/IPG).

Der Artikel beschäftigt sich mit der Herausforderung der Landschaftsplanung in Bayern angesichts des zunehmenden Drucks auf die Landschaft durch verschiedene Nutzungsformen und Infrastrukturprojekte. Es wird festgestellt, dass traditionelle Planungsansätze oft zu wenig auf Kommunikation und Beteiligung setzen. Ein Projekt zur innovativen Landschaftsplanung in sechs bayerischen Kommunen wird vorgestellt, das darauf abzielt, die Beteiligung aller relevanten Akteure von Anfang an zu fördern. Herausforderungen wie Arbeitsüberlastung in der Verwaltung und mangelnde Erfahrung mit informeller Beteiligung werden identifiziert. Empfehlungen umfassen Kompetenztraining, die Einrichtung von projektbegleitenden Arbeitsgruppen und die Betonung der Qualität von Beteiligung über ihre bloße Durchführung hinaus.

1. Einleitung

Der Druck auf die Landschaft in Deutschland, insbesondere in Metropolregionen, ist noch nie so groß gewesen wie heute. Neben landwirtschaftlichen, forstlichen und ökologischen Aspekten, dem Abbau von Bodenschätzen und der Umsetzung von Infrastrukturprojekten wird Landschaft immer häufiger für die Gewinnung von Energie, wie zum Beispiel durch Photovoltaik-

Freiflächenanlagen, genutzt. Gleichzeitig sollen Landschaften stärker klimaresilient wirken, um beispielsweise bei starken Regenfällen als Schwammflur vor erheblichen Schäden zu schützen oder die Hitzelast zu mildern. Auch die Aufmerksamkeit auf den Schutz von Naturräumen, die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Erlebbarkeit der Besonderheiten und Schönheit von Natur und Landschaft

durch Wander- und Radwege sowie Naherholungsgebiete wurde nicht zuletzt durch die Corona-Pandemie wieder verstärkt. Diese Entwicklungen benötigen verlässliche Planungsinstrumente.

In diesem Kontext bietet der Landschaftsplan für die zukunftsorientierte räumliche Entwicklung von Städten und Gemeinden eine wertvolle Entscheidungshilfe und kann Planungssicherheit herstellen. Dennoch sind in Bayern im letzten Jahrzehnt nur wenige Landschaftspläne fortgeschrieben oder neu aufgestellt worden. Und zu oft ist der Landschaftsplan nach einem langwierigen Planungsprozess ohne tiefgreifende Wirkung „in der Schublade verschwunden“.

2. Beteiligung in der Landschaftsplanung: Ausgangslage

In einer 2022 durchgeführten Befragung kommunaler Akteure zu den Hauptursachen für eine unzureichende Umsetzung des Landschaftsplans wurden unter anderem „Konflikte mit Flächenbesitzern“, die „fehlende Kenntnis bei politischen Entscheidungsträgern“, das „schlechte Image der Landschaftsplanung als Verhinderungsplanung“ und „die unzureichende Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Naturschutzverbänden“ genannt (LEIBENATH & SCHRÖDER 2023). Alles Themen, die in den Bereich Kommunikation, Zusammenarbeit, Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung fallen.

In der Landschaftsplanung ist die frühzeitige Kommunikation zwischen betroffenen Akteuren, die Durchführung von informellen Beteiligungsverfahren oder eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit nicht so weit verbreitet wie in der Quartiersplanung in Städten. Bei kommunalen Landschaftsplänen ist es bisher nicht üblich, eine umfassende Beteiligung während der Erstellung als Erfolgsfaktor mitzudenken. Bürger:innen sind häufig unzufrieden mit den Möglichkeiten zur Mitbestimmung und Wirkungsentfaltung bei der Beteiligung an der Landschaftsplanung (FISCHER-GÄDE 2016).

Es gibt auch nicht genügend Studien zu aktuellen Beteiligungsverfahren (Ebenda). Das führt anstatt zu Erfahrungswerten hauptsächlich zu Vermutungen über deren Sinnhaftigkeit und Erfolgsaussichten. In diesem Kontext ist eine gängige Behauptung, dass es für die Öffentlichkeit grundsätzlich zu schwierig sei, ein Thema zu verstehen und sich zu engagieren, je abstrakter

das Thema und der Raum sind (vergleiche HAGE & BÄUMER 2019). Beweise hierfür gibt es nicht.

Auch wird der kommunale Landschaftsplan häufig von Gemeindevertreter:innen kritisiert, da er teuer ist und wenig Wirksamkeit zeigt (LEIBENATH & SCHRÖDER 2023). Dies verringert die Wahrscheinlichkeit zusätzlich, dass die Entscheidung getroffen wird, noch mehr Geld für informelle Partizipation auszugeben und zeitliche sowie personelle Ressourcen zu investieren.

Diese Haltung ist zunächst verständlich. Doch wäre nicht gerade in diesem Fall eine transparente Kommunikation, die Zusammenarbeit verschiedenster Akteure auf Augenhöhe und die Beteiligung der Öffentlichkeit eine vorteilhafte Möglichkeit, verschiedene Standpunkte zu integrieren, Bedürfnisse und Sorgen frühzeitig zu erkennen und gemeinsam Lösungen zu finden und damit den Landschaftsplan zu einer Erfolgsgeschichte zu machen und als wirksames Instrument (wieder) zu etablieren?

3. Das Projekt und seine Herangehensweise

Hier setzt das Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“ des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz an, das von der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) gemeinsam mit dem Landesamt für Umwelt (LfU) umgesetzt wird. Mit sechs ausgewählten Partnerkommunen wurden und werden individuelle Landschaftsplanungsprozesse durch Fachbeiträge unterstützt. Teil des Projektes ist auch der Versuch, eine erfolgreiche Planung und Umsetzung durch bessere Kommunikation und die frühzeitige Beteiligung aller wichtigen Akteur:innen zu erproben und zu fördern (vergleiche URL 1).

Um das dazu notwendige Wissen und die Kompetenzen aufzubauen, wurden fünf der sechs Kommunen im Sinne eines Befähigungsansatzes durch das Institut für Partizipatives Gestalten (IPG) im Auftrag der ANL aktiv unterstützt, geschult, begleitet und gecoacht. Es wurde also kein Kommunikations- und Beteiligungskonzept „von außen“ eingekauft. Die Kommunen ließen sich anstatt dessen auf das Experiment ein, dieses gemeinsam zu entwerfen. Verantwortliche vor Ort wurden so in die Lage versetzt, im Rahmen ihrer Ressourcen und Möglichkeiten eine für das Projekt optimale Beteiligung zu planen und umzusetzen.

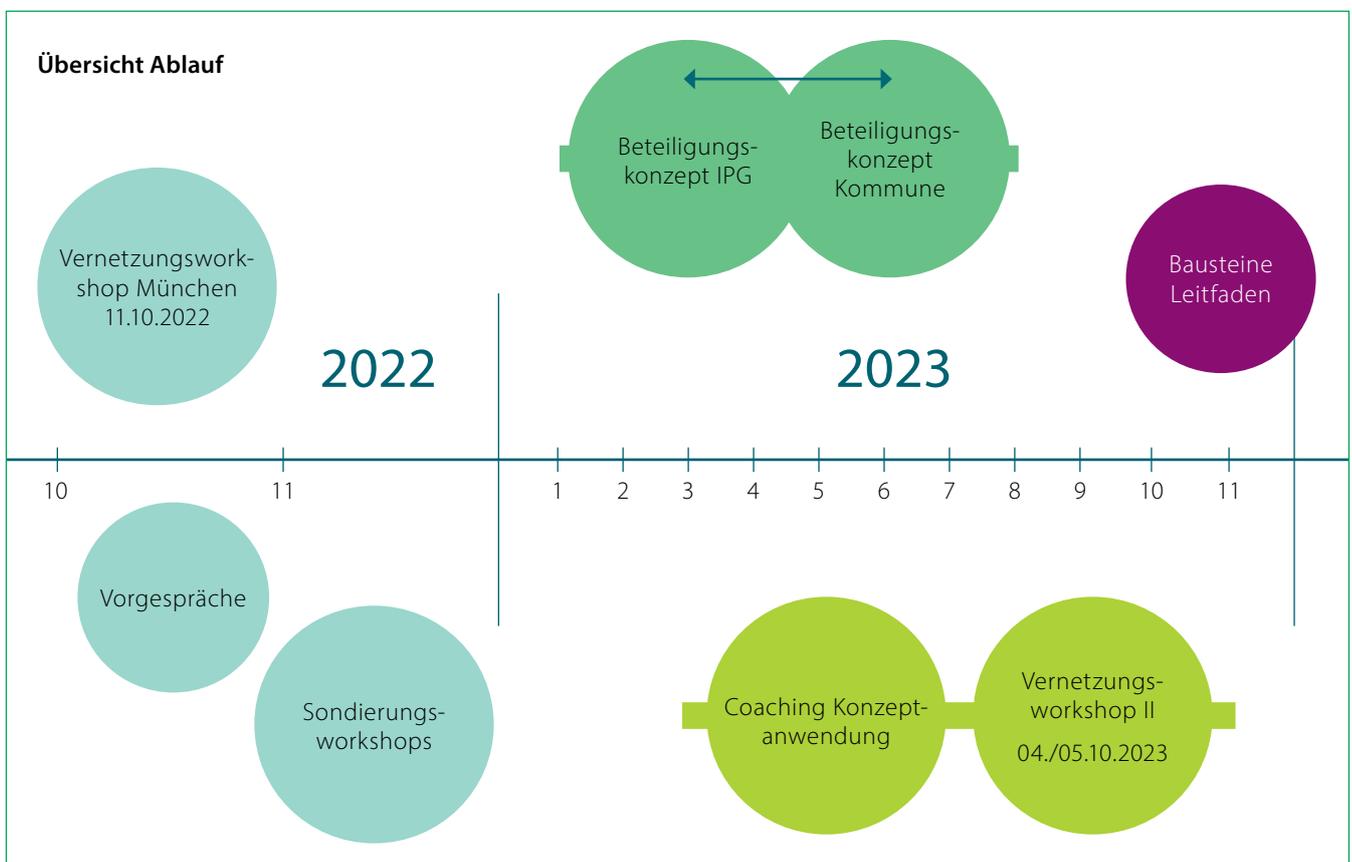
Im Rahmen eines sogenannten eintägigen Sondierworkshops wurde mit Akteuren aus der jeweiligen Kommune in einem ersten Schritt ein passgenaues Kommunikations- und Beteiligungskonzept entworfen. Zunächst wurden hierzu ortsspezifische Themen und Schwerpunkte genauer definiert und mit Hilfe eines Stakeholdermappings weitere relevante Akteure identifiziert sowie priorisiert. Gemeinsam wurden Zwangspunkte, Rahmenbedingungen, Spielräume und Intentionen für Kommunikation und Beteiligung erarbeitet. Daraus entstand als Arbeitshilfe für die Verantwortlichen vor Ort ein erstes Beteiligungskonzeptes mit Verfahrensgrafik und der zeitlichen Darstellung von Abhängigkeiten verschiedener Arbeitsebenen, wie beispielsweise Projektmanagement, Landschaftsplan, Fachmodul, Projektbegleitende Arbeitsgruppe (PAG), Öffentlichkeit (inklusive Gemeinderats-/Stadtratssitzungen).

Die Teilnehmenden der Sondierworkshops unterschieden sich von Kommune zu Kommune. Eingeladen wurden zum jeweiligen Workshop

diejenigen, die für die Planung und spätere Umsetzung des Landschaftsplans vor Ort vorab von den kommunalen Entscheidungsträgern als besonders relevant identifiziert wurden. Neben Vertreter:innen aus Politik und Verwaltung waren das unter anderem Aktive aus Verbänden und Organisationen unter Berücksichtigung besonders betroffener Zielgruppen, wie Vertreter:innen der ortsansässigen Landwirte, Jagdgenossenschaften oder Grundstückseigentümer, wie zum Beispiel die eines Klosters, sowie engagierte Bürger:innen.

Auf Grundlage der Stakeholderanalyse wurden im Workshop weitere Personen identifiziert, die aufgrund ihrer Expertise und Zuständigkeit zur Gründung einer PAG, also einer Projektbegleitenden Arbeitsgruppe, eingeladen werden sollten, um aktiv und kontinuierlich an der Entstehung und Umsetzung des gewählten Schwerpunktthemas zum Landschaftsplan (zum Beispiel Fachmodul Schwammflur, Photovoltaik-Freiflächenanlagen, urbane Klimaeffizienz oder Biotopverbund) zu partizipieren.

Abbildung 2: Grafische Darstellung der Begleitung der Beteiligungsprozesse in den Partnerkommunen durch das IPG (Darstellung: IPG).



Im Rahmen der weiteren Prozessbegleitung wurde das Beteiligungskonzept in Iterationschleifen über Monate kontinuierlich angepasst. Hinzu kam ein Coaching, in dem die Formate und Methoden der Beteiligung intensiver ausgearbeitet wurden. Je nach Kommune waren das zum Beispiel Formate und Methoden für die Arbeit der PAG, für eine Initiative zum Aufbau eines Flächenpools, für die komplexe ämterübergreifende Zusammenarbeit, für öffentliche Bürgerwerkstätten oder für das Konzept einer Stadtwerkstatt, als kommunaler Ansatz zur Bündelung einer hohen Zahl an parallelen (Beteiligungs-)Projekten unter einem Namen, mit gemeinsamer Organisations- und Prozessform.

Die wesentlichen Erkenntnisse, entwickelten Formate und Methoden wurden zudem in Textform als Bausteine festgehalten. Sie dienen als Grundlage für einen Leitfaden, der den bayerischen Kommunen nach Abschluss des Gesamtprojekts ab Ende 2025 zur Verfügung stehen wird.

4. Herausforderungen in den Kommunen

Herausforderungen, die in mehreren Kommunen beobachtet wurden, lassen sich in strukturelle Herausforderungen und kompetenzbezogene Herausforderungen untergliedern.

4.1 Strukturelle Herausforderungen

Strukturelle Herausforderungen sind grundsätzliche Probleme, die sich nicht durch ein Projekt, wie zum Beispiel „Landschaftsplanung in Bayern – kommunal und innovativ“, lösen lassen. Leider wirken sie sich dennoch auf den Projekterfolg aus. Sie behindern auch den Erfolg von Beteiligung oder machen ihn sogar unmöglich. Hier sind folgende Herausforderungen zu nennen:

Arbeitsüberlastung in der Verwaltung

Auch Beteiligung benötigt Ressourcen, zeitlich, finanziell und personell. Bei Personalmangel und zu vielen Projekten gleichzeitig, ist es für die Mitarbeiter:innen einer Verwaltung eine Überforderung, neue Beteiligungsansätze einzuführen, zu erproben und zu begleiten (vergleiche LEIBENATH & SCHRÖDER 2023).

Entscheidungsträger:in in der Verwaltung bremst/bremst

Eine Person oder auch mehrere Personen in der Verwaltung mit entsprechender Entscheidungsmacht hält oder halten nichts von

Beteiligung und bremsen daher Kommunikation und Beteiligung mit Erfolg aus.

Bürgermeister:innenwahlen

Anstehende Bürgermeister:innenwahlen binden zu einem viele Kapazitäten, zum anderen werden Projekte „auf Eis gelegt“, um nicht im Wahlkampf zerrieben zu werden. Das führt zu großen zeitlichen Verzögerungen und macht es schwierig, Fachplanung und Beteiligung sinnvoll aufeinander abzustimmen sowie die erforderliche Prozesskontinuität zu gewährleisten.

4.2 Kompetenzbezogene Herausforderungen

Kompetenzbezogene Herausforderungen können in der Projektarbeit gelöst werden. Kompetenzen können durch eigene Erfahrung erworben werden, Wissen und Können wird vor Ort aufgebaut (URL 2). Hier konnten wir Folgendes beobachten:

Zu wenig Erfahrung im Bereich informeller Beteiligung

In vielen Kommunen, so auch in einigen der Partnerkommunen des Projektes, gibt es im Bereich der informellen Beteiligung bisher wenig Erfahrungswissen. Beteiligungsformate, die auf kontinuierlichen Dialog setzen und mit entwurfsorientierten Methoden arbeiten, sind so gut wie nicht bekannt.

Einladungsmanagement wird nicht als wesentlicher Erfolgsfaktor erkannt

Es ist wenig Bewusstsein dafür vorhanden, dass der Erfolg und die Qualität von Beteiligung ganz entscheidend vom richtigen Einladungsmanagement abhängen. Um den Erfolg von Projekten zu gewährleisten, müssen ganz besonders die Akteure zusammenarbeiten, die das Projekt betrifft. Wenn statt dieser Akteure immer nur „die üblichen Verdächtigen“ kommen, dann ist das ein Indiz dafür, dass im Vorfeld der Beteiligung die passenden Zielgruppen weder identifiziert noch auf dem richtigen Weg eingeladen worden sind (vergleiche ROHR et al. 2017).

Bewusstsein für Beteiligung als gemeinsame Lösungsfindung fehlt

Eigene Erfahrungen des qualitativen Unterschiedes zwischen Beteiligung als Pflichtaufgabe (formell, informativ) und Beteiligung als gemeinsame Lösungsentwicklung (informell, kreativ) konnten noch nicht gewonnen werden und fehlen daher vor Ort. Diese werden jedoch benötigt, damit nach und nach Verständnis

dafür wachsen kann, welche Chancen in neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft für eine Kommune ganz grundsätzlich liegen.

5. Empfehlungen

Folgende Empfehlungen lassen sich aus den Erfahrungen der erfolgten Prozessbegleitung der Kommunen durch das IPG für den Bereich der Kommunikation und Beteiligung in der Landschaftsplanung ableiten:

- **Kompetenztraining**

Der Planungsprozess des Landschaftsplans und die beiden in diesem Projekt erprobten Formate Sondierungsworkshop und Coaching haben sich sehr gut ergänzt und bereichert. Da sowohl der Sondierungsworkshop als auch das Coaching partizipativ angelegt waren und schon hier diverse Akteure aus den Kommunen sowie die zugehörigen Fachplaner zusammengearbeitet haben, konnten die Akteure im praktischen Tun Beteiligungserfahrungen sammeln und dabei neue Fertigkeiten entwickeln.

In einem übergeordneten Training, welches Inhalte zu Beteiligung in der Landschaftsplanung partizipativ vermittelt und auf den beiden genannten Formaten aufbaut, könnten zum einen Kompetenzen in diesem Themenfeld aufgebaut werden und zum anderen ein Erfahrungsaustausch zwischen Kommunalvertreter:innen verschiedener Kommunen in Bayern stattfinden. Zudem könnten positive Erfahrungen und bewährte Lösungen aus anderen Städten und Gemeinden geteilt werden (vergleiche LEIBENATH & SCHRÖDER 2023).

- **Die Projektbezogene Arbeitsgruppe (PAG)**

Die frühzeitige Einbindung von wichtigen Stakeholdern durch die Gründung einer PAG hat sich als wirksames Mittel gezeigt, um die Zusammenarbeit zwischen politischen Gremien, Fachverwaltungen, Gemeindeverwaltungen, Landnutzern und -eigentümern, Verbänden und wichtigen Multiplikatoren aus der Öffentlichkeit zu fördern.

Der Landschaftsplan ist ein Fachplan. In der PAG war zu beobachten, dass hier ein Raum entstanden ist, um neue Kenntnisse für ein Fachgebiet zu erwerben, indem viele, so zum Beispiel auch viele politische Entscheidungsträger, in aller Regel Laien sind. So konnte Verständnis und Vertrauen wachsen und neue Blickwinkel eingenommen werden. Auf dieser

Basis fiel es leichter, einmütig tragfähige Lösungen zu finden. Der Landschaftsplan könnte so sein schlechtes Image als „Verhinderungsplan“ ablegen, sein Potenzial voll entfalten und an Umsetzungskraft gewinnen.

- **Besser keine Beteiligung als schlechte Beteiligung**

Wenn in einer Kommune keine Beteiligungskompetenzen vorhanden sind, keine Kapazität und/oder kein Interesse besteht, etwas an den bestehenden Strukturen zu ändern, ist Beteiligung und „Hilfe zur Selbsthilfe“ unnützer Kraftaufwand. Dann wäre es besser, alles wie bisher zu machen. Denn schlechte informelle Beteiligung, die nirgendwohin führt, hinterlässt schlechte Erfahrungen mit Beteiligung und entfaltet keine Wirksamkeit. Das ist viel schlimmer, als gar keine informelle Beteiligung.

- **Öffentlichkeitsbeteiligung**

Öffentlichkeitsbeteiligung bietet Kommunen viel Potenzial, in der Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung, Experten und Zivilgesellschaft gemeinsam und konstruktiv zukunftsfähige Lösungen zu entwickeln, die passgenau auf die Erfordernisse vor Ort abgestimmt sind. Das gilt auch für den Landschaftsplan.

Dadurch können nicht nur das Wissen und die Ideen der lokalen Bevölkerung für diese Fachplanung genutzt werden. Der Landschaftsplan kann darüber hinaus Teil einer größeren kommunalen Strategie werden, eines Wandels der Kommune hin zu einem Ort, an dem neue Formen der Zusammenarbeit im praktischen Tun erprobt und methodisch erlernt werden. Es geht also um nichts weniger als um eine neue kommunale Kultur, in der gemeinsam Projekte vor Ort entwickelt und umgesetzt werden, eine neue Form von Governance. Das wird notwendig sein, um die vielen transformativen Aufgaben zu bewältigen, die anstehen. Denn „Probleme kann man niemals mit derselben Denkweise lösen, durch die sie entstanden sind“ (URL 3).

Literatur

- FISCHER-GÄDE, U. (2016): Partizipation – eine Herausforderung in der Landschaftsplanung. – In: RIEDEL, W., LANGE, H., JEDICKE, E. et al. (Hrsg.): Landschaftsplanung. – Springer Berlin Heidelberg: 147–156.
- HAGE, G. & BÄUMER, C. (2019): Landschaftsplanung. – In: KÜHNE, O. et al. (Hrsg.): Handbuch Landschaft – Raumfragen: Stadt – Region – Landschaft. – Springer Berlin Heidelberg: 245–264.
- LEIBENATH, M. & SCHRÖDER, S. (2023): Weiterentwicklung der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern: Ergebnisse einer Befragung kommunaler Akteur:innen. – In: Anliegen Natur 45(1): 51–62; www.anl.bayern.de/publikationen/anliegen/doc/an45101-leibenath_et_al_2023_kommunale_landschaftsplanung.pdf.
- ROHR, J., HÖRSTER, S., EHLERT, H. et al. (2017): Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten – empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen. – Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

URL 1: Projekt „Landschaftsplanung in Bayern – Kommunal und innovativ (ANL)“; www.anl.bayern.de/projekte/projekt_lapla/index.htm (Zugriff: 27.02.2024).

URL 2: Bundesinstitut für Berufsbildung; www.bibb.de/de/8570.php (Zugriff: 29.02.2024).

URL 3: Zitat von Albert Einstein; www.unser-zukunftsrevier.de/dialoge/wie-stellen-wir-uns-eine-innovationsfreundliche-zukunft-im-rheinischen-revier-vor/probleme (Zugriff: 01.03.2024).

Zitiervorschlag

HÖRSTER, S. (2024): Kommunikation und Beteiligung in der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern: eine Zwischenbilanz. – Anliegen Natur 46(2): 17–22, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

Autorin**Prof. Sonja Hörster**

Gründerin des Instituts für Partizipatives Gestalten GmbH (IPG)

Als Landschaftsarchitektin und Professorin für Kommunikation und Partizipation in der Landschaftsarchitektur an der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf widmet sie ihr Tun der Entwicklung neuer Formen der Gestaltungsarbeit durch entwurfsorientierte Partizipation.

Hochschule Weihenstephan-Triesdorf
sonja.hoerster@hswt.de

(Foto: Josef Gangkofer)