

Landschaftsplanung – Möglichkeiten und Grenzen

von Heiner Barsch

Planen heißt Vorsorge treffen für die Zukunft. Für die Landschaftsplanung, die im Rahmen der räumlichen Planung einen wesentlichen Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung der Existenzgrundlagen von Mensch und Natur leisten soll, gilt dies – bei immer noch wachsender Umweltbelastung – mehr denn je. Allerdings wartet die Realität nicht darauf, den planerischen Vor- und Darstellungen folgen zu dürfen. Dieses grundlegende Missverständnis einiger Planer (Gütter 1993, S. 56 ff.) ist nicht völlig ausgestorben. Was also kann geschehen? Was ist machbar?

1. Gegenstand, Aufgaben und Instrumentarien der Landschaftsplanung

Landschaftsplanung ist ein weites Feld. Wenn man in einer Planungsgemeinschaft arbeitet, dann trifft man nicht nur auf diplomierte Landschaftsplaner und Landschaftspfleger, sondern auch auf Diplom-Geographen, ehemalige oder verhinderte Geographielehrer, Diplom-Geoökologen, Diplom-Geologen, Diplom-Biologen, diplomierte Betriebswirte, Landwirte, Förster und Gärtner sowie auf Mathematiker und Informatiker, und man hat dabei durchaus nicht alle in der Landschaftsplanung vertretenen Berufe kennen gelernt.

Landschaftsplanung wird von Einrichtungen des Bundes oder der Länder (Hochschul Institute, Umweltämter u.ä.) und von privaten Planungsbüros betrieben, teils im Auftrag der raumordnenden Behörden, teils im Auftrag von Firmen, die einen Eingriff in Natur und Landschaft vornehmen möchten, der genehmigungspflichtig ist. Dabei wird einerseits eine Gestaltungsaufgabe wahrgenommen, andererseits ein Beitrag dazu geleistet, dass Umweltschäden vermieden, gemindert oder kompensiert werden, die durch menschliche Eingriffe entstehen könnten oder entstanden sind. Dementsprechend lassen sich aktive und reaktive Vorgehensweisen der Landschaftsplanung unterscheiden. Das gilt auch für andere Bereiche der raumbezogenen Planung, die ökologische Komponenten

enthalten. Im Gegensatz zu den fachspezifischen Arbeitsweisen dieser Bereiche, wie Siedlungs-, Bergbau-, Agrar- und Forstplanung, versteht sich Landschaftsplanung jedoch als fachübergreifende Planung.

Die Verantwortungsebenen der raumbezogenen Planung zeigt Tab. 1. Wie man sieht, ist für die gestaltende Landschaftsplanung die Naturschutzbehörde zuständig. In Zusammenarbeit mit ihr führt die Raumordnungsbehörde die Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens durch. Das Zulassungsverfahren für ein prüfpflichtiges Vorhaben (s. Tab. 1) verantwortet die jeweilige Fachbehörde, beispielsweise die Bau- oder Verkehrsbehörde. Wenn mehrere Behörden beteiligt sind, kann es in einem Planfeststellungsverfahren gebündelt und einer Behörde zugeordnet werden. Die Ministerien werden als oberste Landesbehörden nur bei Großvorhaben tätig. Ansonsten werden die Verfahren von den nachgeordneten Behörden geführt. Grundsätzlich ist die Zulassungsbehörde nicht an die vorausgegangene Entscheidung der Raumordnungsbehörde gebunden.

Landschaftsplanung gründet sich auf Normen des Umweltrechts. Sie haben in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft einen beträchtlichen Umfang angenommen. Zu beachten sind in Deutschland bundesrechtliche und länderspezifische Regelungen; denn das Umweltrecht ist nach dem Grundgesetz Teil der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder, nach der die Länder der Gesetzgebungsbefugnis haben, soweit kein Bedürfnis nach einer bundesgesetzli-

chen Regelung besteht. Übergeordnet existieren europäische Regulativen, die in deutsches Recht übernommen worden sind oder in naher Zukunft übernommen werden müssen. Bemühungen, diese Rechtsnormen in einem Umweltgesetzbuch zu harmonisieren, gibt es seit den siebziger Jahren. Sie haben aber noch zu keinem Ergebnis geführt, und es ist auch in absehbarer Zukunft ein solches nicht zu erwarten.

Für die gestaltende (aktive) Landschaftsplanung in der Bundesrepublik Deutschland ist der zweite Abschnitt des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) von besonderer Bedeutung. Er regelt die Erarbeitung von Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen und (soweit aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich) Landschaftsplänen. Darüber hinaus werden in absehbarer Zeit Rahmenvorgaben einer EU-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung von Plänen und Programmen zu berücksichtigen sein, deren Entwurf 1996 veröffentlicht wurde. Demzufolge sind erhebliche Umweltauswirkungen bei der Entwicklung von Raumordnungsplänen, Bauleitplänen (Flächennutzungs- und Bebauungsplänen) sowie anderen Fachplänen (Verkehrswegeplänen, Erholungsplänen usw.) zu berücksichtigen und darzustellen. Das schließt die Pläne zur Landschaftsgestaltung ein. Richtungsweisend für die eingriffsregelnde (reaktive) Landschaftsplanung in Deutschland sind das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und der dritte Abschnitt des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG). Mit dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ist 1990 die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten aus dem Jahre 1985 in deutsches Recht übernommen worden. Diese Richtlinie wurde nach dem Vorbild des Umweltgesetzes der USA aus dem Jahre 1970 (National Environmental Policy Act) und dessen Weiterentwicklung bei der Neufassung des Gesetzes zur Luftreinhaltung in den USA (Clean Air Act) 1979 erarbeitet. Dort sind Schritte zur Umweltverträglichkeitsuntersuchung und Umweltverträglichkeitsprüfung (Environmental Impact Assessment) gefordert und dargestellt worden.

Der Zweck des UVPG ist es sicherzustellen, dass die Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben sowie bewertet werden und dass nach Prüfung die damit verbundenen Aussagen so früh wie möglich in alle behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit einfließen (§ 1 UVPG). Die zu untersuchenden Umweltschutzgüter sind Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie Kultur- und sonstige Sachgüter (§ 2 UVPG). Die Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, sind in einer

ihrer Leitlinien und Leitbilder, machbare Vorstellungen zur Raumentwicklung und Landschaftsgestaltung verwirklicht werden sollen, müssen nicht unbedingt neue Dokumente der integrierten Raumplanung geschaffen werden. Auch regional bedeutsame Vorhaben können projektkonzentriert geplant werden, wenn man folgende Prinzipien (Sievarts u. Ganser 1993, S. 35) gelten lässt:

- Die Zielvorgaben der Planung bleiben auf dem Niveau gesellschaftlicher Grundwerte.
- Die Verpflichtung auf gesellschaftliche Grundwerte wird an Einzelfallentscheidungen nachgewiesen. Dies sichert auch die Glaubwürdigkeit der Planung.
- Konkrete Projekte treten an die Stelle abstrakter Programme.
- Die Projekte werden für überschaubare Zeiträume geplant.
- Es erfolgt keine flächendeckende Regionalisierung.
- Rechts- und Finanzinstrumente werden projektbezogen gebündelt.
- Intervenierte wird durch Veränderung der wirtschaftlichen Rahmendaten.

Sievarts u. Ganser haben nach diesen Prinzipien die projektkonzentrierte Planung für die Internationale Bauausstellung (IBA) „Emscher Park“ im Ruhrgebiet betrieben. Waren bisher Internationale Bauausstellungen dazu da, um vorbildliche Architektur im Maßstab 1:1 vorzustellen (Rossé 1993, S. 18), so sind in der IBA „Emscher Park“ landschaftsplanerische Vorstellungen in die Umgestaltung dieser Region voll einbezogen worden. Aus Industrieruinen und Revierbrachen des Ruhrgebiets ist eine durchgrünte Kulturlandschaft entstanden, in der Zechentürme, Hochöfen oder Gasometer als Orientierungspunkte erhalten werden. Der gleiche Ansatz wird gegenwärtig bei der Sanierung eines anderen vernutzten Raumes verfolgt, in der Bergbaufolgelandschaft der Niederlausitz. Im Sinne Fürst Pücklers, der hier im 18. Jahrhundert bei Muskau und Branitz eine einzigartige Parklandschaft geschaffen hat, sollen für eine Internationale Bauausstellung „Fürst-Pückler-Land“ Projekte zur nachbergbaulichen Gestaltung des ehemaligen Braunkohlen-Tagebaugesbietes entwickelt und realisiert werden (Abb. 3).

Die IBA „Fürst-Pückler-Land“ strebt eine vorindustrielle Idylle bewusst nicht an. Sie umfasst sowohl stadtplanerische und stadtarchitektonische als auch landschaftsplanerische und landschaftsarchitektonische Vorhaben. Die Startprojekte der IBA „Fürst-Pückler-Land“, wie die IBA-Allee am Ilse-Park, die Gartenstadt Marga, die Großsiedlung Sachsendorf-Madlow, die Revitalisierung der Dörfer im Tagebaugesbiet Pritzen-Gräbendorf-Greifenhain, beschränken sich auf den brandenburgischen Teil der Niederlausitz. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit zwischen Brandenburg und Sachsen wird jedoch vorbereitet. Das wäre beispielsweise bei der Gestaltung einer Seenkette in den Tagebaurestlöchern Sedlitz, Skado und Ko-

schen, einem Folgeprojekt, erforderlich. Die Unterscheidung von Start- und Folgeprojekten trägt der Tatsache Rechnung, dass die Vorhaben der IBA „Fürst-Pückler-Land“ über längere Zeiträume wachsen müssen. Eckpunkte des zeitlichen Ablaufs werden durch die Flutung der Tagebaue gegeben, die bestenfalls 2020 beendet wäre, die aber mehrere Jahrzehnte länger dauern könnte (Saupe u. a. 1999, S. 94 ff.). Das schafft Zeit, um Finanzierungsquellen zu erschließen. Der IBA Emscher Park standen zur Projektentwicklung etwa 5 Milliarden DM zur Verfügung (Neffe 1999, S. 234) Für das „Fürst-Pückler-Land“ werden, soviel ist gewiss, staatliche Fördermittel nur in geringerem Umfang fließen. Allein für die Renn- und Teststrecke Lausitz-Ring, die unabhängig davon bei Freienhufen entsteht, ist die Finanzierung gesichert.

Die IBA „Emscher Park“ hat aber gezeigt, dass die projektkonzentrierte Realisierung landschaftsplanerischer Vorstellungen selbst zu Zeiten einer stagnierenden Wirtschaftsentwicklung und eines damit verbundenen sozioökonomischen Umbaus kein Ding der Unmöglichkeit ist. Auch außerhalb von Internationalen Bauausstellungen wird mancherorts eine projektkonzentrierte Vorgehensweise der Landschaftsentwicklung mehr von Nutzen sein können als das Prinzip Hoffnung, das die landschaftsplanerischen Dokumente der integrierten Raumplanung begleitet.

Literatur:

- Dollinger, F. (1998): Die Naturräume im Bundesland Salzburg – Flensburg. (Forschungen zur deutschen Landeskunde. Band 245)
- Grunewald, K./Schulze, W./Steinhardt, U. (1995): Döberitzer Heide und Ferbitzer Bruch – Das Naturerbe eines Truppenübungsplatzes. In: Grunewald, K./Marcinek, J. (Hrsg. 1995): Berlin-Potsdamer Stadtrandlandschaften. Berlin, S. 63–75.
- Gütter, R. (1993): Pläne oder Projekte. In: Raumplanung, 60, S. 56–62.
- Haber, W. (1998): Nachhaltigkeit als Leitbild der Umwelt- und Raumentwicklung in Europa. In: Heinritz, G./Wiesinger, R./Winiger, M. (Hrsg.): 51. Deutscher Geographentag Bonn 1997. Tagungsbericht und Wissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 2, S. 11–30.
- Hard, G. (1972): „Landschaft“ – Folgerungen aus einigen Ergebnissen einer semantischen Analyse. In: Landschaft + Stadt, H. 2, S. 77–84.
- Honorarordnung für Leistungen der Architekten und Ingenieure (HOAI) – in der Fassung der Fünften Änderungsverordnung vom 21. September 1995. Teil VI: Landschaftsplanerische Leistungen). Wiesbaden und Berlin.
- IBA Fürst-Pückler-Land Vorbereitungsgesellschaft mbH (1998): Projekte der Internationalen Bauausstellung Fürst-Pückler-Land. – Großräschen.
- Jessel, B. (1998): Landschaften als Gegenstand von Planung. – Berlin. (Beiträge zur Umweltgestaltung A 139)
- Leser, H. (1991): Landschaftsökologie. – Stuttgart. (Uni-Taschenbücher 521)
- Mannsfeld, K. (1998): Geographische Überlegungen zu einer Nachhaltigkeit sichernden Zukunftsplanung in den Ländern des „Nordens“. In: Heinritz, G./Wiesinger, R./Winiger, M. (Hrsg.): 51. Deutscher Geographentag Bonn 1997. Tagungsbericht und Wissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 2, S. 79–86.
- Mannsfeld, K./Richter, H. (1995): Naturräume in Sachsen. – Trier. (Forschungen zur deutschen Landeskunde. Band 238)

Meynen, E./Schmithüsen, J./Gellert, J. F./Neef, E./Müller-Miny, H./Schultze, J. H. (Hrsg. 1953–1961): Handbuch der naturräumlichen Gliederung Deutschlands. 8 Lieferungen. – Remagen-Bad Godesberg.

Neffe, J. (1999): Aufbau West im Pott. In: Der Spiegel, H. 16, S. 234–237.

Neumann, K./Sievarts, T. (1997): Vom bösen Bauen und der guten Natur. In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) 128, S. 44–48.

Rossé, F. (1993): Das Ruhrgebiet zwischen Industriekultur und Ökologie: Die IBA Emscher Park wird konkret. In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) 112, S. 18–22.

Saupe, G./Barsch, H./Carstensen, I./Geldmacher, K./Giering, G./Hering, F./Jeserigk, H./Knothe, D./Ziener, K. (1999): Entwicklung und Gestaltung von Erholungsgebieten in Bergbaufolgelandschaften. Abschlussbericht zum Forschungsprojekt (mit Mitteln des Bundesministers für Wissenschaft und Bildung unter dem Förderkennzeichen 033 9682 gefördert) – Potsdam.

Schmid, W. A. (1997): Grundzüge der ökologischen Planung und Nachhaltigkeit. In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) 128, S. 3–7.

Scholles, F. (1998): Stand und Perspektiven der Umweltplanung in Deutschland. In: Heinritz, G./Wiesinger, R./Winiger, M. (Hrsg.): 51. Deutscher Geographentag Bonn 1997. Tagungsbericht und Wissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 2, S. 181–195.

Sievarts, T./Ganser, K. (1993): Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus – Planungskulturen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) 115, S. 31–37.

Tomerius, H. (1995): Informelles Verwaltungshandeln im deutschen Verwaltungsrecht. Baden-Baden.

WCED: The World Commission on Environment and Development (1987). Our Common Future (Brundtland Report). Oxford/New York.

WJB PlanData (1998): Entwurf eines Landschaftspflegerischen Begleitplanes für den Ausbau des Flughafens Schönefeld. Unveröffentlicht. Berlin.

Anschrift des Verfassers:

Univ.-Prof. em. Dr. Heiner Barsch, Roßkastanienstraße 6, 14469 Potsdam