

Qualifizierung der kommunalen Bauleitplanung durch die Landschaftsplanung

Ein notwendiger Beitrag für eine umweltverträgliche, nachhaltige
Siedlungs- und Landschaftsentwicklung



B D L A
BUND DEUTSCHER
LANDSCHAFTSARCHITEKTEN

Am 01.01.1998 ist ein *neues Baugesetzbuch* in Kraft getreten, das Neuerungen für die Beachtung umweltschützender Belange in der kommunalen Bauleitplanung bringt und die Verantwortung der Kommunen für eine umweltverträgliche Siedlungs- und Landschaftsentwicklung betont. Auch mit den Beschlüssen der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro im Jahre 1992 und der damals verabschiedeten Agenda 21 wird den Kommunen eine besondere Verantwortung für die Lösung der Umweltprobleme im nächsten Jahrhundert zugesprochen.

Der Bund Deutscher LandschaftsArchitekten nimmt dies erneut zum Anlaß, seine Positionen zur Bedeutung der Landschaftsplanung für die gesamtäumliche Planung und eine nachhaltige Kommunalentwicklung deutlich zu machen. Mit der Landschaftsplanung steht ein bewährtes Instrument zur Verfügung, auf das die Kommunen zudem im Rahmen einer Lokalen Agenda 21 zurückgreifen können. Sie bietet die Chance, eine vorsorgeorientierte Umwelt- und Entwicklungspolitik auf kommunaler Ebene zu betreiben.

Ziele und Aufgaben der Landschaftsplanung

Die Realisierung der Ziele und Grundsätze der §§ 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetzes mittels der Landschaftsplanung ist Teil einer umfassenden, integrierten Umwelt- und Naturschutzpolitik. In der Landschaftsplanung werden die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege auf Grundlage der ökologischen Gegebenheiten und deren Empfindlichkeit sowie der Schutzbedürftigkeit im jeweiligen Landschaftsraum definiert.

Die Landschaftsplanung ist das Planungsinstrument von Naturschutz und Landschaftspflege. Sie hat darüber hinaus einen gesamtplanerischen Auftrag und ist damit die *raumbezogene Leitplanung* zur Berücksichtigung des Umwelt-, Landschafts- und Naturschutzes für die kommunale Siedlungsentwicklung.

A) Landschaftsplanung
als eigenständiges Programm

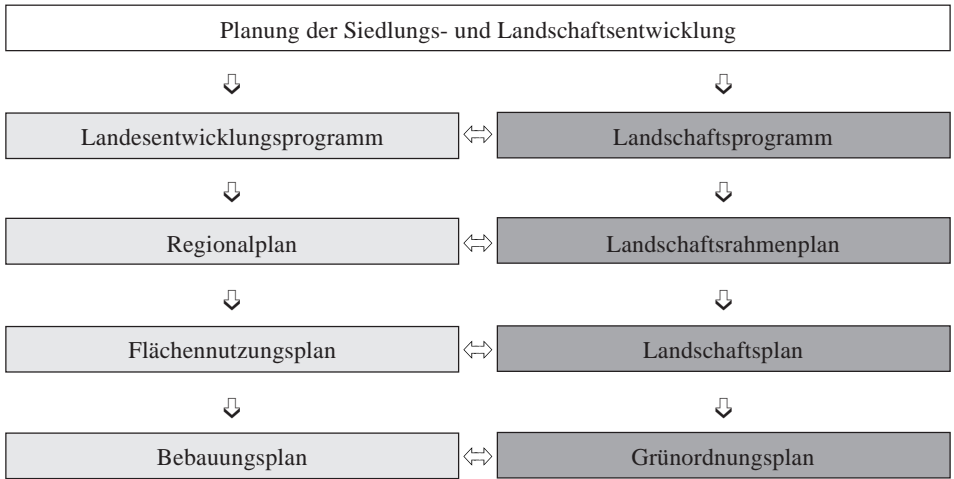


B) Qualifizierung
der räumlichen Gesamtplanung

Ziele und Maßnahmen der Landschaftsplanung sind auf der Landes-, der regionalen und kommunalen Planungsebene zu entwickeln. Zu den Aufgaben mit besonderer Bedeutung für eine nachhaltige Raumentwicklung gehören u.a.

- die Erhaltung und Entwicklung der naturraumspezifischen Vielfalt von Arten und Lebensgemeinschaften,
- die Sicherung und Entwicklung siedlungsnaher Freiräume und Grünflächen,
- der Schutz natur- und kulturraumtypischer Landschaftsbilder, historischer Kulturlandschaften sowie erlebnisreicher Erholungslandschaften,
- die Sicherung und Förderung biologisch funktionsfähiger Böden und Wasserkreisläufe,
- der Schutz des Bioklimas und unbeeinträchtigt Luft.

Die überörtlichen Erfordernisse für eine nachhaltige Siedlungs- und Landschaftsentwicklung werden auf Landesebene im **Landschaftsprogramm** sowie für die Regionen im **Landschaftsrahmenplan** erarbeitet. Im **Landschaftsplan** werden die Maßnahmen und Erfordernisse einer nachhaltigen gesamtäumlichen Entwicklung für das gesamte Gemeindegebiet dargestellt. Der **Grünordnungsplan** als konkrete Ebene der Landschaftsplanung liefert für den besiedelten Bereich freiraumplanerische, städtebauliche und naturschutzfachliche Beiträge zum Bebauungsplan bzw. zu den Satzungsplänen.



Chancen für die kommunale Entwicklung durch die Landschaftsplanung

■ Die Landschaftsplanung qualifiziert die kommunale Bauleitplanung und ermöglicht eine nachhaltige Gemeindeentwicklung im Sinne einer Lokalen Agenda 21.

Im Landschaftsplan werden die Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen benannt, um die Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts und das Landschaftsbild im Gemeindegebiet zu erhalten und zu entwickeln. Mit Hilfe des Landschaftsplans können die Aufgaben und Grundsätze der Bauleitplanung konkretisiert werden: die Gewährleistung einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung, die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt sowie der Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen (§ 1 Abs. 5 BauGB).

Mit der Landschaftsplanung verfügen politische Entscheidungsträger über ein Instrument, um ökologische und räumlich-gestalterische Belange in die Bauleitplanung zu integrieren. Der Ausgangspunkt ist das „Prinzip der Vermeidung bzw. Minimierung des Eingriffs“: die Tragfähigkeit der natürlichen Ressourcen setzt den Rahmen für die zukünftige Entwicklung des Gemeindegebietes.

Mit ihren Ergebnissen schafft die Landschaftsplanung Maßstäbe im Sinne von Umweltqualitätszielen, mit denen die zu erwartenden

Auswirkungen kommunaler Planungen beurteilt werden können. Sie ist damit wesentliche Grundlage einer verantwortungsvollen Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung.

■ Die Landschaftsplanung entwickelt eine Ausgleichskonzeption für das gesamte Gemeindegebiet und ist damit unverzichtbare Voraussetzung für die Umsetzung der Eingriffsregelung.

Mit dem novellierten Baugesetzbuch wird eine spezielle *Eingriffsregelung für die Bauleitplanung* eingeführt, die durch entsprechende Bestimmungen des Naturschutzrechts definiert ist. Die im § 1a Baugesetzbuch getroffenen Regelungen sind für die Entscheidungen der Gemeinden bei der Ausweisung von Bauflächen von besonderer Bedeutung.

Nur mit Hilfe der Landschaftsplanung lassen sich Aussagen über die Vermeidbarkeit von Beeinträchtigungen sowie zu Notwendigkeit, Art und Umfang von Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen in Natur und Landschaft treffen (Eingriffsregelung). Die sachgerechte Integration der umweltschützenden Belange in den Prozeß der Bauleitplanung erfolgt über die Arbeitsschritte

- Entwickeln eines flächendeckenden Zielkonzeptes für das Gemeindegebiet durch die Landschaftsplanung,

- Prüfen und Bewerten der Siedlungsentwicklung bzw. einzelner Siedlungserweiterungsflächen,
- Entwickeln einer räumlichen und inhaltlichen Konzeption zur Vermeidung von Eingriffen und zur Bestimmung der Ausgleichsflächen und -maßnahmen im Gemeindegebiet (Ausgleichskonzeption).

Die *landschaftsplanerische Ausgleichskonzeption für das Gemeindegebiet* gewährleistet darüber hinaus einen direkten und notwendigen Bezug zwischen Eingriff und Ausgleich (funktionaler Ausgleich).

■ Die Landschaftsplanung erhöht die kommunale Flexibilität und erleichtert die Flächenbereitstellung.

Aus den bisherigen Erfahrungen mit der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung galten die Flächenbereitstellung und die Finanzierung der Maßnahmen als Problempunkte. Die neuen Regelungen des Baugesetzbuches ermöglichen diesbezüglich eine größere *Flexibilität*. Der Zusammenhang von Eingriff und Ausgleichsfläche kann zukünftig unter bestimmten Voraussetzungen flexibler gehandhabt werden.

Räumlich kann zwischen dem

- Ausgleich auf den betroffenen Grundstücken,
- Ausgleich im sonstigen Geltungsbereich eines zusammenhängenden oder geteilten Bebauungsplans,
- Ausgleich in einem separaten „Ausgleichsbebauungsplan“ (planextern),
- Ausgleich in der Region,
- Ausgleich durch vertragliche Vereinbarungen oder sonstige geeignete Maßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen

unterschieden werden. Mit diesen Möglichkeiten wird die sachgerechte Bearbeitung der Eingriffsregelung erleichtert.

Die gestärkte planerische Freiheit der Kommunen kann nur auf der Basis eines naturschutzfachlichen Ausgleichskonzeptes genutzt werden, was einer qualifizierten regionalen und kommunalen Landschaftsplanung bedarf. Diese bildet folglich auch die Grundlage für eine vorausschauende Flächenhaushaltspolitik der Kommune.

■ Die Landschaftsplanung erleichtert die Finanzierung von Ausgleichsmaßnahmen.

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches wird die Refinanzierung von Ausgleichsmaßnahmen eindeutig geregelt. Die Gemeinden können und sollen entstehende Kosten in Form eines Kostenerstattungsbeitrages vom Vorhabenträger / Eingriffsverursacher erheben. Die Kosten können geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich genutzt werden dürfen.

Hierdurch werden die Kosten für die Ausgleichsmaßnahmen nicht mehr – wie bislang häufig üblich – von der Gemeinde und damit der Allgemeinheit getragen, sondern von demjenigen, der den Eingriff verursacht.

Der Landschaftsplan bietet mit seiner Ausgleichskonzeption die ideale Möglichkeit für eine vorausschauende Flächensicherung.

■ Die Landschaftsplanung koordiniert die frühzeitige planerische Bewältigung von Eingriffen und schafft damit Vorteile für die Kommune.

Die planende Gemeinde kann den Ausgleich bereits vor dem Eingriff vornehmen, was aus naturschutzfachlicher Sicht wünschenswert sein kann. Mit einer solchen frühzeitigen Bewältigung des Eingriffs lassen sich zugleich Kosten für Gemeinde und Bauherren reduzieren, da die *vorgezogene Planung und Maßnahmenrealisierung* gegebenenfalls zu einem geringeren Kompensationsumfang führt. Die damit eingeleiteten positiven Entwicklungen auf den Ausgleichsflächen wirken als vorweggenommener Ausgleich zum Zeitpunkt der Realisierung des Eingriffs.

Die *zeitliche und räumliche Entkopplung* von Eingriff und Ausgleich bildet die Grundlage des *Flächenpool-Ansatzes*, mit dem Ausgleichsmaßnahmen vorweg Eingriffen zugeordnet werden können. Grundlagen dieses Verfahrens sind die Bestandsaufnahme, die Dokumentation und das Ausgleichskonzept eines Landschaftsplans.

■ Die Landschaftsplanung schafft Rechtssicherheit für die kommunale Siedlungsentwicklung.

Die Behandlung der für die Bauleitplanung relevanten umweltschützenden Belange ist in das Baugesetzbuch integriert worden (§ 1a BauGB). Die planende Gemeinde muß sich mit den um-

weltschützenden Belangen auseinandersetzen (Berücksichtigungsgebot) und diese mit anderen Belangen abwägen. Die Berücksichtigung der umweltschützenden Belange entsprechend *ihrer herausgehobenen Bedeutung* setzt voraus, daß der Zustand von Natur und Landschaft auf der Ebene der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung sachgerecht ermittelt und bewertet wird.

Diese besonderen rechtlichen *Anforderungen des Abwägungsgebotes* erfordern die angemessene Einstellung der umweltschützenden Belange in die kommunalen Entscheidungen. Ein qualifizierter Landschaftsplan, dessen Darstellungen gemäß Baugesetzbuch zu berücksichtigen sind, ist damit eine *zentrale Grundlage einer rechtssicheren Entscheidung zur Siedlungsentwicklung*.

Darüber hinaus können – soweit erforderlich – mit der Landschaftsplanung die umweltpolitischen Anforderungen der Europäischen Union umgesetzt werden. Die Landschaftsplanung liefert die instrumentellen Voraussetzungen hierfür. Dies gilt für die zukünftig in bestimmten Fällen notwendige Verträglichkeitsprüfung gemäß der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43 EWG) ebenso wie für die Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme (Umwelterklärung).

Konsequenzen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung

■ Flächennutzungspläne aktualisieren und kooperativ erstellen.

Die vorbereitende Bauleitplanung besitzt eine besondere Bedeutung für die planerische Umweltvorsorge in der Gemeinde, da hier frühzeitig und umfassend eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik betrieben werden kann. Besonderer Handlungsbedarf besteht hinsichtlich der Fortschreibung bzw. Neuaufstellung der alten Flächennutzungspläne, da sie den Anforderungen einer umweltschonenden Steuerung der Siedlungsentwicklung i.d.R. heute nicht genügen.

Bei der Neufassung und Fortschreibung der Flächennutzungsplanung ist ein vorbereitender Landschaftsplan erforderlich. Die notwendige inhaltliche Auseinandersetzung mit den Zielen des Landschaftsplans findet somit ihren Niederschlag in den Darstellungen des Flächennutzungsplans und im Erläuterungsbericht.

■ Landschafts- und Grünordnungspläne aufstellen und auf einem aktuellen Stand halten.

Lediglich aktuelle und idealerweise integrativ (in der Bestandsaufnahme und Bewertung bereits im Vorlauf) zum Flächennutzungsplan erstellte Landschaftspläne gewährleisten eine umweltverträgliche Siedlungsentwicklung und stellen sicher, daß kommunale Ausgleichskonzepte zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen.

Für den besiedelten Bereich auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung sind Grünordnungspläne zwingend erforderlich. Diese haben ein ökologisches und gestalterisches Leitbild für die konkrete städtebauliche Entwicklung und freiraumplanerische Belange aufzuzeigen. Neben der städtebaulich-gestalterischen Komponente soll im Grünordnungsplan die naturschutzfachlich-planerische Aufbereitung der Eingriffs-Ausgleichsregelung wahrgenommen werden.

■ Die Landschaftsplanung inhaltlich und methodisch weiterentwickeln und als raum- und umweltbezogene Leitplanung nutzen.

Für die ausreichende Berücksichtigung der umweltschützenden Belange in der Bauleitplanung ist die Landschaftsplanung auf allen Ebenen querschnittsorientiert und flächendeckend zu betreiben und weiterzuentwickeln. Dazu müssen in einigen Bundesländern noch die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Als fachliches Entwicklungskonzept ist die Landschaftsplanung ein Beitrag zu einer umweltverträglichen Bauleitplanung und Siedlungsentwicklung. Sie sollte folglich auf der Basis ihrer naturschutzfachlichen und gestalterischen Gesamtkonzeption zur Prüfung von ökologischen und visuellen Verträglichkeiten sowie zur Erarbeitung von Vorschlägen zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung genutzt werden.

Die Landschaftsplanung ist darüber hinaus die fachliche Grundlage für die Entscheidungen gemäß der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und einer Plan- und Programm-UVP. Hierzu ist sie als besonders geeignetes Instrument inhaltlich und methodisch weiterzuentwickeln.

■ Die Landschaftsplanung als Grundlage der Lokalen Agenda 21 ausgestalten.

Die Aufstellung des Landschaftsplans bietet sich als zentraler Baustein der Lokalen Agenda 21 an. Die Landschaftsplanung sollte daher verstärkt so ausgestaltet werden, daß sie über die Erfüllung der naturschutz- und baurechtlichen Anforderungen hinaus als entscheidender Erfolgsfaktor des Agenda 21-Prozesses stärker berücksichtigt wird.

Auf der Basis des Landschaftsplans sollten Landschaftsarchitekten das kommunale Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert maßgeblich begleiten, mit anderen Fachbeiträgen zur Lokalen Agenda 21 koordinieren und schließlich die planerischen Voraussetzungen zur Maßnahmenumsetzung erarbeiten.

■ Eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit stärkt die sozial- und umweltverträgliche Kommunalentwicklung.

Städte und Gemeinden sind aufgerufen, das konstruktive, kritische Potential von engagierten Bürgern und Verbänden zu nutzen. Der Informations-, Erfahrungs- und Meinungsaustausch im Rahmen formeller und informeller Bürgerbeteiligung verbessert sowohl die Qualität der gemeindlichen Entwicklung als auch die Akzeptanz einer ökologisch und sozial verantwortungsvollen Kommunalentwicklung.

■ Die Zusammenarbeit der Kommunen für eine umweltverträgliche Entwicklung stärken.

Die komplexen Herausforderungen einer nachhaltigen Entwicklung und die finanziellen Engpässe erfordern eine intensivere Kooperation von Kommunen. Das gemeinsame Entscheiden über eine koordinierte Siedlungsentwicklung in der Region ist eine wichtige Voraussetzung für die Vermeidung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.

Künftig sollten gemäß den neuen Bestimmungen des Baugesetzbuches und des Raumordnungsgesetzes – soweit erforderlich – die neuen gemeindeübergreifenden Lösungsmöglichkeiten zum Ausgleich von Eingriffsfolgen genutzt werden. Unabdingbare Voraussetzung für regionale Ausgleichskonzepte ist das naturschutzfachliche, überörtliche Entwicklungskonzept des Landschaftsrahmenplans.

■ Die Verwirklichung der rechtsverbindlichen Ausgleichsmaßnahmen ist zu gewährleisten.

Die sachgemäße Beachtung der Eingriffsregelung erfordert nicht nur die planerische Ermittlung und Bewertung der Beeinträchtigungen, sondern auch die praktische Umsetzung von Maßnahmen und ihre Sicherung.

Für den Vollzug der Eingriffsregelung ist die Existenz eines Ausgleichskatasters hilfreich. Es ermöglicht den raschen Überblick über alle wichtigen Informationen zu den bereits festgelegten Ausgleichsmaßnahmen, zu den zugehörigen Eingriffen sowie über den Ausgleichsflächenpool. Ein derartiges Ausgleichsflächenkataster versetzt die Gemeinden in die Lage, die Flächen für Ausgleichsmaßnahmen und die Art der Maßnahmen sowie sonstige naturschutzrelevante Zielsetzungen festzustellen sowie deren Einhaltung zu garantieren.

■ Landschaftsarchitekten gewährleisten eine hohe Qualität der Landschaftsplanung.

Die Qualifizierung der Bauleitplanung durch die Landschaftsplanung ist eine fachlich anspruchsvolle Aufgabe. Die landschaftsplanerischen Teilaufgaben Eingriffserfassung, Ausgleichsermittlung und -umsetzung sind nicht pauschal und nicht rechnerisch, sondern räumlich-funktional und argumentativ für den konkreten Einzelfall zu lösen. Dies setzt Erfahrung voraus. Aufgrund ihrer Ausbildung und Praxis sind Landschaftsarchitekten dafür qualifiziert und vertreten die umweltschützenden Belange in der Bauleitplanung. Die Städte und Gemeinden sind aufgerufen, sich die Beratungsleistungen und fachliche Kompetenz von Landschaftsarchitekten zu sichern und ihrer Verantwortung für eine nachhaltige Siedlungs- und Landschaftsentwicklung gerecht zu werden.

Herausgeber:

Bund Deutscher LandschaftsArchitekten e.V.

Köpenicker Straße 48/49, 10179 Berlin

Telefon: (030) 27 87 15 - 0

Telefax: (030) 27 87 15 - 55

eMail: BDLA-Bgst@t-online.de

Internet: <http://www.bdla.de>

Berlin 1998