

# Anforderungen und Perspektiven zur Weiterentwicklung der örtlichen Landschaftsplanung unter besonderer Berücksichtigung ihres Verhältnisses zur Agrarfachplanung

## Zusammenfassung

Wesentliches Ergebnis dieses Vorhabens ist der Nachweis, dass die örtliche Landschaftsplanung auch im Kontext zur Agrarfachplanung in mehrfacher Hinsicht signifikant wirksam ist. Dabei ist zu konstatieren, dass auch hier überzeugende Wirkungen der örtlichen Landschaftsplanung belegt werden können. Bei der Formulierung von Vorschlägen zur Weiterentwicklung der örtlichen Landschaftsplanung sollte jedoch bedacht werden, dass es wenig sinnvoll ist, lediglich aus den hier vorgestellten Ergebnissen Konsequenzen abzuleiten. Die bereits vorliegenden Erkenntnisse, beispielsweise im Kontext zur Flächennutzungsplanung, sind vielmehr mit zu berücksichtigen, weil sich möglicherweise „Verbesserungen“, die aus der Perspektive des Zusammenspiels von Agrarfachplanung und Landschaftsplanung vorschlagen werden, negativ auf das Zusammenspiel von Landschaftsplanung und Flächennutzungsplanung auswirken könnten. Insofern sollten Änderungsvorschläge wohl bedacht sein.

Was jedenfalls sinnvoll erscheint, ist die Vervollständigung des Planungssystems der Landschaftsplanung. Es konnten sehr deutlich die positiven Effekte der überörtlichen Ebene der Landschaftsplanung aufgezeigt werden, einerseits auf die örtliche Landschaftsplanung, andererseits auf die Agrarfachplanung. Insofern sollten die fehlenden Ebenen der Landschaftsplanung ergänzt werden, eine Forderung, die sich an einige Bundesländer richtet.

Weiterhin sollte die gegenseitige Nutzbarkeit der Planungsgrundlagen verbessert werden. Es wurde aufgezeigt, dass in diesem Bereich Ressourceneinsparungen möglich sind, wenn auch die Ursachen für die teilweise festzustellende Nichtnutzung vorliegender Grundlageninformationen unklar bleibt. Nicht auszuschließen sind jedenfalls qualitative Mängel, denen hier nicht im Einzelnen nachgegangen werden konnte. Als denkbare Option für die Zukunft erscheint vor diesem Hintergrund die Bereitstellung von Umweltinformationen durch entsprechende Fachbehörden oder Kommunalverwaltungen.

Ein weiterer sehr bedeutsamer Aspekt ist das „Qualitätsmanagement“ für die örtliche Landschaftsplanung. Die Ergebnisse dieses wie auch anderer Forschungsvorhaben belegen, dass es für die Wirksamkeit der Landschaftsplanung eminent wichtig ist, dass zukünftig Landschaftspläne nicht nur flächendeckend vorliegen, sondern auch flächendeckend der erforderlichen Qualität entsprechen, um Wirksamkeit entfalten zu können. Hinsichtlich zahlreicher Kriterien konnte gezeigt werden, dass die Landschaftsplanung prinzipiell in der Lage ist, qualitativ hochwertige Planungskonzepte zu erarbeiten und dies in der Mehrzahl der Fälle auch tut. Der repräsentative Querschnitt durch die Planungspraxis zeigt indes, dass daneben eine mehr oder weniger große Anzahl an örtlichen Landschaftsplänen existieren, die erhebliche Mängel aufweisen und daher kaum positive Wirkungen entfalten können. Als Beispiel könnte das sogenannte Vollständigkeitskriterium herangezogen werden,

welches verlangt, dass alle Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege im Landschaftsplan berücksichtigt und zu Erfordernissen und Maßnahmen „verdichtet“ werden. Die Analyse zeigt, dass diese Forderung noch nicht gänzlich erfüllt ist. Es gibt immer noch Landschaftspläne, die sich thematisch auf bestimmte Inhalte beschränken und dem vom Gesetzgeber geforderten vorsorgeorientierten und umweltmedienübergreifenden Ansatz nicht folgen.

Weiterhin muss – dort, wo notwendig – die Nachvollziehbarkeit der örtlichen Landschaftspläne im Sinne der Begründetheit weiter verbessert werden. Nicht umsonst heißt es im Gesetz „in Text, Karten und Begründung...“. Dabei müssen zwischen Text, Karten und Begründung entsprechende inhaltliche Bezugssysteme bzw. Schnittstellen hergestellt werden, damit die Nachvollziehbarkeit und Allgemeinverständlichkeit der Planung nicht leidet.

Ferner wurde aufgezeigt, wie bedeutsam Leitbilder für die Vermittlung landschaftsplanerischer Inhalte sind. Daher sollte zukünftig der Prozess der Entwicklung und Diskussion von Leitbildern weiter optimiert werden. Dies gilt sowohl für den methodischen Bereich, d.h. bezüglich der Frage, wie wir zu einem Leitbild kommen, welches alle Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege gleichmäßig berücksichtigt, als auch für den Bereich der Partizipation, um auch diesbezüglich eine Effektivierung der Landschaftsplanung zu erreichen. Ähnliche Fragen ergeben sich für akzeptanzsteigernde Strategien.

Auch sollte die Frage, wer Auftraggeber und Planungsträger sein sollte, neu gestellt werden, denn dieser Aspekt ist für das Planungsergebnis bedeutsam. Insofern besteht auch eine Übereinstimmung

mit dem Forschungsvorhaben zur Flächennutzungsplanung, in dem ebenfalls Zweifel dahingehend formuliert wurden, ob Kommunen die idealen Auftraggeber für die örtliche Landschaftsplanung sind. Zumindest sollte aber von den Ländern eine Beteiligung der Naturschutzbehörden in der örtlichen Landschaftsplanung sichergestellt werden, da sich dies nachweislich positiv auswirkt.

Auch wenn die örtliche Landschaftsplanung erhebliche Wirkungen im Hinblick auf andere Planungsinstrumente zeigt, darf nicht übersehen werden, dass ihre Wirksamkeit (noch) nicht als optimal bezeichnet werden kann. Das heißt, die Landschaftsplanung wie auch ihre Wirkungen sind weiter verbesserungsfähig. Wirksamkeit und Verbesserungsfähigkeit schließen sich solange nicht aus, bis ein Optimum an Wirksamkeit erreicht ist. Die Diskussion über die Weiterentwicklung der Landschaftsplanung ist nicht deshalb erforderlich, weil die Landschaftsplanung wirkungslos ist, sondern weil ihre Wirkung noch nicht optimal ist. Als Zwischenergebnis bleibt Folgendes festzuhalten:

- Aufgrund ihrer bisherigen positiven Wirkungen darf die Landschaftsplanung nicht „völlig umgestaltet“ werden, sondern sie muss „behutsam weiterentwickelt“ und effektiviert werden.

Eine „behutsame“ Weiterentwicklung erfordert, dass auf bisherige Aufgabenfelder der Landschaftsplanung Rücksicht oder zumindest Bezug genommen wird. Die Aufgaben der heutigen Landschaftsplanung lassen sich in fünf Diskussionsfelder unterteilen, wobei die einzelnen Diskussi-

onsfelder inhaltlich mehrdimensional angelegt sind.

Demnach geht es um strategische Aufgaben, unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe, inhaltliche Aufgaben, Funktionen und instrumentelle Aspekte. Dass beispielsweise die Landschaftsplanung eine (Bewertungs-)Maßstabsfunktion hat, dass sie der räumlichen Konkretisierung der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege im Sinne des § 1 BNatSchG dient, dass sie Abwägungsmaterial bereitstellt und dass sie Verknüpfungen zu anderen Umweltplanungsinstrumenten aufweist, darüber dürfte allgemeiner Konsens bestehen.

Schließlich bedarf die örtliche Landschaftsplanung einer stärkeren Umsetzungsorientierung. Auch wenn bereits einzelne Landschaftspläne existieren, die in vorbildlicher Weise umsetzungsorientierte Aussagen beinhalten, ist die örtliche Landschaftsplanung im repräsentativen Querschnitt diesbezüglich noch entwicklungsfähig. Dies betrifft zum einen die Verbesserung von Hinweisen zur adressatenorientierten Umsetzung, zum anderen die stärkere Einbeziehung von Fragen der Finanzierbarkeit und räumlichen Steuerung für geförderte Maßnahmen, u.a. aus dem EU-Bereich.

### **Landschaftsplanung als Steuerungs- und Koordinationsinstrument zur räumlichen Lenkung von Fördermitteln**

Es gibt also noch weitere Inhalte, denen bisher z.T. nur eine geringe Aufmerksamkeit beigemessen wurde. Dies sind die strategischen Aufgaben der

- vorbereitenden Finanzierungsplanung sowie der
- konkreten Maßnahmenumsetzung.

Gerade im Kontext der o.g. Finanzierbarkeit und räumlichen Steuerung versagt die

Agrarstrukturelle Vor- bzw. Entwicklungsplanung, wie an Beispielen zur VO (EWG) 2078/92 nachgewiesen wurde, obwohl aus ökonomischer Sicht ein Bedarf für eine effiziente räumliche Verteilung von Mitteln nach ökologischen Kriterien besteht. Fachlich könnte die örtliche Landschaftsplanung dies leisten, da nur sie entsprechend breit angelegte umweltmedienübergreifende Ziel- und Maßnahmenkonzepte erarbeitet, die als Grundlage für eine prioritär gestaffelte Mittelverteilung unverzichtbar sind. Die Agrarfachplanung könnte auf dieser Grundlage – einer Angebotsplanung seitens der Landschaftsplanung – ihren umsetzungs- und machbarkeitsorientierten Ansatz optimieren, so dass sich beide Instrumente sehr gut ergänzen könnten, ohne miteinander zu konkurrieren. Dies könnte mittelfristig zu einer weiteren Effektivierung der bisherigen, nicht zu übersehenden Kooperationsbemühungen zwischen Agrarplanung und Landschaftsplanung beitragen.

Während eine (stärkere) konkrete Maßnahmenumsetzung durch die Landschaftsplanung bereits seit längerem gefordert wird, meist unter besonderer Hervorhebung des Aspekts der (Ver-)Mittlerfunktion, tut sich mit der Aufgabe einer vorbereitenden Finanzierungsplanung ein weitgehend neues Diskussionsfeld für die Landschaftsplanung auf. Auch wenn hierzu bereits in einigen Bundesländern konkrete gesetzliche Regelungen bestehen, hat dieser Aspekt in der naturschutzfachlichen Diskussion bisher nur eine untergeordnete Bedeutung gehabt. Insofern erscheint es sinnvoll, diesem Thema mehr Aufmerksamkeit entgegenzubringen, insbesondere vor dem Hintergrund der EU-Strukturfondsmittel und der damit verbundenen Chancen. Dabei sind

mögliche Wechselwirkungen mit anderen strategischen Aufgaben zu berücksichtigen: Beispielsweise ist es denkbar, dass durch eine stärkere Fokussierung auf die Aufgabe „vorbereitende Finanzierungsplanung“ auch die Chancen für eine konkrete Maßnahmeumsetzung verbessert werden. Ebenso könnte sich eine Landschaftsplanung mit einer stärkeren Akzentsetzung im Bereich der „Zuteilung von Fördermitteln“ akzeptanzfördernd auswirken, wodurch gleichzeitig ihre Chancen hinsichtlich der Wahrnehmung ihrer (Ver-)Mittlerfunktion optimiert werden. Andererseits ist aber auch darauf zu achten, dass bisher erfolgreich durch die Landschaftsplanung wahrgenommene Aufgaben auch weiterhin wirkungsvoll vertreten werden können.

Ein weiterer Aspekt, der in der Diskussion über die Thematik „Landschaftsplanung als vorbereitende Finanzierungsplanung“ nicht außer Acht gelassen werden sollte, ist die Funktion der Landschaftsplanung als Bewertungsmaßstab. Dieser Aspekt könnte eine wichtige Rolle für die Frage der Evaluation von Förderprogrammen spielen, denn für eine Bewertung, ob die jeweiligen Fördermittel im Sinne des Naturschutzes und der Landschaftspflege eingesetzt wurden, bedarf es eines entsprechenden Bewertungsmaßstabes: Dies sind die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege, die auf den unterschiedlichen Ebenen durch die Landschaftsplanung räumlich konkretisiert werden. Insofern könnte die Landschaftsplanung auch für Förderprogramme als Maßstab für die Umweltverträglichkeit dienen.

### **EU-Strukturfonds – Chance für die Landschaftsplanung? Oder: Landschaftsplanung – Chance für die EU-Strukturfonds?**

Mit dieser bewusst etwas provokativ formulierten These soll die Aufmerksamkeit verstärkt auf das Thema „Landschaftsplanung als Instrument der vorbereitenden Finanzierungsplanung“ gelenkt werden. Dass EU-Strukturfonds eine Chance für die Landschaftsplanung darstellen können, mag noch halbwegs einsichtig sein. Aber die Landschaftsplanung als Chance für die EU-Strukturfonds? Hier wird man einwenden, dass die Landschaftsplanung ein „typisch deutsches“ Instrument sei und daher gar nicht europaweit zur Verfügung stehe. Dieser Auffassung ist nicht nur entgegenzuhalten, dass auch in anderen europäischen Ländern mit der Landschaftsplanung vergleichbare Planungsinstrumente existieren. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die EU in den letzten Jahren in zunehmendem Maße einen integrativen Politikansatz verfolgt, der u.a. eine Umweltverträglichkeit auch für jene Maßnahmen einfordert, die zunächst anderen als Umwelt- oder Naturschutzzielen dienen sollen, wie z.B. Förderungen für Infrastrukturmaßnahmen.

In diesem Zusammenhang bleibt festzuhalten, dass aus den EU-Strukturfonds große Summen zur Verfügung gestellt werden, die auch Natur und Umwelt dienen könnten. Andererseits werden Maßnahmen finanziert, die Natur und Umwelt in erheblichem Maße beeinträchtigen können. Worin besteht nun die Chance für die Landschaftsplanung?

Die EU-Strukturfonds stellen eine Chance zur (besseren) Finanzierung der in der Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Natur-

schutzes und der Landschaftspflege dar. Die gesetzlich definierte Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, diese Erfordernisse und Maßnahmen auf den örtlichen und/oder überörtlichen Ebene darzustellen. Wie, von wem, und vor allem mit welchen Geldern die entsprechenden Erfordernisse und Maßnahmen umzusetzen sind, wird bisher allenfalls im Ausnahmefall, z.B. in sogenannten „Modellplänen“, aufgezeigt. Insofern scheinen Umsetzungsdefizite vorprogrammiert zu sein. Eine stärkere Auseinandersetzung mit den sich aus den Strukturfonds ergebenden Möglichkeiten könnte insoweit eine Verbesserung der derzeitigen Situation in der Landschaftsplanung darstellen und käme zugleich der Forderung nach einer stärkeren Umsetzungsorientierung der Landschaftsplanung entgegen. Dies gilt auch dann, wenn man davon ausgeht, dass die EU-Strukturfonds nicht alle Umsetzungsdefizite der Landschaftsplanung werden beseitigen können. Dennoch sollte die Chance aufgegriffen werden, denn durch eine (bessere) Finanzierung der in der Landschaftsplanung dargestellten Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kann zugleich ein Beitrag zu einer stärkeren Umsetzung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne des § 1 BNatSchG geleistet werden. Darüber hinaus kann dies auch als Chance zur Qualifizierung des Planungsinstrumentariums der Landschaftsplanung – aufgrund der Ergänzung ihres Aufgabenbereiches mit Elementen einer Finanzierungsplanung – angesehen werden. Weitere Chancen ergeben sich aus Akzeptanzgesichtspunkten: Eine Landschaftsplanung, die in stärkerem Maße als bisher verteilende Funktionen wahrnehmen würde,

hätte vermutlich weniger Akzeptanzprobleme als eine Angebotsplanung mit teilweise ordnungsrechtlichem Charakter ohne Finanzierungskonzept. Damit soll nicht gesagt sein, dass der (nur) zum Teil vorhandene ordnungsrechtliche Charakter der Landschaftsplanung völlig Fehl am Platze wäre, im Gegenteil. Es bedarf jedoch keiner allzu großen Phantasie, einzusehen, dass eine Kombination aus ordnungsrechtlichen, einschränkenden, und verteilenden, begünstigenden, Elementen bei betroffenen Landnutzern mehr Sympathien wecken wird, als eine Planung, die einerseits z.T. Nutzungseinschränkungen vorschlägt, andererseits aber in ihren Entwicklungsmaßnahmen insoweit unkonkret bleiben muss, als die nicht ganz unwesentliche Frage der Finanzierung offen bleibt. Als letzter Punkt sind die Chancen für die Landschaftsplanung im europäischen Kontext, insbesondere vor dem Hintergrund der Zwischenbewertung wie auch der Ex-post-Bewertung der Agenda 2000, anzusprechen: Im Rahmen dieser Evaluationen wird die Frage zu klären sein, ob die mit der Agenda 2000 verfolgten Zielsetzungen tatsächlich erreicht wurden. Hierzu bedarf es verschiedener Bewertungsmaßstäbe. Für die Sachthemen „Ökologie“, „Naturhaushalt“, „Natur und Landschaft“ usw. könnte die Landschaftsplanung die erforderlichen Bewertungsmaßstäbe liefern. Insofern könnte sie auch im europäischen Kontext an Interesse und Bedeutung gewinnen. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die EU-Strukturfonds erhebliche Chancen für die Landschaftsplanung mit sich bringen. Es liegt nun an den Akteuren ob und ggf. wie diese Chancen zukünftig genutzt werden.

Nun zur Gegenfrage: Stellt die Landschaftsplanung eine Chance für die EU-Strukturfonds dar?

Die EU verfolgt seit dem Amsterdamer Vertrag folgende Zielsetzungen:

- Berücksichtigung von Umweltbelangen in allen Politikbereichen und Rechtsvorschriften der EU,
- Förderung einer wirtschaftlichen und umweltgerechten Entwicklung,
- Sektorübergreifender, integrativer Denkansatz,
- Prüfung des Einsatzes aller EU-Fördermittel auch im Hinblick auf ihre ökologische Wirkung (Wirksamkeits- und Effizienzkontrolle).

Insbesondere der letztgenannte Aspekt ist für die EU bedeutsam, da sie z.Z. Legitimationsprobleme hat(te). Da die EU viel Geld ausgibt, muss sie auch begründen können, was damit geschieht: Wurden die Mittel für die richtigen Zwecke ausgegeben? Sind sie dort angelangt, wo sie hin sollten? Sind die Förderungen im angestrebten Maße wirksam gewesen?

Für die vorstehend formulierten Zielsetzungen der EU kann die Landschaftsplanung wertvolle Beiträge leisten. In diesem Zusammenhang ist zunächst einmal zu konstatieren, dass es ohnehin Aufgabe der Landschaftsplanung ist, Erfordernisse des Naturschutzes darzustellen. Das heißt, es gehört zu den ureigenen Aufgaben der Landschaftsplanung, konkrete fachliche Anforderungen an andere Fachverwaltungen und Politikbereiche zu stellen und auszuformulieren, wie diese im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege unterstützen können. Das Handlungsfeld der Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird inhaltlich lediglich durch die Ziele von Naturschutz und Land-

schaftspflege gemäß § 1 BNatSchG begrenzt: Anforderungen, die nicht unter die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fallen, sind insoweit unzulässig. In diesem Fall handelt es sich jedenfalls nicht um Erfordernisse aus Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege. In formaler bzw. organisationsrechtlicher Hinsicht werden die Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege lediglich durch die Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege beschränkt, die in den Zuständigkeitsbereich der Naturschutzverwaltung fallen und von diesen unmittelbar umgesetzt werden können.

Aufgrund der breit angelegten Zielformulierung des § 1 BNatSchG sowie aufgrund der durch Landesrecht meist vergleichsweise eng gefassten Zuständigkeit der Naturschutzbehörden, verbleibt der Landschaftsplanung in der Regel ein sehr breiter Spielraum für die Formulierung von Erfordernissen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Dies betrifft alle Sachinhalte, welche die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege tangieren können und für die die Naturschutzverwaltung nicht zuständig ist. Soweit also die oben genannten Strukturfonds die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren, könnte dies auch für die Landschaftsplanung von Relevanz sein. Dass die Naturschutzverwaltung nicht für die Strukturfonds zuständig ist, dürfte indes evident sein. Es ist demnach fraglich, ob und inwiefern die Strukturfonds die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege tangieren können, die (auch) dem Naturschutz dienen, wie z.B. Agrarraumweltmaßnahmen. Nimmt man die gesetzlich definierte Aufgabenstellung der Land-

schaftsplanung ernst, so wären diesbezüglich unbedingt Anforderungen seitens der Landschaftsplanung an die zuständigen Fachverwaltungen zu stellen. Mit den Europäischen Strukturfonds können zudem zahlreiche investive Maßnahmen finanziert und durchgeführt werden, die Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft mit sich bringen können. Auch dieser Aspekt ist für die Landschaftsplanung vom Ansatz her nichts Neues: Vor dem Hintergrund, dass die Umwelt- oder Naturverträglichkeit vieler Vorhaben stark vom jeweiligen Standort abhängig ist, gehört es seit 1976 ohnehin zum Aufgabenbereich der (örtlichen) Landschaftsplanung, allgemeine Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Sinne des 3. Abschnittes des Bundesnaturschutzgesetzes zu formulieren. Gemeint sind damit Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen, ggf. auch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen im Hinblick auf mögliche Vorhaben anderer Fachverwaltungen oder „Eingreifer“. Dies bedeutet nicht, dass hierdurch die Eingriffsregelung überflüssig oder durch die Landschaftsplanung ersetzt würde. Im Gegenteil, die Eingriffsregelung soll nach dem Willen des Gesetzgebers durch die Konzeption der Landschaftsplanung, insbesondere durch das Kenntlichmachen wichtiger und möglicherweise empfindlicher Gebiete mit hoher Funktionserfüllung, gestärkt werden. Auf der Grundlage dieser „Vorleistung“ der Landschaftsplanung ergeben sich bereits frühzeitig Hinweise darauf, an welchen Standorten mit Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu rechnen ist, die vor allem durch Modifikationen der Standortwahl vermeidbar sind. Solche Modifikationen wurden und werden tagtäglich in der landschaftsplanerischen Praxis gegenüber

anderen Fachveranstaltungen formuliert. Warum nicht auch gegenüber den für die Strukturfonds zuständigen Behörden? Auch wenn die vorstehenden Ausführungen aufgrund der gesetzlichen Regelungen zunächst nur für Deutschland relevant sein können, wäre ein Beitrag der Landschaftsplanung in der skizzierten Art und Weise zugleich eine Chance und ein Beitrag für die Umweltverträglichkeit der Strukturfonds in einem nicht ganz unbedeutenden EU-Mitgliedsstaat.

Eine weitere Chance besteht darin, dass die Landschaftsplanung Bewertungsmaßstäbe und sektorübergreifende, integrative Zielkonzepte für eine umweltgerechte Entwicklung liefert. Damit gibt die Landschaftsplanung wertvolle, raumkonkrete Hinweise, wo bestimmte Maßnahmen sinnvoll oder weniger sinnvoll sind. Sofern die Landschaftsplanung eine fachlich begründete Prioritätensetzung vornimmt, können daraus prioritäre Gebiete für einen effizienten Mitteleinsatz abgeleitet werden. Aufgrund der Bewertungsstabfunktion kann die Landschaftsplanung ferner eine wichtige Bewertungsgrundlage für Erfolgskontrollen, also auch für Teilaspekte der anstehenden Zwischenbewertung der Agenda 2000, bilden.

Aus den Teilbewertungen der operationalisierten Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege können – zunächst bezogen auf jedes einzelne Teilziel – räumlich differenzierte Entwicklungs- und/oder Erhaltungsziele abgeleitet werden. Entwicklung (bzw. Sanierung oder Wiederherstellung) ist dort notwendig, wo die Teilzielerfüllung suboptimal ist, d.h. wo aktuelle Beeinträchtigungen eine optimale Ausprägung der jeweiligen Landschaftsfunktion verhindern. Wo hingegen ein hoher Zielerfüllungsgrad bestimmter Landschaftsfunktio-

nen ermittelt wurde, sind vor allem Erhaltungsziele zu formulieren (Schutz, Sicherung). Soweit potentielle Beeinträchtigungen durch geplante Nutzungsänderungen absehbar sind, kann auch der Aspekt der Vermeidung und Minderung für die Formulierung der Erhaltungsziele relevant werden.

Da sich die Teilzielbewertungen im Einzelfall widersprechen können, ist es entsprechend der Regelung des § 1 (2) BNatSchG notwendig, die sich aus den Teilzielen ergebenden Anforderungen untereinander abzuwägen, um zu einer teilzielübergreifenden Gesamtkonzeption zu gelangen. Das Ergebnis dieses Prozesses sollte z.B. in einer separaten Karte „Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege“ dargestellt werden. Eine solche Darstellung ist vor allem deshalb empfehlenswert, weil sie in leicht nachvollziehbarer Weise die räumlich differenzierten Ziele des Naturschutz und der Landschaftspflege gegenüber Dritten zu vermitteln hilft, da sie noch einen unmittelbaren Zielbezug enthält (Wo und Warum muss etwas gemacht werden?). Ein weiterer Vorteil ist, dass sich aus dieser Zielkonzeption unterschiedliche Maßnahmenkonzepte ableiten lassen, die beispielsweise mit Gemeinderäten, Bürgern, Landnutzern usw. erörtert und diskutiert werden können.

Da eine Zielkonzeption noch keine hinreichend genaue Antwort auf die Frage gibt „was muss wo konkret gemacht werden“, ist ferner aus der Ziel- eine Maßnahmenkonzeption zu entwickeln. Darin werden die Erfordernisse und Maßnahmen und Naturschutzes und der Landschaftspflege raumkonkret und adressatenbezogen dargestellt. Auch für die Maßnahmenkonzeption ist es sinnvoll, (mindestens) eine separate Karte „Erfordernisse und Maßnah-

men von Naturschutz und Landschaftspflege“ zu erstellen. Adressatenbezug bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die einzelnen Erfordernisse bzw. Maßnahmen in der Kartenlegende bestimmten Flächennutzern bzw. zuständigen Fachbehörden zugeordnet werden. Dies erleichtert vor allem den Vermittlungsprozess im Hinblick auf die Umsetzung der vorgeschlagenen Erfordernisse und Maßnahmen, d.h. es können in einem weiteren Arbeitsschritt konkrete Hinweise zur adressatenorientierten Umsetzung erfolgen, z.B. über bestehende Förderprogramme im Rahmen der Agenda 2000 bzw. des Entwicklungsplans oder Kulturlandschaftsprogramms des jeweiligen Bundeslandes. Da aus den einzelnen in der Karte dargestellten Erfordernissen und Maßnahmen nicht mehr unmittelbar ablesbar ist, welchen Teilzielen sie dienen, sollte eine entsprechende Kodierung mittels Tabellen oder Datenbank erfolgen. Dies ermöglicht es, für jede Einzelmaßnahme den Begründungszusammenhang bzw. die Herleitung aus den Zielen nachzuvollziehen.

Eine Landschaftsplanung, die wie in dem vorgenannten Beispiel, Informationen über Natur und Landschaft sowie entsprechende Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthält, könnte nun in Bezug zur Agenda 2000 zwei wichtige Beiträge leisten:

- Sie liefert Bewertungsmaßstäbe, z.B. im Hinblick auf umweltgerechte Standortentscheidungen, beispielsweise für Infrastrukturprojekte.
- Sie liefert ein Zielkonzept für einen umweltgerechten und effizienten

Mitteinsatz, z.B. für Agrarumweltmaßnahmen.

Dabei geht es nicht etwa darum, dass „die Landschaftsplanung“ die anstehenden Entscheidungen treffen soll, sondern vielmehr darum, dass die Landschaftsplanung von den zuständigen Entscheidungsträgern als Entscheidungsgrundlage genutzt und herangezogen wird und auch die dafür erforderlichen inhaltlichen Voraussetzungen erfüllt

Aufgrund unterschiedlicher ökologischer Standortbedingungen muss von standörtlich unterschiedlichen Wirkungen der Extensivierungsmaßnahme auf den Naturhaushalt sowie das Landschaftsbild, d.h. auf die Schutzgüter des § 1 BNatSchG, ausgegangen werden. Ein aus Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege effektiver Fördermitteleinsatz ist demnach nur in Kenntnis der standörtlich variierenden Auswirkungen der Maßnahme auf die unterschiedlichen Ziele bzw. Landschaftsfunktionen möglich. Unter der Annahme begrenzter Fördermittel ist es daher effizienzsteigernd, wenn man die für die Extensivierung der Flächen in Frage kommenden Flächen soweit einschränkt, dass bezüglich möglichst vieler oder zumindest mehrerer Ziele eine optimale Wirkung erreicht werden kann. Für das Gelingen derartiger Maßnahmen dürfte das Prinzip der Freiwilligkeit eine unabdingbare, wenn gleich nicht hinreichende, Voraussetzung sein. Es geht folglich darum, das Prinzip der Freiwilligkeit mit dem Prinzip der Effektivierung ökologischer Wirkungen zu verbinden, wodurch zugleich eine Effizienzsteigerung zu erwarten ist

Bei der Fragestellung, welche Flächen vor dem Hintergrund möglichst vielfältiger positiver ökologischer Wirkungen am besten geeignet sind, kann die Landschaftspla-

nung nicht nur wertvolle Hilfe leisten, sondern es gibt derzeit – zumindest in Deutschland – kein anderes Planungsinstrument, welches auch nur ansatzweise einen Beitrag hierzu leisten könnte. Auf der Grundlage der Informationen der Landschaftsplanung wäre es mit Hilfe Geografischer Informationssysteme gezielt möglich, entsprechende Flächenvergleiche vorzunehmen. Die Landschaftsplanung kann hierzu die notwendigen Informationen liefern. Zu diskutieren wäre, ob die Landschaftsplanung zukünftig an Einfluss gewinnen und ihren Charakter als vorbereitende Finanzierungsplanung schärfen kann.

### **Unterschiedliche Eignung der Ebenen der Landschaftsplanung für die Lenkung von Fördermitteln**

Für die in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Aufgaben stellt sich die Frage, ob die verschiedenen Instrumente der Landschaftsplanung hierzu in gleicher Weise geeignet oder möglicherweise Differenzierungen sinnvoll sind. Auch wenn die einzelnen Bundesländer ihrer landschaftsplanerischen Instrumente z.T. unterschiedlich ausgestaltet haben, erscheint es sinnvoll, der Frage nachzugehen, auf welcher Ebene aus „Bundesperspektive“ ggf. mit spezifischen Problemen hinsichtlich der Fragestellung „Landschaftsplanung als Koordinations- und Steuerungsinstrument zur räumlichen Lenkung von Fördermitteln“ zu rechnen ist. Die folgenden Überlegungen sind zunächst lediglich als Rahmen für weitere Diskussionen zu verstehen. Zumindest folgende Kriterien sind für die Diskussion bedeutsam:

- (landes-)flächendeckender gesamt-räumlicher Bezug,

- potentielle politische Lenkungs-funktion,
- Vereinbarkeit mit derzeit geltendem Landesnaturschutzrecht,
- Tatsächliche inhaltliche Qualität der Planungsinstrumente,
- Vereinbarkeit mit anderen Aufgaben,
- Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz.

Da die meisten der hier diskutierten Fördermittel über die Landesverwaltungen bzw. Entwicklungspläne der Länder vergeben werden, erscheint es als sinnvoll, dass die Landschaftsplanung, die einen Beitrag zur Koordination und Lenkung der Mittel leisten soll, landesweit flächendeckend vorliegt und aus landesweiter Sicht die gesamtäumlichen Bezüge herstellt. Hierzu ist das Landschaftsprogramm, als landesweite Landschaftsplanung vom Ansatz her prädestiniert, während Landschaftsrahmenpläne dies weniger zu leisten imstande sind, weil sie sich nur auf die regionale Ebene beziehen und daher kaum landesweite räumliche Bezüge enthalten können. Am wenigsten kann dieser Aspekt von den auf die örtliche Ebene beschränkten Landschaftsplänen erwartet werden. Zudem kommt hier – in stärkerem Maße noch als bei den Landschaftsrahmenplänen – das Problem fehlender Planwerke zum Tragen.

Ähnlich verhält es sich mit der potentiellen politischen Lenkungs-funktion, da diese auf der örtlichen Ebene von hunderten sich selbstverwaltender Kommunen abhängig ist. Das heißt der Landschaftsplan kann allenfalls innerhalb des Zuständigkeitsbereiches einer einzelnen Kommune „lenken“, während dies auf den höheren Ebenen, vor allem beim Landschaftsprogramm

lokal und regional übergreifend erfolgen kann.

Ein weiterer relevanter Aspekt ist die Vereinbarkeit mit Landesnaturschutzrecht. Gemeint ist damit, ob die jeweilige Ebene der Landschaftsplanung nach dem Landesnaturschutzrecht überhaupt vorgesehen bzw. zulässig ist. Während beispielsweise die örtliche Ebene der Landschaftsplanung inzwischen in allen Bundesländern rechtlich verankert ist, fehlen Landschaftsprogramme in den Landesnaturschutzgesetzen der Länder Hessen und Rheinland-Pfalz. In diesen Ländern ist ein Beitrag zur Fördermittelenkung durch ein Landschaftsprogramm aufgrund einer fehlenden Rechtsgrundlage rechtlich gar nicht möglich. Indifferent ist dies auf der regionalen und örtlichen Ebene zu beurteilen, weil hier einige Länder das Modell der Primärintegration verfolgen, wodurch die bereits beschriebenen inhaltlichen Anforderungen gefährdet sind.

Weiterhin bedeutsam ist die tatsächlich inhaltliche Qualität der Planungsinstrumente der Landschaftsplanung. Die örtliche Ebene ist insgesamt als positiv zu beurteilen, auch wenn die Qualität der Landschaftspläne eine gewisse Variation aufweist. Die regionale Ebene muss vorerst aufgrund einer ungenügenden Informationslage als indifferent eingestuft werden. Dagegen zeigt eine Untersuchung mehrerer Landschaftsprogramme, dass dort z.T. gravierende inhaltliche Mängel bestehen, z.B. hinsichtlich der Frage der vollständigen Bearbeitung der Schutzgüter. Dies muss sich negativ auf die Effizienz der Koordination von Fördermitteln auswirken.

Es wäre auch theoretisch denkbar, dass die Aufgabe „vorbereitende Finanzierungsplanung“ mit anderen Aufgaben der

Landschaftsplanung konfligiert. Dies scheint aber nicht bzw. nur ausnahmsweise auf der örtlichen Ebene der Fall zu sein, nämlich dann, wenn man einen starken Akzent auf den Bereich der (Ver-)Mittlerfunktion setzt, die einen Schwerpunkt im Bereich der Kooperation mit organisierten Interessen erfordert und insofern möglicherweise weniger Raum lässt für Finanzierungsfragestellungen. Dies scheint aber kein grundsätzliches Problem zu sein.

Die Vereinbarkeit mit grundgesetzlichen Anforderungen stellt im Allgemeinen kein Problem dar. Nur ausnahmsweise ist dies auf der örtlichen Ebene problembehaftet, nämlich im Falle der Primärintegration in Bayern. Dies liegt darin begründet, dass sich die Bauleitplanung gemäß Art 74. GG kompetenzrechtlich nur auf die Bodennutzung beziehen darf. Da im Falle der Primärintegration der Landschaftsplan ein Teil des Flächennutzungsplanes ist, gilt das zuvor Gesagte auch für den „Landschaftsplan“. Es bleiben andere Aspekte als die Bodennutzung, wie vor allem die Investitionsplanung, beim Flächennutzungsplan außer Betracht. Der Flächennutzungsplan kann demnach ausdrücklich keine Investitionsplanung enthalten. Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen wird deutlich, dass sich (nur) der bayerische Landschaftsplan wenig als Steuerungs- und Koordinationsinstrument zur Lenkung von Fördermitteln eignen wird.

Insgesamt ergibt sich keine eindeutige Priorität für eine bestimmte Ebene der Landschaftsplanung. Das Landschaftsprogramm erscheint u.a. aufgrund der flächendeckenden gesamträumlichen Bezüge sowie der potentiellen politischen Lenkungsfunktion als geeignet. Problematisch ist, dass es nicht in allen Ländern veran-

kert ist und z.T. inhaltlich nicht den fachlichen Anforderungen entspricht. Die Landschaftsrahmenplanung zeichnet sich dadurch aus, dass hier kaum nennenswerte Probleme bestehen. Die örtliche Landschaftsplanung erscheint vor allem aufgrund ihrer inhaltlichen Qualität als geeignet. Insofern wird man davon ausgehen müssen, dass der Aspekt der Koordination und Steuerung von Fördermitteln im Allgemeinen für alle drei Ebenen der Landschaftsplanung, wenngleich in qualitativ unterschiedlicher Weise, relevant ist.