

3 Einleitung und Problemstellung

Landschaft ist ein Konzept, das sehr unterschiedliche Assoziationen weckt. Etliche Wissenschaftszweige haben sich des Begriffs angenommen und versucht diesen zu definieren und mit Inhalten zu füllen; wenig Beachtung fand dabei zumeist die öffentliche Landschaftswahrnehmung. Auch in der Landschaftsplanung ist dieser Aspekt anderen (wie insbesondere ökologischen) immer wieder untergeordnet worden. So haben sich unterschiedliche Landschaftsvorstellungen in der wissenschaftlichen auf der einen und der öffentlichen Diskussion auf der anderen Seite entwickelt, und damit entstand auch ein erhebliches Kommunikationsdefizit zwischen Planern und Öffentlichkeit. Auf der einen Seite steht nun das Landschaftskonzept der Planer und Fachleute, das durch Kognition, Rationalität und ökologisches Denken geprägt ist und auf der anderen Seite die Öffentlichkeit mit einem überwiegend emotional-ästhetischen Landschaftszugang.

Viele planerische Mitwirkungsbemühungen verkennen bis heute die Verschiedenartigkeit der jeweiligen Landschaftskonzepte. Häufig macht es den Anschein als solle das eine oder andere Landschaftskonzept insbesondere auf Seiten der Planer als Standard bei der Mitwirkung etabliert werden. Dies ist aber gerade eines der größten Hemmnisse der Mitwirkung in Bezug auf Landschaft, wie sich z.B. im Fall Stuttgart 21 gezeigt hat, bei dem die einen in der Logik einer rationalen Industriegesellschaft argumentieren, während die anderen kulturelle Werte hochhalten wollen. Die Argumente beider Seiten sind miteinander nicht vergleichbar und ohne eine gemeinsame Basis eine Einigung unmöglich.⁸ Auch das Beispiel der Waldschlösschenbrücke in Dresden zeigt ähnliche Argumentationsmuster auf Seiten der Gegner und Befürworter des Projektes.⁹

Die Planungswissenschaften entwickeln daher notwendigerweise neue Herangehensweisen. Geplant wird nicht mehr nur die (gegenständliche, rationale) Landschaft, sondern vielmehr auch deren „soziale Organisation“¹⁰ bzw. deren Steuerung. Dieses Herangehensweise weicht von Traditionen positivistischer Befassung mit Landschaft ab. Zum einen liegt nunmehr auf der Öffentlichkeitsmitwirkung ein erhebliches Gewicht, und zum anderen verlagern sich die Ar-

8 Göschel 2013: 155–156

9 Körner et al. 2012

10 Soziale Organisation gilt neben der Natur und der Kultur als eine der Kräfte in deren Spannungsfeld Landschaft entsteht. Ipsen 2006: 77

beitsschwerpunkte und die Rollen der Fachleute. Es wird fortan nicht mehr nur „im Gelände“, sondern zunehmend auch „im Kopf“ kartiert.

Mit dem „Communicative Turn“ in den Planungswissenschaften¹¹ begann in den 80er Jahren auch für die Landschaftsplanung eine Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit allmählich wichtiger zu werden. Dieser Prozess führt zu einer laufenden Stärkung der Bedeutung von Kommunikation und Kooperation zwischen Planern, öffentlichen Stellen und Bürgern bzw. Teilen der Zivilgesellschaft. Der Wechsel vom DAD- bzw. DEAD Modell (Decide-Announce-Defend) zum DDD-Modell (Dialogue-Decide-Deliver) spiegelt dabei in erster Linie die Entwicklung vom Government zum Governance wider.¹² Für die Mitwirkung der Öffentlichkeit bestehen indes verschiedene gute Gründe: eine größerer Rückhalt für die Planungsergebnisse in der Bevölkerung, eine Verbesserung der Planung insbesondere durch lokales Wissen, und auch eine höhere Lebenszufriedenheit (Glück) bei den Mitwirkenden.¹³

Die überwiegende Zahl von Vorhaben in denen kommunikative und kooperative Ansätze bereits praktisch angewendet bzw. erforscht werden, findet auf lokalen und kommunalen Ebenen statt, so z.B. im Rahmen des F+E-Vorhabens zum interaktiven Landschaftsplan Königslutter.¹⁴ Beispiele für intensive Beteiligungsverfahren auf überkommunaler Ebene sind selten.¹⁵ Dies hat vor allem auch den Grund in dem Paradoxon, dass es offenkundig auf der kommunalen Ebene deutlich einfacher zu sein scheint, Teile der Öffentlichkeit zur Mitwirkung an Planung zu gewinnen und auch das Interesse für deren Inhalte und Gegenstände zu wecken, während es auf der regionalen Ebene, auf der wichtige strategische Entscheidungen (z.B. eine Trassen- oder Standortwahl) getroffen werden nur ein geringes Interesse zu geben scheint. Möglicherweise macht überörtliche räumliche Planung einen abstrakteren Eindruck¹⁶, so dass Ortsansässige ihre Betroffenheit schwer erkennen können und Interessiertheit schwer aufkommt.

Im Zuge der Bemühungen um mehr Mitwirkung entstanden auch erste Beispiele öffentlicher Mitwirkung bei der Landschaftsplanung, die sich des vormals neuen Mediums Internet bedienten. Mit der Nutzung des Internets wurde die Hoffnung auf eine hohe Mitwirkung durch ein besonders einfaches Mitwirkungsangebot verbunden. Weitere Erwartungen waren die Nutzung unterschiedlicher Inhalte (Karten, Fotos, Visualisierungen, Zeichnungen) sowie die einfache weil tlw. automatisierbare Verarbeitung der Beiträge der Mitwirkenden. Eines

11 Healey 1993

12 Säck da Silva 2009: 4–5

13 Frey/ Stutzer 2000

14 Haaren et al. 2005

15 Säck da Silva 2009

16 Sogenanntes Beteiligungsparadoxon

der bekanntesten Beispiele in Deutschland, der interaktive Landschaftsplan Königsutter¹⁷, blieb aber diesbezüglich hinter den Erwartungen zurück, insbesondere weil seinerzeit die Verbreitung von Breitbandinternetverbindungen noch sehr gering war.¹⁸

Politisch und zum Teil rechtlich steht mit der skizzierten Entwicklung auch die bisher ausstehende Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention (ELC)¹⁹ in Deutschland im Zusammenhang. Diese Konvention behandelt öffentliche Mitwirkung in Landschaftsangelegenheiten im Rahmen der Umsetzung grundlegender Menschenrechte. Auf der europäischen Ebene ist diese Konvention das bedeutendste Übereinkommen, das sich mit dem Thema Landschaft und vor allem der öffentlichen Mitwirkung an landschaftsbezogenen Plänen und Projekten beschäftigt. Die zentrale Forderung ist die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei allen Fragestellungen, die Landschaft betreffen.²⁰

In Deutschland sind ohne ELC-Ratifizierung vor allem die Aarhus-Konvention²¹ und die daraus abgeleiteten Bundesgesetze (Umweltinformationsgesetz²², Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz²³, Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz²⁴) für die Beteiligung der Öffentlichkeit wichtig. Die Aarhus-Konvention formuliert detaillierte Anforderungen an Methoden zur Beteiligung und Information der Bevölkerung. Damit würde sie im Falle der Ratifizierung der ELC auch auf die durch diese geforderten Beteiligungsverfahren angewendet werden können.²⁵ Weitere Notwendigkeit zur Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt sich vor allem aus Fachgesetzen wie dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG)²⁶ oder dem Baugesetzbuch (BauGB)²⁷ sowie im Allgemeinen aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)²⁸. Mit diesen Gesetzen definierte Verfahren sind stark formalisiert, in der Wirkung sowie in den Ausgestaltungsmöglichkeiten begrenzt und nicht im Sinne des breiten Landschaftsverständnis der ELC angelegt, geht es

17 Haaren et al. 2005; Kunze et al. 2002

18 „Bei Umfragen in Versammlungen und in persönlichen Gesprächen stellte sich immer wieder heraus, dass viele, insbesondere ältere Bürger von Königsutter keinen Zugang zum Internet besitzen. Die Anwendung des MapServers und der Beteiligungsmodule und auch das Laden von Internetseiten mit vielen Rahmen und Bildern erfordern einen schnellen Internetzugang, aktuelle Software und bestimmte Browsereinstellungen, [...]“ Haaren et al. 2005: 232

19 ELC, Stand: 20.10.2000

20 ELC, Stand: 20.10.2000

21 Aarhus Konvention, Stand: 25.06.1998

22 UIG, Stand: 22.12.2004

23 Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz

24 UmwRG

25 Bruns 2007b: 175

26 BNatSchG, Stand: 29.07.2009

27 BauGB, Stand: 23.09.2004

28 VwVfG

bei diesen Verfahren doch lediglich um ein Reagieren auf den Impuls eines Akteurs bzw. auf ein konkretes Vorhaben (wie z.B. bei der frühzeitigen Beteiligung im Bauleitplanverfahren). Eine auf einzelne Vorhaben begrenzte Betrachtung der Landschaft ist nach der Landschaftskonvention jedoch keinesfalls ausreichend. So wird in der ELC auch gefordert, dass Landschaftsqualitätsziele insgesamt unter Einbeziehung der Öffentlichkeit von den zuständigen Behörden erstellt werden sollen. Die hiermit strukturierte Vorgehensweise geht weit über die derzeitige Planungspraxis hinaus, wenngleich sich die Definitionen und Handlungsrichtlinien der ELC auch ohne Ratifizierung in der Planungspraxis immer mehr durchsetzen; hier und im Allgemeinen wird zunehmend anerkannt, dass die Konvention dazu beitragen würde offensichtlich bestehende Kommunikationsprobleme in Angriff zu nehmen.

Um den Anforderungen des Artikels 5 der ELC gerecht zu werden ist also die Mitwirkung der Öffentlichkeit auf überörtlichen und regionalen Planungsebenen zu ermöglichen, um somit projektunabhängige landschaftliche Leitbilder zu erarbeiten. Wenngleich offensichtlich ist, dass die Annahme Illusion bleiben wird, dass Landschaft jemals ohne sich ankündigende Veränderungen und konkrete Projekten aus reinem Eigeninteresse betrachtet werden könnte, so sollte doch der Versuch unternommen werden im Rahmen räumlicher Planung im Sinne der ELC vor allem solches aufzunehmen, was Menschen in ihrer Umgebung als Landschaft schätzen und nicht nur solches, das aufgrund von Befürchtungen in Verbindung mit konkreten Projekten in diese hineinprojiziert werden kann. Um das Mitwirkungsinteresse auf regionaler, strategischer Ebene zu wecken, bedarf es - wie noch zu zeigen sein wird - besonderer Anstrengungen der Mitwirkungsaktivierung.

Kooperative Landschaftsbewertung in der räumlichen
Planung

Sozialkonstruktivistische Analyse der
Landschaftswahrnehmung der Öffentlichkeit
Stemmer, B.

2016, IX, 425 S. 87 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-13605-5