

Zur Steuerungswirkung der kommunalen Landschaftsplanung – Wirkungsmechanismen mit online-Unterstützung und GIS

Hartmut Kenneweg und Steffen Tervooren

2.1	Einführung und Gegenstand der Diskussion – 10
2.2	Wirkungsbereiche der Landschaftsplanung – 12
2.2.1	Fachplanung Naturschutz – 12
2.2.2	Stadtplanung, Bauleitplanung – 13
2.2.3	Eingriffe in Natur und Landschaft – 16
2.3	Nutzung landschaftsplanerischer Fachinhalte – 17
2.3.1	Das Planungsinformationssystem PLIS im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg – 17
2.3.2	Die Sicht auf der Ebene einer einzelnen Kommune – 20
2.4	Fazit und Ausblick – 22
	Literatur – 23

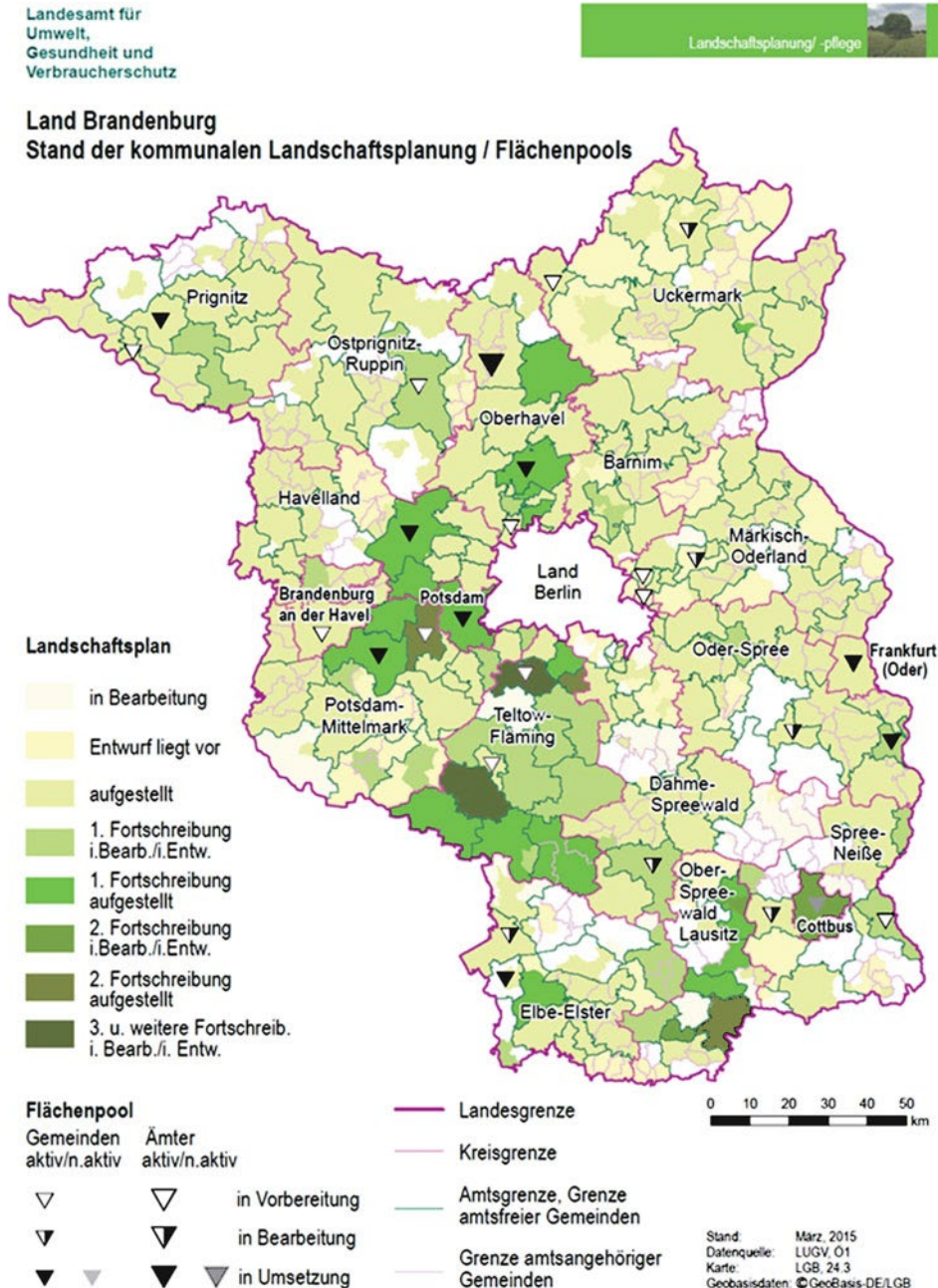
Zusammenfassung

An Beispielen aus dem Land Brandenburg wird diskutiert, dass es aus sachlichen und auch aus politischen Gründen sehr große Unterschiede bezüglich der Bedeutung und Wirksamkeit der kommunalen Landschaftsplanung in Deutschland gibt. Exemplarisch wird gezeigt, wie die kommunale Landschaftsplanung bezogen auf die Wirkungsbereiche „Naturschutzfachplanung“, „Stadtplanung (Bauleitplanung)“ und „Eingriffe in Natur und Landschaft“ integriert ist. Die Online-Verfügbarkeit von digitalisierten und vereinheitlichten Planinhalten aus der Landschaftsplanung (Grundlagendaten, Ziele, Analyse- und Bewertungsmethoden, Maßnahmen) ist zwar mit dem Verlust mancher planerischer Feinheiten verbunden, gleichzeitig mit dieser faktischen Standardisierung erhöht und erleichtert sie aber per Saldo die Wirkungsmöglichkeiten der kommunalen Landschaftsplanung. Das für die gemeinsame Landesplanung Berlin und Brandenburg entwickelte verwaltungsinterne Planungsinformationssystem PLIS macht landschaftsplanerische Fachinhalte großflächig nutzbar, soweit diese in Planwerke der räumlichen Gesamtplanung (vorrangig Bauleitplanung) integriert sind. Am Beispiel der Landeshauptstadt Potsdam, wo mit der zeitparallelen und durch viele digitale Komponenten unterstützten Neu-Aufstellung von Flächennutzungsplan und Landschaftsplan aktuelle und technologisch moderne Planwerke entstanden sind, kann gezeigt werden, dass eine hohe Steuerungswirkung der Landschaftsplanung zugleich mit erheblichen Rationalisierungseffekten im Zuge der Planaufstellung erreichbar ist. Beide Planwerke sind konform mit den Anforderungen der INSPIRE-Richtlinie der EU an die Geodateninfrastruktur.

2.1 Einführung und Gegenstand der Diskussion

Der nachfolgende Beitrag beschränkt sich auf die Landschaftsplanung auf der Ebene einzelner Gemeinden, obwohl auch Planungen auf der Ebene von Landkreisen, Gemeindeverbünden oder Zweckverbänden noch als „kommunal“ bezeichnet werden können (z. B. manche Landschaftsrahmenpläne). Dadurch, dass auf Gemeindeebene auch Vorgaben übergeordneter Planungen zu berücksichtigen sind, aber auch durch Gebietsreformen, wo aus kleinen Kommunen (einzelnen Dörfern) Großkommunen entstanden sind, finden zunehmend regionale Belange Eingang in die kommunale Landschaftsplanung. Welche Bedeutung ist der Landschaftsplanung auf kommunaler Ebene zuzuweisen?

Am Beispiel des in  Abb. 2.1 dargestellten Standes der kommunalen Landschaftsplanung in Brandenburg (MLUL 2015) wird bereits eine unterschiedliche Intensität landschaftsplanerischen Handelns in der Fläche deutlich, die sehr unterschiedlich verursacht sein kann. Die im Titel dieses Beitrags angesprochene Steuerungswirkung der kommunalen Landschaftsplanung ist auf der einen Seite sicherlich nur dann überhaupt möglich, wenn es Vorhaben, gesteuerte Veränderungen und Konflikte, also aktive Entwicklung gibt und keinen „lethargischen Stillstand“, der Verfall und Schrumpfung zur Folge haben kann. Es gibt im ländlichen Raum Brandenburgs solche Kommunen mit rückläufiger Einwohnerzahl und fehlenden planerischen Impulsen. Es wird zwar diskutiert, in „stagnierenden“ Gemeinden „Initiativ-Landschaftspläne“ als impulsgebende Instrumente für die Entwicklung im ländlichen Raum einzusetzen, doch sind erfolgreiche Beispiele dafür bislang nicht bekannt geworden. Auf der anderen Seite ist eine Steuerungswirkung auch von der Bedeutung und dem Stellenwert abhängig, die der Landschaftsplanung in der betreffenden Gemeinde zugemessen werden. Oberflächlich formal gesehen: Sie ist vorgeschrieben und muss gemacht werden. Damit ist sie noch nicht unbedingt ein vorrangiges Anliegen der Gremien und Verwaltungsstellen der Kommunen, von denen sie einige nur als mehr oder weniger lästige Pflichtaufgabe, Formalität und Auflage zu den ei-



■ **Abb. 2.1** Unterschiedlicher Bearbeitungsstand der kommunalen Landschaftsplanung einschließlich Flächenpools in Brandenburg, Stand März 2015. (MLUL 2015)

gentlich bedeutsamen Planwerken der Bauleitplanung und Verkehrsplanung ansehen. Sie wird dann so wenig aufwendig und inhaltsarm wie möglich „erledigt“. Belege dafür finden sich schon bei Gruethn und Kenneweg 1998. Doch gibt es auch Kommunen, in denen die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege als wichtige Grundlage der Daseinsvorsorge und

als Kriterien der Lebensqualität für die Einwohner und/oder für Touristen erkannt werden. Folgerichtig werden dort die planerischen Möglichkeiten und Instrumente der Landschaftsplanung vollständig und sinnvoll genutzt. Das gilt umso mehr, je deutlicher Entwicklungsperspektiven einer Gemeinde von der „Vermarktung“ naturräumlicher Potentiale abhängen.

Eine umfassende und objektive Beurteilung dieser Steuerungswirkung erfordert daher die Analyse einer Vielzahl von Kommunen, die unterschiedliche Lebensbedingungen widerspiegeln, unterschiedliche Potenziale besitzen und nach unterschiedlichen Zielkriterien und Intensitäten verwaltet und gestaltet werden. Nur so können die Facetten der zu steuernden Wirkungsbereiche und der zum Einsatz kommenden Instrumente ausgeleuchtet werden. Der hier vorgelegte Beitrag vermag einer so weitgesteckten Zielsetzung nicht zu genügen und muss sich mit der exemplarischen Behandlung der Thematik bescheiden. Eine Vielzahl von Kommunen untersucht aber der Beitrag von Stein et al. im nachfolgenden ► Kap. 3.

In den hier folgenden Abschnitten wird zunächst auf die drei als traditionell angesehenen Wirkungsbereiche der örtlichen Landschaftsplanung eingegangen, nämlich: „Naturschutz-Fachplanungen“, „Stadtplanung (Bauleitplanung)“, insbesondere zu Eingriffen in Natur und Landschaft und „Beiträge zu Fachplanungen“. Danach wird das für den engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg entwickelte Planungsinformationssystem PLIS mit seinen Anwendungsmöglichkeiten im Hinblick auf die Steuerung der Landschaftsentwicklung durch die örtliche Landschaftsplanung vorgestellt. Der letzte Abschnitt ist dann der exemplarischen und dabei konkreten Darstellung von mehr oder weniger erfolgreicher Steuerung der Stadtentwicklung durch die Landschaftsplanung auf der Ebene einer einzelnen Kommune, nämlich der Landeshauptstadt Potsdam, gewidmet. Potsdam ist eine schnell und dynamisch wachsende Stadt mit deutlichen Konflikten zwischen den Ansprüchen des Stadtwachstums einerseits und den hier besonders bedeutenden Potenzialen der lokalen Naturräume sowie der historischen Kulturlandschaft andererseits.

2.2 Wirkungsbereiche der Landschaftsplanung

2.2.1 Fachplanung Naturschutz

Analog zum Gegenstromprinzip zwischen verschiedenen Planungsebenen der räumlichen Planung (§ 1 Abs. 3 Bundes-Raumordnungsgesetz) kann das wechselseitige Verhältnis zwischen (kommunaler) Landschaftsplanung und Naturschutz-Fachplanungen (insbesondere Schutzgebietsausweisungen, Pflege- und Entwicklungsplanungen, Managementplanungen für das Natura-2000-Programm) gesehen werden. Diese Wechselwirkung ist dadurch zu charakterisieren, dass die Steuerungswirkung aktiv oder passiv sein kann. Das heißt, es können von der kommunalen Landschaftsplanung Impulse ausgehen, die z. B. im Pflege- und Entwicklungsplan (PEP) eines Naturparks konkretisiert und umgesetzt werden. Ein Beispiel dafür aus dem Naturpark Nuthetal-Nieplitz in Brandenburg bietet der Managementplan für das FFH-Gebiet „Saarmunder Berg“. Aus dem engagiert und kenntnisreich ausgearbeiteten Landschaftsplan der Gemeinde Nuthetal konnten Grundlagendaten, Zielformulierungen, Konfliktanalysen und Maßnahmenvorschläge, die bereits mit Planungsbetroffenen diskutiert und abgestimmt waren, in den Managementplan übernommen werden.

Von Synergien, z. B. zwischen Landschaftsplänen und dem PEP für das Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin, durch gemeinsame Grundlagenerhebung berichtet Flade (2015). Seitens der Schutzgebietsverwaltung wird diese Kombination nicht nur deshalb begrüßt, weil diese Gemeinsamkeit erhebliche Rationalisierungseffekte zulässt, sondern auch wegen der

vielfältigen Kommunikationsmöglichkeiten zwischen der Schutzgebietsverwaltung und den planungsbetroffenen Gemeinden im Großschutzgebiet. Ein maßgeblicher Wert der Landschaftspläne liegt im Prozess der Aufstellung und der damit stattfindenden Abstimmung zwischen Beteiligten.

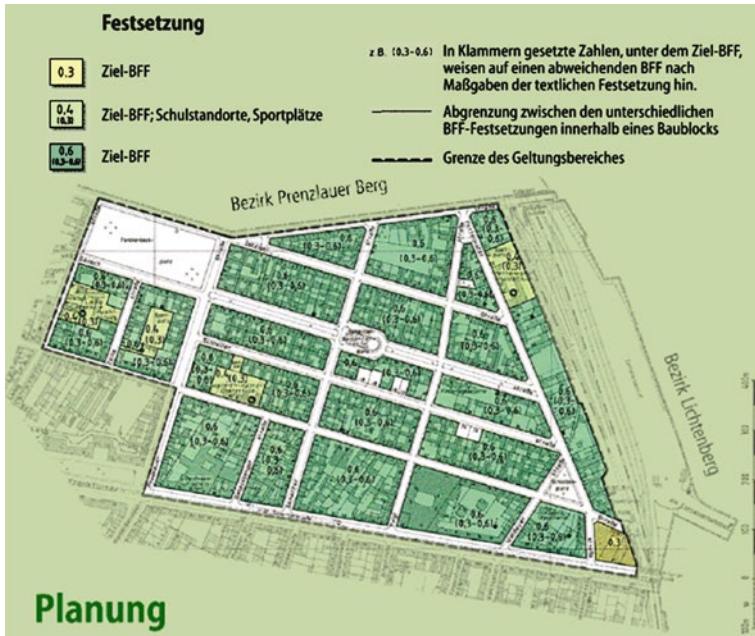
Generell sind direkte Einflüsse der kommunalen Landschaftsplanung auf spezielle Naturschutz-Fachplanungen oft gar nicht dokumentiert und deshalb schwer nachweisbar. Für die Vorbereitung der Ausweisung von Schutzgebieten und deren Abgrenzung oder für Managementpläne, in denen bestimmte Lebensraumtypen besonders zu beurteilen und zu pflegen sind, muss vielfach grundständig auf der Basis aktueller und häufig sehr spezifischer Daten zu Standorten, Biotopen und Artenvorkommen gearbeitet werden, die den jeweiligen Landschaftsplänen dann nicht mehr im erforderlichen Detaillierungsgrad zu entnehmen sind.

Umgekehrt werden existierende Schutzgebiete (und planerische Auflagen zugunsten anderer Schutzgüter) einschließlich der Vorgaben aus den sie betreffenden Verordnungen und Planungen in den jeweiligen Landschaftsplan anlässlich einer Neuaufstellung oder Fortschreibung übernommen und dort berücksichtigt. Die Existenz von Schutzgebieten und besonderen Schutzgütern (z. B. von geschützten Landschaftsbestandteilen, geschützten Biotopen, wertvollen Böden, wichtigen klimatischen Ausgleichsflächen usw.) kann impulsgebend für den Landschaftsplan sein. Sie wirkt z. B. in Form von Hinweisen für einen Biotopverbund, Bewirtschaftungshinweisen für Böden, Ausweisungen von Freihalteflächen oder von Pufferzonen am Rande von Schutzgebieten bzw. von Vorrangflächen für Natur- und Landschaftsentwicklung auf der Ebene des Flächennutzungsplans (analog zum Regionalplan).

2.2.2 Stadtplanung, Bauleitplanung

Die generelle Bedeutung der Landschaftsplanung, insbesondere als naturschutzfachlicher Beitrag zur räumlichen Gesamtplanung, wurde von Herberg (2003), seinerzeit konzentriert auf die Ebene der Landschaftsrahmenplanung und der Regionalplanung, eingehend dargestellt und diskutiert. Ziele und Aufgaben sind seither in den Grundzügen unverändert geblieben, und sie lassen sich analog auf die Ebene der kommunalen Landschaftsplanung und der Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung) übertragen. Auf dieser Ebene und in den ökologisch motivierten Einwirkungen auf die Gebietsentwicklung ist die wesentlichste Steuerungsfunktion des kommunalen Landschaftsplans zu sehen. Durch Einführung der strategischen Umweltprüfung (SUP) und des Umweltberichts im Zusammenhang mit Änderungen des Baugesetzbuchs 2004 sind allerdings andere Verfahrensabläufe festgelegt worden, als sie vor dieser Gesetzesnovellierung bestanden. Weiterhin hat sich durch Gebietsreformen und die Bildung von Großgemeinden eine Tendenz zur Generalisierung, Vereinheitlichung, Schematisierung und parallel zur IT-gerechten Vereinfachung von Landschaftsplänen herausgebildet. Sie setzt sich zu Lasten von individuellen, stark aufgefächerten und spezifizierten ökologischen Darstellungen früherer Zeiten zunehmend durch. Ein solcher Verzicht auf Feinheiten muss nicht unbedingt als Qualitätsverlust in die Bilanz der Beurteilung von Landschaftsplänen eingehen, denn das Entstehen vergleichbarer, leicht lesbarer, gut verständlicher und für GIS-gestützte Analysen geeigneter Pläne wiegt in der Praxis manche Nachteile auf.

Ein Beispiel für eine sehr weitgehende Vereinfachung stellen Landschaftspläne in Berlin dar, die für dicht bebaute Innenstadtbereiche teils festgesetzt und teils eingeleitet sind (Stand 2015: SenStadtUm 2015) und die auf dem „Biotopflächenfaktor“ (BFF) als ökologischer Kenngröße aufbauen (■ Abb. 2.2). Mit den schon seit 1990 auf diese Art aufgestellten Plänen hat Berlin eine



■ **Abb. 2.2** Beispiel für einen Landschaftsplan auf der Basis des Biotopflächenfaktors (BFF). (SenStadtUm 2015b)

Vorreiterrolle bezüglich der berechenbaren Standardisierung von Landschaftsplänen übernommen. Der Biotopflächenfaktor ist zunächst recht einfach definiert:

$$\text{BFF} = \frac{\text{Naturhaushaltswirksame Fläche}}{\text{Bezugsfläche (z. B. Grundstück)}}$$

Für die praktische Handhabung ist festgelegt, mit welchen Faktoren bestimmte Bodenbedeckungsklassen und/oder Zusatzmaßnahmen, wie z. B. eine Wandbegrünung auf die naturhaushaltswirksame Fläche anrechenbar sind (Landschaft Planen & Bauen + BGMR, 1990). Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt schreibt dazu: „In Berlin kann der BFF als ökologischer Planungskennwert in erster Linie in Landschaftsplänen festgesetzt werden (SenStadtUm 2015a). Der BFF kann jedoch auch in allen bebauten Gebieten als Richtschnur für ökologische Maßnahmen Anwendung finden. Somit sind grundstücksbezogene Vorgaben in bebauten Gebieten bei Bauvorhaben zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege anzusetzen.“ Das Fazit der Senatsverwaltung für die erfolgreiche Steuerungswirkung dieser Art von Landschaftsplänen lautet: „Die Festlegung des grundstücksbezogenen BFF bei Bauvorhaben hat sich bewährt.“ (SenStadtUm 2015a) Für Gebiete mit erheblichen Anteilen unbebauter freier Landschaft sind solche Landschaftspläne allerdings nicht zu empfehlen. Die Reduktion der vielfältigen Landschaftsfunktionen auf die eine Sammelfunktion „naturhaushaltswirksame Fläche“ würde hier eine sinnwidrige Vergrößerung darstellen. Generell fordern Befürworter einer standardisierten Berechenbarkeit der Erforderlichkeit von Naturschutzmaßnahmen mehr quantitative Ansätze für die Landschaftsplanung und erwarten davon eine Akzeptanzsteigerung zugunsten der Planinhalte.

Auf der Seite der Stadtplanung, speziell der Bauleitplanung, erscheinen die von der Landschaftsplanung vertretenen Belange von Natur und Landschaft bzw. Ökologie nur als ein Anlie-

gen unter vielen. Die Steuerungswirkung der Landschaftsplanung wird dementsprechend von dieser – ausschlaggebenden – Seite nur als begrenzt eingeschätzt. Belegt werden kann das beispielsweise durch die Ergebnisse einer Umfrage unter 1501 Stadtplanern, die in unterschiedlichen Arbeitsbereichen tätig waren, mit dem Ziel einer Berufsfeldanalyse (Institut für Stadt- und Regionalplanung 2014). Danach hatten 29 % der befragten Stadtplaner mit Landschaftsplanung und 10 % mit Ökologie zu tun, wobei dies für die Befragten in der Regel nicht das einzige Aufgabenfeld darstellte. Ökologische Kenntnisse wurden von der Mehrheit (54 %) für erforderlich oder „eher erforderlich“ angesehen. Auf etwas niedrigerem Niveau (48 %) bewegte sich die Einschätzung der Erforderlichkeit einer thematischen Qualifikation auf dem Gebiet der Landschaftsplanung bzw. der Umweltprüfung (44 %). Immerhin 41 % (von 926 Planern, die diese Frage beantworteten) hielten Landschaftsplaner für die Bearbeitung der in ihren Institutionen anfallenden Arbeiten für erforderlich. Unter den in Zukunft aktuellen Aufgaben tauchten Ökologie und Landschaftsplanung allerdings gar nicht auf, 19 % der Antworten benannten zu dieser Thematik nur Umweltverträglichkeitsstudien bzw. den Umweltbericht. Bei der Aufforderung zur freien Formulierung wichtiger Zukunftsthemen wurde aus dem Kreis der 1501 Befragten konkret Klimaschutz (Rang 3 – immerhin ein Teil von Ökologie/Umwelt) von 102 Befragten genannt. Ökologie/Umwelt als Gesamtbereich kam dagegen mit 34 Nennungen nur auf Rang 10 und Landschaftsplanung mit 7 Nennungen abgeschlagen auf Rang 36.

Stadtplaner müssen, wenn sie Entscheidungen der Kommunalpolitiker vorbereiten, vielfältige Sachverhalte im Verhältnis zueinander bewerten und gegeneinander abwägen. Das erfordert einerseits Kenntnis und Beherrschung von speziellen Methoden, andererseits müssen aber auch ausreichende Kenntnisse auf dem Gebiet der einzelnen Fachdisziplinen eingebracht werden können. Es ist zu bezweifeln, dass die persönliche einschlägige Fachkompetenz der meisten Stadtplaner ausreicht, um die oft komplexen ökologischen Zusammenhänge aus der Landschaftsplanung korrekt beurteilen zu können (siehe oben). Um die betreffenden Belange dennoch mit dem ihnen gebührenden Gewicht in die Abwägung vor der Entscheidung über Bauleitpläne einbringen zu können, müssen die ökologischen Grundlagen für die Planaufstellung schon im Vorfeld für diesen Zweck aufbereitet sein. Wichtig dabei ist, dass in entscheidenden Phasen des Planungsablaufs der unterschiedlichen, persönlichen Fachkompetenz bzw. unsachgemäßen oder disproportionalen Bewertung von Umweltbelangen seitens des Planers nicht mehr allein die entscheidende Bedeutung zukommt. Wenn landschaftsplanerische Wertmaßstäbe, Belastungsgrenzen für Schutzgüter und unbedingt einzuhaltende Restriktionen von vornherein planverbindlich definiert sind, dann verliert die alte Maxime zynischer Planer: „Abwägen heißt Wegwägen!“ jede Wirkungskraft.

Die Stadt Potsdam hat aufgrund eines Gutachtens – dabei den Berliner Bestrebungen zur Bilanzierung von Schutzbelangen folgend – einen methodischen Ansatz für die Eingriffsbewertung in der verbindlichen Bauleitplanung entwickeln lassen und fachübergreifend abgestimmt. Der zu ermittelnde „Naturhaushaltswert“ stellt das Bindeglied für die vorkommenden unterschiedlichen ökologischen Sachverhalte dar. Dieses Regelwerk ist behördenverbindlich; damit soll erreicht werden, dass im Stadtgebiet Eingriffe nach einheitlichem Vorgehen bewertet und bilanziert werden. Natürlich erlaubt die Methode auch eine vergleichende Bewertung von Landschaftsteilen, standardmäßig aufgegliedert nach den Schutzgütern Luft/Klima, Biotope, Wasser und Boden, ohne dass eine Bilanzierung erfolgen muss (Landeshauptstadt Potsdam 2013a). Als Grundlagen werden für den biotischen Teil die Biotoptypenkarte, für den abiotischen Teil (Luft/Klima, Wasser, Boden) Angaben aus dem Landschaftsplan herangezogen (Landeshauptstadt Potsdam 2012). Da man auch die Biotoptypenkarte als Bestandteil des Landschaftsplans betrachten kann, lässt sich für Potsdam sagen, dass dem Landschaftsplan eine sehr große Steuerungswirkung zukommt. Je nach Intensität der zu erledigenden Aufgabe

2 können ergänzend weitere Grundlagenerhebungen durchgeführt werden. Raumübergreifende Wirkungszusammenhänge (z. B. ein Biotopverbund) und das Landschaftsbild können mit der Naturhaushaltswertmethode nicht adäquat erfasst und bewertet werden. Hierfür werden ergänzend andere Methoden herangezogen. Die Skalierung des Naturhaushaltswerts für Biotope erstreckt sich zwischen den Werten 0 (für versiegelte Flächen) bis zu 2,5 (z. B. naturnahe Gewässerflächen) und korrespondiert mit der 9-stufigen Bewertungsskala nach Kaule (1991). Die Gesamtbewertung ergibt sich zu 50 % aus dem Naturhaushaltswert für die Biotope, zu weiteren 50 % aus der Bewertung der abiotischen Faktoren. Die Arbeitshilfe enthält Tabellen für die Wertermittlung (Landeshauptstadt Potsdam 2013a). Das Verfahren ist einfach, leicht verständlich und transparent. Das sorgt ebenso für eine hohe Akzeptanz wie die Tatsache, dass es vom Stadtparlament beschlossen und damit allgemein und politisch demokratisch legitimiert ist.

Stark standardisierte Verfahren haben Vorzüge und Nachteile. Vorteilhaft ist neben der Verbindlichkeit und allgemeinen Akzeptanz eine bessere Vergleichbarkeit und Vereinfachung, die zur Rationalisierung der Planaufstellung beiträgt und sogar eine weitgehende Automatisierung der Bewertung im GIS erlaubt. Von Nachteil ist die unbestreitbare Tatsache, dass feine, aber möglicherweise bedeutsame Details und lokale Besonderheiten schwer zu berücksichtigen sind und unterzugehen drohen, sofern Bewertungsergebnisse unflexibel und ohne lokale Korrekturmöglichkeiten gehandhabt werden. Da aber ein solches Verfahren die Planer nicht ersetzen, sondern nur unterstützen soll, bleibt es deren Aufgabe, die zunächst holzschnittartig groben, aber doch richtungsweisenden Bewertungen und Planungsaussagen im Detail zu interpretieren und ggf. zu modifizieren.

2.2.3 Eingriffe in Natur und Landschaft

Wer sich mit der Bemessung und Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft zu befassen hat, wird in jedem Fall auf Informationen aus vorhandenen Landschaftsplänen zurückgreifen, gleichgültig ob diese Arbeiten im Rahmen eines Umweltberichts begleitend zu Planwerken der Bauleitplanung vorgenommen werden oder im Zuge eigener Verfahren, z. B. als landschaftspflegerischer Begleitplan zu größeren Vorhaben einer Fachplanung. Für Landschaftspläne erhobene Grundlagendaten und die dort festgelegten Ziele und Wertmaßstäbe ersetzen zu einem Teil die sonst erforderlichen Grundlagenerhebungen der Eingriffsbearbeitung und ermöglichen i. d. R. Rationalisierung und Kosteneinsparung. Optimal ist es, wenn Grundlagendaten, Bewertungen und sonstige Planaussagen so ausgerichtet sind, dass sie zugleich auch für Bewertung, Bilanzierung und Kompensation von Eingriffsfolgen verwendbar sind. In Potsdam gelingt dies, indem die standardisierte Ermittlung des Naturhaushaltswerts eine Grundlage der Integration in die Bauleitplanung darstellt (vgl. ► Abschn. 2.3 und Landeshauptstadt Potsdam 2013a). Vorteilhaft ist überdies eine rationelle Datenverarbeitung, die im GIS beispielsweise Bilanzierungen in Form von Differenzdarstellungen zwischen Bestand und Planung ermöglicht (vgl. z. B. K7 – Konfliktanalyse in Landeshauptstadt Potsdam 2012). Ob ein Landschaftsplan allerdings in diesem Zusammenhang eine Steuerungswirkung auf die Landschaftsentwicklung zu entfalten vermag, bleibt fraglich und hängt davon ab, ob bei der Eingriffsbearbeitung die Entwicklungskonzepte des Landschaftsplans beachtet werden, oder ob der Landschaftsplan lediglich als „Datensteinbruch“ für rein schematische Bewertungen genutzt wird.

Im Regelfall sind die im Landschaftsplan enthaltenen Daten, Informationen und Planungsaussagen nicht abschließend und damit nicht hinreichend detailliert für die unmittelbare Bewertung von Eingriffsfolgen und Kompensationsmaßnahmen und deren Umsetzung.

Gewöhnlich ist eine verfeinerte, oft auch spezifizierte Grundlagenerhebung und Bewertung erforderlich, und der Landschaftsplan wird lediglich als Vorstufe zur Beplanung von Eingriff und Kompensation angesehen und verwendet, Stichwort: „Teil der vorbereitenden Bauleitplanung“. Immerhin besteht so die Chance, dass die Kompensationsmaßnahmen auf die Ziele und Konzepte des Landschaftsplans ausgerichtet werden und Kompensationsmaßnahmen damit in einen lokalen strategischen Gesamtzusammenhang eingestellt werden können. Dies trägt zur besseren Erreichbarkeit von Kompensationszielen bei.

In ■ Abb. 2.1 ist der Bearbeitungsstand der kommunalen Landschaftsplanung in Brandenburg zusammen mit dem für Flächenpools, die der Kompensation von Eingriffen zu dienen haben, dargestellt. Es wird also bewusst ein Zusammenhang zwischen Landschaftsplanung und der Bearbeitung von Eingriffen dargestellt. Sofern die in den Flächenpools vorgesehenen Maßnahmen der Realisierung von Entwicklungszielen der dortigen Landschaftspläne dienen, existiert eine optimale Steuerungswirkung der Landschaftsplanung auf Kompensationsmaßnahmen der Eingriffsregelung. Die Frage, ob und wie weit die realen Verhältnisse dieser Idealvorstellung entsprechen, könnte eine eigene Untersuchung wert sein.

2.3 Nutzung landschaftsplanerischer Fachinhalte

2.3.1 Das Planungsinformationssystem PLIS im engeren Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg

Bei der Region Berlin-Brandenburg handelt es sich um einen von sehr vielfältigen Planungen mehrfach überprägten Ballungsraum. Das Planungsinformationssystem PLIS wurde vom Referat Raumbeobachtung des Landesamts für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (LUGV) vorrangig als Auftragsarbeit zugunsten der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung der Länder Berlin und Brandenburg entwickelt (Beyer o.J.), aber auch für die eigene analytische Arbeit auf dem Gebiet der Raumbeobachtung und Landesplanung. Es bündelt sowohl verfahrensrelevante als auch räumliche Informationen zu Planungsvorhaben im gemeinsamen Planungsraum. Es wurde seit 2006 entwickelt und dabei häufig erweitert und modifiziert. Die zugrundeliegenden Sach- und Geodaten werden in einer über das Landesverwaltungsnetz zugänglichen zentralen Datenbank verwaltet. Das Landesamt für Bauen und Verkehr (LBV) Brandenburg koordiniert die Verwaltungsabläufe zur Regelung der Pflege, Aktualisierung und Nutzung dieser hochkomplexen länder- und ressortübergreifenden Dokumentation von Planwerken und Planungsprozessen. Der Landesbetrieb Landesvermessung und Geobasisinformation Brandenburg (LGB) gewährleistet die flächen- und lagegetreue Darstellbarkeit der Planinhalte auf der Basis topographischer Karten. 2012 waren im PLIS folgende Planungsinhalte erfasst (■ Tab. 2.1).

Verwendet wird dieses verwaltungsinterne Informationssystem vor allem für die Vorbereitung und Begleitung von Planungsprozessen, bei denen eine Berücksichtigung anderer Planungen oder auch von Veränderungen während des Planungszeitraums erforderlich ist; dies ist der Regelfall bei den meisten Planungen, wie bei kommunalen Bauleitplanungen und Raumordnungsverfahren, bei speziellen Planungen, z. B. zu raumbedeutenden Einzelobjekten wie Gewerbe- und Wohngebieten oder Freizeitanlagen. Zwei Kategorien solcher „raumbedeutender Einzelobjekte“ ist im PLIS wegen ihrer Bedeutung im Verflechtungsraum Berlin-Brandenburg und für die gemeinsame Landesplanung (GL) beider Länder besondere Beachtung geschenkt worden, nämlich „Windenergieverfahren“ und „Einkaufszentren“. Sie sind deshalb in den letzten beiden Zeilen der ■ Tab. 2.1 separat aufgeführt. Die GL war hier nicht selbst planerisch tätig, sondern

■ Tab. 2.1 Planungsinformationssystem Berlin-Brandenburg (PLIS), enthaltene Planwerke (Stand 2012)

Planungsbereich	Anzahl	Planwerke, Verfahren
Bauleitplanung	13.850	Bebauungspläne
	972	Flächennutzungspläne
Landesplanung	1597	Raumordnungsverfahren
Sonstige Planung	2	Zielabweichungsverfahren
	0	Untersagungsverfahren
	2655	Satzungen
	470	Rahmenpläne
	5126	Sonstige Beteiligungen
	1697	Windenergieverfahren
	1917	Verfahren für Einkaufszentren

hat diese Planungen nachrichtlich übernommen. Windkraftanlagen sind vor ihrem Bau i. d. R. einem Genehmigungsverfahren nach BImSchG unterzogen worden, größere Windparks auch einem Raumordnungsverfahren. Der in den 90er Jahren zeitweise sehr hektische kommunale Planungswettlauf um neue großflächige Anlagen für den Einzelhandel stellte einerseits wegen der großen Anzahl eine große planerische Herausforderung dar, konnte aber andererseits wegen vergleichbarer typischer Erfordernisse in ähnlicher Weise bearbeitet werden; diese Entwicklung kann inzwischen als abgeschlossen gelten; seit 2011 gibt es bei dieser Kategorie kaum noch Veränderungen des Datenbestandes. Große Bedeutung hat die länderübergreifende Datenbank des PLIS nach wie vor für Diskussionen- und Abstimmungsvorgänge im Rahmen der Gemeinsamen Landesplanung sowie für die Regionalstatistik. Sie erlaubt eine Darstellung der jeweils relevanten Inhalte in Form von tabellarischen Übersichten, thematischen Karten, Bildern und lagegetreuer Wiedergabe auf Basis topographischer Karten. Flächengenau werden vor allem Bebauungspläne, Flächennutzungspläne, ausgewählte Landesentwicklungspläne und Schutzgebiete in Maßstäben zwischen 1:25.000 und 1:100.000 dargestellt. Dieser fast 4000 Einzelmerkmale je Gemeinde umfassende Bestand wird jährlich aktualisiert, wodurch längerfristige Zeitreihenvergleiche ermöglicht werden. Die Analyse und Bewertung von Zeitreihen führt nur dann zu sinnvollen Ergebnissen, wenn der Datenbestand an den jeweiligen Gebietsstand angepasst wird. Wegen fast ständig laufender Verwaltungs- und Gebietsreformen, Eingemeindungen usw. entstehen Änderungen der Gemeindezugehörigkeit von Flächen und Ortsteilen, die leicht zu Fehlern bei der Zurechnung von Attributen, zumindest aber zu Fehlinterpretationen der Analyse von Entwicklungen führen können. Da der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) die Daten nur zum jeweils gültigen Gebietsstand veröffentlicht bzw. bereit stellt, wird innerhalb des PLIS der gesamte Datenbestand jeweils rückwirkend auf den aktuellen Gebietsstand umgerechnet.

Das ist mit einem erheblichen Aufwand verbunden, da es nicht nur um die Addition von Daten und Informationen ehemals selbständiger Gemeinden zu einer neuen, größeren Gemeinde geht. Vielmehr gibt es auch eine ganze Reihe wesentlich komplizierterer Indikatoren (z. B. Durchschnittsalter der Bevölkerung). Der Aufwand wird betrieben, weil es keine andere Institution im Land Brandenburg gibt, die diese Rückrechnungen durchführt, und weil andererseits nur so Entwicklungen bewertet sowie Trends und Prognosen als Bestandteil der Raumbeobachtung abgeleitet werden können.

Die räumliche Wirkung der Landschaftsplanung

Evaluation, Indikatoren und Trends

Wende, W.; Walz, U. (Hrsg.)

2017, XIV, 198 S. 39 Abb., 32 Abb. in Farbe., Hardcover

ISBN: 978-3-658-13555-3