

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

---

**Band 166**

**Partizipation und Landschaftsplanung im  
Kontext der Lokalen Agenda 21**

**Beiträge einer gemeinsamen Tagung des Landesamtes  
für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht, Rheinland-Pfalz,  
der Landeszentrale für Umweltaufklärung und der  
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
an der DHV Speyer, 29. 10. – 30. 10. 2001**

**Herausgegeben von**

**Dieter Beck, Christoph Best, Rudolf Fisch  
und Karl-Heinz Rother**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Partizipation und Landschaftsplanung  
im Kontext der Lokalen Agenda 21**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 166

# Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext der Lokalen Agenda 21

Beteiligungsformen als Strategien zur Planerstellung  
und -umsetzung in Wissenschaft und Praxis

Beiträge einer gemeinsamen Tagung des Landesamtes  
für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht, Rheinland-Pfalz,  
der Landeszentrale für Umweltaufklärung und der  
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
an der DHV Speyer, 29. 10. – 30. 10. 2001

Herausgegeben von

Dieter Beck, Christoph Best, Rudolf Fisch  
und Karl-Heinz Rother



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11513-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die Idee zu diesem Buch ergab sich aus einem gemeinsamen Interesse von Verwaltungspraxis und Wissenschaft an Fragen der öffentlichen Planung. So fand auf Initiative des Landesamts für Umweltschutz und Gewerbeaufsicht, Rheinland-Pfalz, in Zusammenarbeit mit der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 29.10. – 30.10. 2001 in Speyer eine Tagung zum Thema „Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext der Lokalen Agenda 21“ statt. Die Durchführung der Tagung erfolgte mit der finanziellen Unterstützung der Landeszentrale für Umweltaufklärung, Rheinland-Pfalz. Als Referenten konnten Wissenschaftler aus verschiedenen Fachdisziplinen, Verwaltungspraktiker und externe Planungsexperten gewonnen werden. Dadurch konnte ein breites Spektrum an Wissen und Erfahrungen vermittelt werden. Darüber hinaus ergab sich ein intensiver Erfahrungsaustausch zwischen Praxis und Wissenschaft durch die engagierten Beiträge der Tagungsteilnehmer in Anschluss an die Vorträge und in verschiedenen Workshops.

Für diesen Band wurden die Vorträge der Tagung überarbeitet. Darüber hinaus wurden weitere Experten als Autoren gewonnen, um auch einer weniger mit Planungs- und Agenda 21-Prozessen vertrauten Leserschaft einen Einblick in diese spannende Thematik zu ermöglichen.

Die Herausgeber bedanken sich ganz herzlich bei allen Autorinnen und Autoren für ihre engagierte Mitwirkung an diesem Band. Wir bedanken uns bei der Landeszentrale für Umweltaufklärung für die finanzielle Unterstützung der Tagung, ohne die dieses Buch in der Folge kaum hätte entstehen können. Unser großer Dank gebührt auch dem Verlag Duncker & Humblot, Berlin, Herrn Professor Dr. Norbert Simon und Herrn Lars Hartmann, die unser Buchprojekt stets konstruktiv und wohlwollend begleitet haben. Das Buch wäre jedoch in dieser Form nicht entstanden ohne den engagierten Einsatz von Frau Inka Tehranian, Technische Assistentin am Lehrstuhl für Empirische Sozialwissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Für ihr professionelles Text-Engineering möchten wir uns ganz herzlich bedanken.

Speyer und Oppenheim, im November 2003

*Dieter Beck, Christoph Best, Rudolf Fisch und Karl-Heinz Rother*



# Inhaltsverzeichnis

Geleitwort

Von *Hendrik Hering* ..... 11

## Einleitung

Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext  
der Lokalen Agenda 21 – Einführung und Übersicht

Von *Dieter Beck, Christoph Best, Rudolf Fisch* und *Karl-Heinz Rother* ..... 17

Umweltplanung im System der räumlichen Planung in Deutschland

Von *Frank Scholles* ..... 23

## Bestandsaufnahme: Landschaftsplanung und Partizipation

Wahrnehmung, Berücksichtigung, Umsetzung der Landschaftsplanung  
bundesweit und in Rheinland-Pfalz

Von *Dietwald Gruehn* ..... 47

Rechtliche Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume bei der  
Aufstellung von Landschaftsplänen

Von *Thorsten Siegel* ..... 69

Die örtliche Landschaftsplanung als Instrument einer nachhaltigen  
kommunalen Entwicklung

Von *Luise Preisler-Holl* ..... 91

Bürgerbeteiligung an kommunalen Planungs- und Entscheidungsprozessen –  
Sozial- und organisationspsychologische Grundlagen

Von *Dieter Beck* ..... 101

Möglichkeiten der Mediation im Umwelt- und Planungsbereich in  
Deutschland

Von *Dieter Kostka* ..... 115

Beteiligungsverfahren bei kommunalen und regionalen Konflikten um  
Flächennutzungen

Von *Michael Wormer* ..... 133



Internetgestützte Bürgerbeteiligung bei kommunalen Konflikten:  
Das Esslinger Fallbeispiel

Von *Matthias Trénel, Hans Hagedorn und Oliver Märker* ..... 137

**Erfahrungen aus der Praxis**

Vom Leitbild zum Programm –  
Lokale Agenda 21 in Rheinland-Pfalz

Von *Michael Staaden* ..... 161

Das Modellvorhaben „Entwicklungskonzeption Dahner Felsenland“ –  
Eine kommunale Sicht

Von *Wolfgang Bambey* ..... 163

„Entwicklungskonzeption Dahner Felsenland“ aus Sicht eines beteiligten  
Beratungsunternehmens

Von *Dieter Popp* ..... 167

Landschaftsplanung als Managementaufgabe –  
Das Pilotprojekt Morbach-Gonzerath

Von *Bernhard Ullrich* ..... 173

Umwelt und Wirtschaft im Dialog –  
Gewerbegebiet Austraße 2010 in Speyer

Von *Maria-Theresia Kruska und Carola Schnug-Börgerding* ..... 183

Botschaft und Potenzial von Agendaprozessen am Beispiel der Binger  
Agenda 21 – Diskutierkreis oder Ideenwerkstatt?

Von *Sandra Kern* ..... 195

Effektivität von Beteiligungsprozessen –  
Bericht aus der Praxis

Von *Christian Bechtle* ..... 199

**Empfehlungen zur Gestaltung von Planungsprozessen**

Handlungsleitfaden für die Konzeption und Begleitung regionaler  
Entwicklungsprozesse

Von *Joachim Albrech und Katja Königstein* ..... 211

Maßnahme Lokale Agenda 21 –  
Leitfaden „Kommunaler Naturschutz“

Von *Jürgen Ott* ..... 223

**Perspektiven**

Perspektiven für die Landschaftsplanung in Rheinland-Pfalz Von <i>Christoph Best</i> .....	243
Landschaftsplanung im Kontext zu neueren Entwicklungen im Natur- und Umweltschutz Von <i>Torsten Wilke</i> .....	253
Kommunale Nachhaltigkeitspolitik nach Johannesburg – Von der „Local Agenda 21“ zur „Local Action 21“ Von <i>Stefan Kuhn</i> .....	279
<b>Verzeichnis der Autoren</b> .....	287



## **Geleitwort**

Von Hendrik Hering

Elf Jahre nach der „Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung (UNCED)“ in Rio de Janeiro 1992, ist das Thema Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext der Lokalen Agenda 21 so aktuell wie nie zuvor. Dabei stellen sich folgende Fragen: Wie ist der Stand nachhaltiger Entwicklung in Deutschland, in Rheinland-Pfalz und in den Kommunen. Welche Hindernisse stehen einer stärkeren Umsetzung im Wege und wie können diese aus dem Weg geräumt werden?

Nachhaltige Entwicklung, die Initiierung und Umsetzung Lokaler Agenda 21-Prozesse ist untrennbar verbunden mit Fragen der Partizipation. Eine weitere Frage ist die Rolle der Landschaftsplanung bei der nachhaltigen Entwicklung der Gemeinden. Wie kann sie ins Bewusstsein breiter Bevölkerungskreise getragen werden und wie können ihre Ziele vermehrt umgesetzt werden? Diese Fragen sind entscheidend für eine nachhaltige Entwicklung unserer Gemeinden. Patentrepte gibt es sicherlich nicht und lokale Besonderheiten erfordern intelligente Lösungsansätze.

Die kommunale Landschaftsplanung hat über ihren gesetzlichen Auftrag als Abwägungsmaterial in der Bauleitplanung hinaus auch immer informellen Charakter als Entscheidungsgrundlage für die tägliche politische Arbeit und das Handeln von Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung. Das impliziert aber auch, dass ihre Ziele niemals statisch sein können. Es kann kein idealtypischer Zustand von Natur und Landschaft festgeschrieben werden. Landschaftsplanung stellt viel mehr eine ökologisch und gestalterisch vertretbare Gesamtkonzeption als Vorschlag für Flächenwidmungen zur Diskussion. Dabei ist es sicherlich sinnvoll, eine organisatorische und inhaltliche Verknüpfung mit Lokalen Agenda 21-Aktivitäten in Städten und Gemeinden herzustellen.

Eine breite Beteiligung von Bürgern im Lokalen Agenda 21-Prozess kann das Interesse und das Verständnis für Planungen und die Umsetzung verbessern und hilft Distanzen zwischen Politik, Verwaltung und Planbetroffenen abzubauen. Aktive Bürgerbeteiligung und kooperative Verfahren führen zu mehr und vor allem auch zu verbesserter Information für alle beteiligten Akteure. Schließlich ist Kommunikation zwischen den Beteiligten eine wesentliche Vo-

raussetzung für eine bedürfnisgerechte und nachhaltige Planung. Denn je mehr unterschiedliche Interessen berücksichtigt werden, desto bedürfnisgerechter und langfristig zufriedenstellender können Vorhaben auch realisiert werden. Damit wird Akzeptanz für die Planungen geschaffen und den Bürgern die Chance gegeben, sich mit ihrer Planung zu identifizieren. Solche Planungen haben dann auch wirkliche Realisierungschancen.

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat eine „Landes-Agenda“ erarbeitet und verabschiedet, die für die Landesregierung ein Zielsystem für eine nachhaltige Entwicklung in Rheinland-Pfalz formuliert. Mit den in diesem Programm bereits verwirklichten und geplanten Maßnahmen leistet die Landesregierung ihren Beitrag zur Zukunftsfähigkeit des Landes und zur Lebensqualität unserer Bürgerinnen und Bürger und für zukünftige Generationen. Zum Energiemanagement und zur effizienteren Energienutzung werden verschiedenste Projekte durchgeführt, die einen Beitrag zur Verminderung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes liefern. Dazu gehört zum Beispiel die effiziente Energienutzung von Industrieanlagen oder das Energiesparen an Schulen.

Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung ist Dialog und Vernetzung. Deswegen gibt es Kooperationsvereinbarungen mit Industrie- und Handelskammern, den Handwerkskammern, den Architekten und Ingenieuren im Land, dem Sparkassen- und Giroverband und den Hochschulen des Landes, mit dem Ziel, gemeinsame Projekte nachhaltiger Entwicklung zu initiieren und das Wissensmanagement über nachhaltige Entwicklung zu verbessern.

Rheinland-Pfalz hat als erstes Bundesland das Instrument des Öko-Kontos eingeführt. Damit steht den Kommunen ein Instrument für ein ökologisches Flächenmanagement zur Verfügung, mit dessen Hilfe schon im Vorfeld von Bauvorhaben die Kompensationsmaßnahmen für Natur und Landschaft geleistet werden können.

Städte und Gemeinden werden bei der Anlage naturnaher Erlebnisspielräume und Schulhöfe unterstützt. Um Rheinland-Pfalz besonders kinderfreundlich zu machen, wurden bis heute weit über 200 Projekte gefördert, die dazu beitragen, ein kind- und gleichzeitig umweltgerechtes Umfeld zu gewährleisten.

Das Ziel nachhaltiger Entwicklung ist die „Gestaltung der Zukunft“, die Schaffung von Wohlstand und Lebensqualität für uns und künftige Generationen. Und dazu gehört an erster Stelle die Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen, die Bewahrung einer intakten Umwelt als Voraussetzung menschlicher Existenz und die Erkenntnis, dass die Natur Grenzen hat, die zu akzeptieren sind. Aber dazu gehört auch die Deckung der materiellen Bedürfnisse durch wirtschaftliches Handeln und Chancengleichheit, Teilhabe und Solidarität als Voraussetzung sozialen Zusammenhaltes.

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung wird in Lokalen Agenda 21-Prozessen umgesetzt und konkretisiert. Und deren Erfolg steht und fällt mit dem Engagement der Bürgerinnen und Bürger in unseren Gemeinden. Dieses Engagement gilt es zu fördern, besonders bei der Erarbeitung und Umsetzung von Planungen wie der kommunalen Landschaftsplanung.



## **Einleitung**





# **Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext der Lokalen Agenda 21 – Einführung und Übersicht**

Von Dieter Beck, Christoph Best, Rudolf Fisch und Karl-Heinz Rother

## **I. Defizite bei der Umsetzung der Landschaftsplanung**

Kommunale Landschaftsplanung findet ihre rechtliche Grundlage neben dem rahmenrechtlichen Bundesnaturschutzgesetz vor allem in den jeweiligen Landesnaturschutzgesetzen. Ihre Ausgestaltung bei der Aufstellung der Landschafts- und Grünordnungspläne ist jedoch entscheidend vom Willen des Rates und der Verwaltung in den Gemeinden sowie der landesüblichen Planungs- und Beteiligungspraxis abhängig.

Mit den Planungsinstrumenten „Bauleitplanung“ und „Landschaftsplanung“ formulieren die Kommunen Ziele für ihre städtebauliche Entwicklung, für ihre landschaftliche Entwicklung und Vieles mehr. Es ist aber immer wieder festzustellen – und dies gilt für die gesamte Bundesrepublik – dass viel zu wenige dieser Ziele tatsächlich umgesetzt werden. Hier steht die Landschaftsplanung in der Kritik: Sie verursacht hohe Kosten und erzielt wenig Wirkung oder: sie liefert zwar in aller Regel fachlich hoch qualifizierte Entscheidungsgrundlagen, wird aber in der Praxis viel zu wenig genutzt. So geben Länder und Kommunen viel Geld für gute Planungen aus. Diese werden dann aber nur zum Teil umgesetzt. Manchmal stoßen sie sogar auf den Widerstand verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, weil diese andere Interessen vertreten. So werden beispielsweise Ziele der Landschaftsplanung, die dann als ökologische Festsetzung in Bebauungsplänen ihren Niederschlag finden, hinterher in Stadt und Landschaft nur unzureichend verwirklicht. Liegt es daran, dass an den Bedürfnissen der Betroffenen vorbeigeplant wird? Oder wurden die Sinnhaftigkeit und die Vorteile der Ziele nicht ausreichend vermittelt und konnten dadurch erst gar nicht wahrgenommen werden?

Chancen für die Umsetzung der Landschaftsplanung bestehen im Agenda 21-Prozess: Über die Reaktivierung vorhandener Landschaftspläne, die Realisierung von Einzelprojekten unter Beteiligung interessierter und betroffener Akteure und die Neuaufstellung von Landschaftsplänen im Rahmen partizipativer Planungsprozesse können bisher ungenutzte kreative Potentiale erschlossen und neue Kooperationen aufgebaut werden.

„Partizipation“ ist die Teilhabe breiter Bevölkerungsschichten oder der von bestimmten Vorhaben betroffenen Bürgerinnen und Bürger an politischen und sozialen Entscheidungsprozessen. Politik und Verwaltung dürfen also Partizipation nicht als Selbstzweck, als Beschäftigungstherapie für Planbetroffene oder als „Diskussion um der Diskussion willen“ missverstehen. Sie kann nur dann funktionieren, wenn sie offen und ehrlich ist und wenn die Beteiligten den Planungsprozess auch tatsächlich beeinflussen können. Ein Forum, bei dem die Beteiligten den Eindruck gewinnen, nur vordergründig beteiligt zu werden, aber nichts am Ergebnis ändern zu können, ist von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Das kann aber nicht heißen, dass Partizipation etwa ein verwaltungsrechtliches Entscheidungsverfahren ersetzt. Sie kann aber Mittel und Bestandteil eines solchen Verfahrens sein. In unseren differenzierten öffentlich-rechtlichen Verfahren bleibt die Verantwortung für die Abwägung und damit für die Entscheidung bei den dazu legitimierten Vertretern, also letztlich bei unseren politischen Entscheidungsgremien.

Aber auch formelle Verfahren nach geltendem Verwaltungsrecht kennen seit langem Mindeststandards der Partizipation. So sind zahlreiche Planungsinstrumente mit partizipativen Elementen versehen, wie z.B. der öffentlichen Planauslage, der Anhörung und Erörterung bei der Bauleitplanung. Hier werden bei der vorgezogenen oder frühzeitigen Bürgerbeteiligung beispielsweise die Planungsabsichten auf geeigneten Veranstaltungen öffentlich dargelegt. Ziel und Zweck der Planung, Alternativen und mögliche Auswirkungen werden hier erörtert. Dadurch sollen die Bürger frühzeitig informiert und in die Lage versetzt werden, tatsächlich frühzeitig Einfluss auf den Planentwurf zu nehmen.

Vielfach wird aber heute eine weitergehende Beteiligung der Bürger gefordert. Auch in informellen Verfahren, wie Lokalen Agenda 21-Prozessen, ist zu überlegen, in welcher Situation welche Methode die am besten geeignete ist. Planungsprozesse sind zu optimieren, die Betroffenen vor Ort und die Bürger insgesamt einzubinden. Nur so können die Gemeinden tatsächlich zu einer nachhaltigen Entwicklung kommen. Die Umsetzung stadtgestalterischer und ökologischer Maßnahmen muss zum Anliegen aller werden. Das ist nur zu erreichen, wenn die Akzeptanz für die Landschaftsplanung verbessert wird.

Nach der Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro hat Partizipation auf kommunaler Ebene einen neuen Schub bekommen. Für die Aufstellung, Gestaltung und Umsetzung Lokaler Agenden können verschiedenste Formen der Partizipation genutzt werden.

Die Integration der Landschaftsplanung und der Bauleitplanung in die Lokale Agenda 21 ist eine Chance sowohl für die Planungen, als auch für den Agen-

da-Prozess selbst. Die Planung profitiert dadurch, dass ihre Ziele auf eine breitere Basis in der Bürgerschaft gestellt werden. Dadurch steigern sich Bekanntheitsgrad und Akzeptanz. Die Umsetzung wird so erleichtert.

Für den Agenda-Prozess bringt die frühzeitige Integration der Planung den Vorteil, dass durch die Planung vorbereitete und getroffene Entscheidungen über die kommunalen politischen Gremien hinaus durch die Bürgerschaft mitgestaltet werden können.

So sind zur Erhöhung der Akzeptanz der kommunalen Bauleit- und Landschaftsplanung bei Bürgern und Landnutzern informelle, kommunikative Instrumente bereits erprobt und auch zum Teil zum festen Bestandteil von Planungsprozessen geworden. Insbesondere die Nutzung der Partizipationsform „Runder Tisch“ hat sich zur Diskussion von Szenarien und Leitbildern in einer umsetzungsorientierten Landschaftsplanung für eine nachhaltige Bauleitplanung als vorteilhaft erwiesen.

Die Agenda-Prozesse und die Landschaftsplanung können wechselseitig voneinander profitieren. Wenn sich die Landschaftsplanung in die Entwicklungs- und Diskussionsprozesse im Rahmen der Lokalen Agenda 21 einbringt, bestehen ihre Vorteile vor allem in der Sammlung neuer Ideen und Impulse und in der Gewinnung neuer Kooperationspartner. Die Partizipation vieler Akteure führt darüber hinaus zu einer Steigerung der Akzeptanz des Naturschutzes. Die Lokale Agenda 21 und ihre Akteure können mit der Landschaftsplanung die Chancen zur Umsetzung ihrer Verbesserungsvorschläge für den Bereich „Natur und Landschaft“ steigern. Mit dem Landschaftsplan steht ihnen ein fachlich qualifiziertes Vorsorgeinstrument zur Verfügung.

## **II. Übersicht der Buchbeiträge**

Die Buchbeiträge gliedern sich in fünf Teile.

Die Einleitung beginnt mit einem Beitrag über das mehrstufige System der räumlichen Planung in Deutschland (Scholles, Institut für Landesplanung und Raumforschung, Universität Hannover). Dieser Beitrag dient zur Einführung insbesondere interessierter Laien, um Planungsprozesse besser verstehen zu können.

Der zweite Teil, „Bestandsaufnahme: Landschaftsplanung und Partizipation“, beginnt mit einer empirischen Studie „Kritische Evaluation der Landschaftsplanung in Rheinland-Pfalz“ im Vergleich zur Bundesrepublik (Gruehn, Technische Universität Berlin). Es folgt eine Analyse der Bedeutung der örtlichen Landschaftsplanung als Instrument der nachhaltigen kommunalen Ent-