

Grundsätze zur Fortführung der Landschaftsplanung im Kreis Düren

Der Kreis Düren wird landschaftlich geprägt durch die Jülich-Zülpicher Börde als Teilbereich der Köln-Aachener Bucht und im Süden durch die nördlichen Ausläufer der Eifel. Die Mittelgebirgslagen der Rureifel weisen vielfältige Wald- und Grünlandstandorte auf, die aus naturschutzfachlicher Sicht wegen ihrer tlw. europäischen Bedeutung u. a. zur Ausweisung eines Nationalparks Eifel geführt haben. In den Bördelandschaften dominiert ein zunehmend im internationalen Wettbewerb stehender Ackerbau das Erscheinungsbild, wobei durch den großflächig betriebenen Braunkohlenabbau das Landschaftsgefüge erheblich gestört wird. Mit dem Abbau geht ein Flächenverlust einher, der nachhaltig auch in die Agrarstruktur eingreift. Die Rur und ihre Nebenflüsse sind ebenso wie die östlich zur Erft hin abfließenden Bachsysteme wesentliche verbindende, z. T. den Naturraum auch gliedernde Elemente. Das Rurtal ist jedoch deswegen nicht nur für das landesweite Biotopverbundsystem von großer Bedeutung, sondern es ist seit Alters her auch eine Siedlungsachse, mithin ein Lebensraum zehntausender Menschen, deren Wohnbebauung z. T. bis an die Rur angrenzt. Entsprechend folgt die linienhafte Verkehrsinfrastruktur vielfach ihrem Verlauf. Seit über 250 Jahren auch ein Industriestandort mit Betrieben unterschiedlicher Ausrichtung, ist das Rurtal mit den angrenzenden Ausläufern der Eifel ein Erholungsraum für viele Menschen der Region. Der Fremdenverkehr gewinnt nicht zuletzt durch die Nationalparkausweisung zunehmend an Bedeutung und ist für einzelne Städte und Gemeinden heute schon ein essentieller Wirtschaftsfaktor.

Die Landschaftsplanung stellt neben der Eingriffsregelung das Kernstück moderner Naturschutzgesetzgebung dar. Die Abkehr vom Reservatdenken früherer Naturschutzgesetzgebung kommt in diesem Planungsinstrument besonders deutlich zum Ausdruck. Die Aufgaben, die die Landschaftsplanung in diesem modernen, auf Schutz, Pflege und Entwicklung ausgerichteten System des Naturschutzes zu erbringen hat, besteht insbesondere in der Möglichkeit, die Struktur der Landschaft in Richtung auf die Herstellung eines Biotopverbundes hinzuführen. D.h., Naturschutz ist nicht mehr punktuell im Stiele der Gefahrenabwehr zu begreifen, sondern vorsorgend, gestaltend und entwicklungsbezogen zu betreiben. Die Abkehr von einer auf Schutz wertvoller Landschaftsbestandteile orientierten Naturschutzpolitik und die Hinwendung zu einer den gesamten Raum erfassenden integrierten Planung kommt hier – wenn auch in Beschränkung auf den Außenbereich – besonders deutlich zum Ausdruck.

Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, dass der nordrhein-westfälische Landschaftsplan eine Querschnittskoordination in dem Sinne, dass ressortübergreifend alle Planungs- und Maßnahmenträger, die naturschutzrelevante Aufgaben erfüllen, in einem Gesamtkonzept zusammengeführt werden, nicht leisten kann.

Landschaftsplanung soll das wertvolle natürliche Erbe erhalten und entwickeln, ohne dabei die Multifunktionalität des Raumes zu vergessen: Naturschutz und kommunale Entwicklung der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur, Naturschutz und naturverträgliche Naherholung, Naturschutz und eine leistungsstarke Land- und Forstwirtschaft, die durch ihre Aktivitäten auch das Landschaftsbild erhält und/oder Biotop pflegt, sind möglich und nachhaltig zu unterstützen.

Unter der Maßgabe, dass den lokalen Anforderungen entsprechende Entscheidungsspielräume verbleiben, kann eine zielgerichtete Landschaftsplanung bei sehr frühzeitiger bürger- und ortsnahe Einbindung der lokalen Akteure in den Diskussions- und Gestaltungsprozess einen Landschaftsplan hervorbringen, der den vielfältigen Anforderungen zur Zufriedenheit der Menschen gerecht wird. LP sind Fachpläne des Naturschutzes (gem. § 16): Um die entsprechenden Ziele zu erreichen ist Akzeptanz in der Bevölkerung unerlässlich. Um die Akzeptanz der Landschaftsplanung von Anfang an zu verbessern, soll ein kooperatives Erarbeitungsverfahren angewandt werden, welches die im Wesentlichen Betroffenen (v. a. Kommunen, Land- und Forstwirtschaft) bereits vor der ersten Entwurfsplanung intensiv einbindet. Ziel dieser Rahmenvereinbarung ist es, in der Zukunft kürzere, konsens- und umsetzungsorientierte Verfahren der Landschaftsplanerstellung zu ermöglichen. Dies führt zu einer Orientierung der Gebietsabgrenzung bei der Aufstellung von Landschaftsplänen an Stadt- und Gemeindegrenzen, wobei einzelne Teilbereiche, die unter einer bestimmten Themensetzung sinnvoller Weise gemeindeübergreifend angegangen werden, ausgenommen werden können. Die Forderung nach kürzeren, konsens- und umsetzungsorientierten Verfahren kann aber auch heißen, bedarfs- und lösungsorientiert mit einer Schwerpunktsetzung in der Planung zu arbeiten, um inhaltliche Überfrachtungen zu vermeiden. D.h. eine Neuausrichtung der Landschaftsplanung muss sich auch stärker als bisher auf die naturräumlich spezifischen Erfordernisse und nutzungsabhängigen Aufgabenstellungen konzentrieren und hierfür Lösungsansätze entwickeln und realisieren.

Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzliche Grundlage des Naturschutzes in Nordrhein-Westfalen bildet das Landschaftsgesetz NRW. Es weist unter den verschiedenen Instrumente zur Erreichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege dem Landschaftsplan als dem Fachplan, der die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes darstellt, einen besonderen Stellenwert zu, der durch die mit der Novellierung des als Rahmengesetz wirkenden BNatSchG 2002 eingetretene Verpflichtung zur flächendeckenden Landschaftsplanung noch verstärkt worden ist.

Hinsichtlich der zeitlichen Fristsetzung für die Umsetzung bestehen keine Vorgaben; daher ist sie in den einzelnen Landkreisen mehr oder weniger intensiv betrieben worden. Auch im Kreis Düren sind bislang erst in einem geringen Umfang Landschaftspläne aufgestellt worden. Im Rahmen der Bauleitplanung sind die Darstellungen der Landschaftspläne in der Abwägung zu berücksichtigen. In der Bauleitplanung besteht nach § 29 Abs. 4 LG NRW ein „Veto“-Recht für Darstellungen, die dem Landschaftsplan widersprechen. Die Novelle des BNatSchG 2002 hat die Position der Landschaftsplanung gestärkt: Neu ist die Pflicht nach § 14 (2), nach der es einer Begründung bedarf, wenn den Inhalten der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren nicht gefolgt werden kann. Mit dieser Verpflichtung wird eine intensivere Auseinandersetzung mit den Zielen, Erfordernissen und Maßnahmen der Landschaftsplanung angestrebt. In der Praxis sind es jedoch häufiger nicht inhaltli-

che oder methodische Unzulänglichkeiten, sondern in erster Linie vielfältige Akzeptanzprobleme, mangelnde Umsetzungs- und Handlungsorientierung, fehlende Anknüpfung an sozioökonomische Systeme der Landnutzung und die geringe Integration in die Gesamtplanung der Kommunen, die zur geringen – auch politischen – Bedeutung der Landschaftsplanung führen.

II. Zielsystem für Landschaftsplanung

Der Kreis Düren und alle Beteiligten bekennen sich zu einer flächendeckenden Landschaftsplanung im Sinne einer integrierenden Freiraumplanung für den gesamten Außenbereich wie dies im § 18 (2) LG NRW zum Ausdruck kommt. Alle Planungen im unbebauten Außenbereich sind letztlich landschaftsrelevante Planungen.

Landschaftsplanung muss Ziele und Vorschläge erarbeiten, die sowohl innerhalb des von ihr zu vertretenden Aufgabenspektrums schlüssig sind (z. B. Ausgewogenheit zwischen Naturschutzansprüchen und Erholungsnutzung) als auch mit ausreichender Zustimmung bei Politik, Verwaltung, Grundeigentümern und Nutzern rechnen können. Daher sind alle Ansprüche an den Freiraum aufzunehmen, hinsichtlich ihrer Auswirkungen zu bewerten und gegeneinander abzuwägen. Mit anderen Planungsdisziplinen wie der gemeindlichen Bauleitplanung oder der Agrarfachplanung (AVP/AEP) ist von Anfang an zusammenzuarbeiten und somit nach gemeinsam getragenen Lösungen zu suchen. Ziel wird es sein, zwischen den heutigen Gegebenheiten und den jeweils angestrebten Zielvorstellungen einen Mittelweg zu finden und andere davon zu überzeugen, dass diese Vorschläge in einem wohlabgewogenen Verhältnis zwischen Vorteilen und Nachteilen für private und öffentliche Nutzer stehen. Vorschläge, die gesellschaftliche Gegebenheiten nicht zur Kenntnis nehmen und insbesondere von privaten Landnutzern Einschränkungen und Maßnahmen verlangen, die zu wirtschaftlichen Verlusten führen und nicht entschädigt werden können, fördern die Akzeptanz der Landschaftsplanung nicht. Die Grundprinzipien der Kooperation sowie des angemessenen Ausgleichs wirtschaftlicher Nachteile müssen daher ebenso Leitlinie der zukünftigen Zusammenarbeit in der Landschaftsplanung sein wie der Vorrang der Nutzung öffentlicher vor privater Flächen sowie des Verträgnaturschutzes vor ordnungsbehördlichen Maßnahmen.

Schutz, Pflege und Entwicklung von Eigenart, Vielfalt und Schönheit der Landschaft ist eine Aufgabe der Landschaftsplanung. Landschaft soll in ihrer lokal spezifischen Form als Raum der Kultur erlebbar sein. Sie ist Ort des Naturerlebens, der Muße, des Wohlfühlens und der Gesundheit, der Entdeckung und des Abenteuers – vor allem der örtlichen Bevölkerung. Für sie ist die Landschaft eine wesentliche Quelle der Identifikation mit einem Raum und damit der Bildung eines Lokal- und Regionalbewusstseins. Entsprechend sind die Belange der örtlichen Bevölkerung in den Mittelpunkt zu stellen, sollten Angebote und Anregungen im Sinne der gezielten Ausweitung von Naturerfahrungsräumen statt Verbote festgesetzt werden, soweit dies möglich ist. Über mehr Informationen zu Natur und Landschaft, zu Problemen und Lösungsansätzen soll die örtliche Bevölkerung nicht erst bei der Maßnahmenbestimmung, sondern schon bei der Zielfestsetzung eingebunden werden. Zugleich kann so auch ihre wertvolle Ortskenntnis genutzt werden.

III. Planung

Damit die LP nicht an der Komplexität dieser interdisziplinären Aufgabe scheitert, müssen unter Beibehaltung der flächendeckenden Planung die einzelnen Flächen nach dem Konzept der differenzierten Bodennutzung Vorrangfunktionen für unterschiedliche Nutzungstypen erhalten. Sie sollen in unterschiedlichem Maße eine Präzision der Aussagen ermöglichen. Eine reine Projekt- oder Einzelmaßnahmenorientierung ist nach diesem Ansatz nicht zu rechtfertigen: so wird z. B. bei Anpflanzungen die Korridorlösung angewendet, da sie neben der ökologischen Zielsetzung die Verfügbarkeit der Fläche, die Verkehrssicherheit, wirtschaftliche Belange direkt Betroffener und die Nutzung der angrenzenden Flächen angemessen berücksichtigt.

Entsprechend sollte die Landschaftsplanung stärker teilvorlaufend oder parallel zur Raum- und Bauleitplanung sowie zu UVP-/SUP-Fachplanungen erarbeitet werden. Sie erhält so zugleich Aspekte eines "Regionalmanagements", da Verwaltungen und Behörden das Steuern von Förderprogrammen, die Erarbeitung von Pflege- und Entwicklungsplanungen, der Aufbau von Katastern und Flächenpools oder die Abstimmung mit der Bauleitplanung erleichtert wird. Mit den Darstellungen des Leitbildes und der Schutz-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen gibt der Landschaftsplan wichtige Hinweise für eine inhaltliche, räumliche und zeitliche Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen. Insoweit erfüllt der Landschaftsplan auch für die Eingriffsregelung seine Funktion als konzeptionelle naturschutzfachliche Planungsgrundlage.

Im Kern sollen so stärker bedarfsorientierte Lösungen erarbeitet werden. Bislang sind die gesetzlich fixierten und fachlich begründeten Schnittstellen zwischen Landschaftsplanung und Eingriffsregelung hinsichtlich Flächen- und Maßnahmenauswahl noch unzulänglich aufeinander abgestimmt. Hier können unter Einbeziehung der Landwirtschaft nutzungsintegrierte Lösungen gefunden werden, die auch für den Naturschutz vorteilhaft sind.

Die konkrete Planung folgt den Schritten:

- Grundlagenerhebung
- Bestandsaufnahme
- Bewertung
- Bedarfsorientiertes Leitbild
- Entwicklungskonzept.

Diese Schritte sollen in Bezug auf den Anteil an der Gesamtdarstellung im Erläuterungsbericht des Landschaftsplanes in gesundem Verhältnis zueinander stehen zwecks Nachvollziehbarkeit auch durch spätere Generationen.

Dabei ist sicher zu stellen, dass der Grobentwurf den politischen Gremien zur Verfügung steht.

Zur Grundlagenerhebung und Bestandsaufnahme bzw. der Darstellung ihrer Ergebnisse kann auch ein interaktiver Landschaftsplan beitragen. Geoinformationssysteme bedürfen z. Zt. noch erheblicher finanzieller und personeller Ressourcen, sind aber als Instrument angesichts zunehmend umfangreicherer Datenbestände beim Kreis Düren nicht außer Acht zu lassen.

Der Bewertungsschritt sollte neben einer verständlichen argumentativen Wertung des Plangebietes die Erarbeitung einer komplexen Gesamtbewertungskarte umfassen. Defizite und Konflikte sind in einer separaten Konfliktkarte (in der Erläuterung mit konkreten Maßnahmen für Leitbild und Konzept) darzustellen. Die Entstehung dieser Karte muss nachvollziehbar dargestellt werden, so dass auch schutzgutbezogene Wertungen ableitbar sind.

Ein plakatives Leitbild für die Entwicklungsvorstellungen des Landschaftsplans sollte so früh wie möglich vorliegen und – gegebenenfalls mit all seinen Unzulänglichkeiten – mit allen Akteuren der Parallelverfahren ausführlich diskutiert werden. Die kooperative Erarbeitung eines Leitbildes ist der Schlüsselpunkt der kommunalen Landschaftsplanung.

Konflikte bei den Festsetzungen ergeben sich zum einen bei den räumlichen Abgrenzungen der Schutzgebiete. Bei Abgrenzung z. B. der Naturschutzgebiete sind Acker-/Wechselgrünlandflächen auf die Notwendigkeit der Einbeziehung hin zu überprüfen. Aus förderrechtlichen Gründen ist die Abgrenzung der KKULAP-Kulisse zu berücksichtigen. Zum anderen entstehen Konflikte durch die Tiefe der Verbotstatbestände. Hier soll das land-, fischerei- und forstwirtschaftliche Fachrecht der Orientierung dienen. So ergeben sich als Leitvorgaben:

- Beschränkung des Ordnungsrechts auf das Wesentliche,
- Sicherung des derzeitigen Zustandes von Naturschutzgebieten grundsätzlich im Rahmen des Grundschutzes durch Ver- und Gebote (allgemeinverbindliche Festsetzung im Landschaftsplan),
- Festsetzung von Maßnahmen zur Erreichung des Schutzzweckes der besonders zu schützenden Teile von Natur und Landschaft (gem. § 26 LG NRW) wie z.B. Pflege von geschützten Landschaftsbestandteilen; Kopfbäumen, Hecken, Obstbäumen,
- Raumbezogene Darstellung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Rahmen der sog. Korridorlösung zur Einräumung flexibler Handlungsspielräume bei der Landschaftsentwicklung (z.B. bei Anlage von Biotopen, Anpflanzung von Gehölzen etc.) unter Berücksichtigung angrenzender Flächen sowie vorhandener Ver- und Entsorgungseinrichtungen im Bereich von Anpflanzungen.

Der erste Schritt zur LP-Umsetzung wird im kooperativen Verfahren durch die Selbstbindung der Akteure über deren Mitarbeit bei der Ergebnisfindung erreicht. Stärkung des Vorrangprinzips für den Vertragsnaturschutz ist die Maxime des Handelns. Die Umsetzung kann schon im Planungsprozess beginnen. Maßnahmen sollen adressatenbezogen, d. h. als eine Art „Arbeitsanleitung“ für die verschiedenen Flächennutzer wie Land-, Forst- oder Wasserwirtschaft dargestellt werden. Bei Pflegefestsetzungen ist ein besonderes Augenmerk auf die Einhaltung der Pflegeintervalle, die langfristige Gewährleistung der regelmäßigen Pflege und die Verwendung des Mähgutes/Schlagabraums zu legen. Begleitende Maßnahmen wie z.B. der Aufbau von Direktvermarktungseinrichtungen, Radwanderwege etc. sind zeitnah anzugehen.

IV. Einbindung der Betroffenen

Die Landschaftsplanung erreicht mit ihrer gesetzlich geregelten Beteiligung der Betroffenen inhaltlich-substantiell meist keine adäquate Beteiligung oder gar Mitwirkung der Betroffenen. Das Beteiligungsverfahren ist nicht angemessen, da es

1. sich auf das Abfragen von Einzelinteressen beschränkt und so dem Einzelnen keine Gesamtschau vermittelt. Das erschwert konsensuale Lösungen; das Gefühl von „Zusammenarbeit“ wird nicht vermittelt,
2. durch die Beteiligung am hoheitlichen Planungsverfahren keine Gewähr für einen schnellen, effektiven Transfer von Information gibt,
3. die Individualisierungstendenzen bezüglich der Lebensstile und damit die Interessenvielfalt nicht hinreichend berücksichtigt.

Bei unproblematischen Themen kann das Verfahren weitgehend vernachlässigt werden. Bei schwierigen, weil folgenschweren Nutzungskonflikten spielt es meist eine sehr große Rolle. Ziel kooperativer Verfahren muss ein verbesserter Informationstransfer und eine Kommunikationsstruktur sein, die interessenübergreifende Zusammenarbeit ermöglicht. Ferner muss sie zu einer aus der Sicht der Beteiligten verbesserten Qualität der Ergebnisse und zu einer verbesserten Umsetzung beitragen. Konflikte sind nur durch integrative Ansätze zu lösen, wie sie die Landschaftsplanung zu liefern hat. Die Untere Landschaftsbehörde hat bereits in der Vergangenheit Konzeptionen zur Konfliktvermeidung und –minimierung entwickelt und sucht die Kooperation mit Interessensvertretern z.B. aus den Bereichen ehrenamtlicher Naturschutz, Landwirtschaft, Jagd, Tourismus, Freizeit und Sport.

Frühzeitige regelmäßige Diskussion und Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren macht Expertengespräche mit allen wichtigen lokalen Akteuren ebenso erforderlich wie den Einsatz kommunikativer Steuerungstechniken zur Beteiligung und Bündelung lokaler Interessen (Bildung eines planungsbegleitenden Arbeitskreises). Dem auf gemeindlicher Ebene eingerichteten Arbeitskreis LP sollten u. a. Kommunalpolitiker, Vertreter der Naturschutzverbände, der Landwirtschaft, des Forstes, der Wasserverbände, der Wirtschaft u.a. angehören. Die Zusammensetzung soll die örtliche Interessenlage widerspiegeln und wird vom Bürgermeister bestimmt. Der Arbeitskreis wird zu allen wichtigen Arbeitsschritten geladen.

Die einzelnen Beteiligungsschritte und –formen im Planungsprozess variieren in Abhängigkeit von den lokalen Gegebenheiten hinsichtlich beteiligter Gruppen und Interessen in den jeweiligen Landschaftsplanverfahren. Wahl und Ausgestaltung des Verfahrens der Konfliktbearbeitung (i. S. von Geschäftsordnung) sollte unter Beteiligung der Akteure erfolgen. Moderation und Prozessmanagement werden so zu Schlüsselaufgaben im Planungsprozess. Qualitätsmerkmale dieses kooperativen/partizipativen Verfahrens sind die Freiwilligkeit der Teilnahme, Autonomie und Gleichberechtigung der Akteure, frühzeitige Einbindung, Handlungsorientierung, Transparenz und Fairness im Verfahren, Ergebnisoffenheit und -sicherheit bei gleichzeitigem Willen zum Konsens.

Der Landschaftsplan soll im Erarbeitungsprozess in geeigneter Form mit (Teil-)ergebnissen und daraus abgeleiteten Konsequenzen für politische Entscheidungen in den kommunalen Gremien vorgestellt werden, damit der Gemeinderat und seine Ausschüsse über die grobe Zielrichtung der Planung aktuell informiert sind.

Eine hohe Arbeitsbelastung/-überforderung der kreisangehörigen Kommunen ist hierbei zu vermeiden.

Ein besonderer Augenmerk soll auch auf die Verwendung einer angemessenen Sprache bei der Formulierung von Planungszielen und –ergebnissen gelegt werden. Der Landschaftsplan soll daher soweit als möglich in allgemein verständlicher Sprache formuliert werden, so dass er von den Bürgern verstanden und der Planungsprozess nachvollzogen werden kann. Ihre Anregungen und Bedenken sind in jeder Phase der Planung zu behandeln, die Entwicklungsmaßnahmen aus der Bewertung und dem Leitbild abzuleiten und verständlich darzustellen.

Auch die wesentlichen Träger öffentlicher Belange sind schon zu Beginn des Planungsprozesses zu ihren Interessen und Vorstellungen zu befragen, um Diskrepanzen/Übereinstimmungen der Ziele sowie Gestaltungsmöglichkeiten zu erkennen und entsprechend in den Verfahrensgang einbringen zu können.

Das gesamte Verfahren soll in einem überschaubaren Zeitraum ergebnisorientiert bearbeitet werden, um die Inhalte der Planung den aktuellen Bedürfnissen entsprechend zu erarbeiten sowie den Verwaltungsaufwand auf ein angemessenes Maß reduzieren zu können.