

VARIA

ALBERT SCHMIDT

Leitlinien und Leitbilder für eine ökologisch orientierte Regionalplanung

Beispiel Nordrhein-Westfalen*

Kurzfassung

In dem Beitrag wird eingangs das Planungssystem von Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland erläutert und werden ökologische Planinhalte bzw. deren rechtliche Grundlagen anhand nordrhein-westfälischer Beispiele dargestellt. Als Konsequenz aus den wachsenden Ansprüchen an den Freiraum wird eine stärker ökologisch orientierte Regionalplanung gefordert, die geeignet sein muß, neben den traditionellen

Koordinierungs- und Abstimmungsfunktionen auch eine Mittlerfunktion bei Konflikten zwischen Ökologie und Ökonomie zu erfüllen. Um dieses Ziel zu erreichen, wird vorgeschlagen, daß Landes- und Regionalplanung ihre raumbedeutsamen Ziele und Erfordernisse aus einem landesweiten Landschaftsprogramm und eigenständigen Landschaftsrahmenplänen als umfassende Fachkonzepte für Natur und Landschaft ableiten. Für Nordrhein-Westfalen bietet die inhaltliche Grundlage dafür das neue naturschutzpolitische Programm "Natur 2000 in NRW". Die möglichst um-

fassende Integration landschaftsrahmenplanerischer Zielvorstellungen in den Regionalplan setzt voraus, daß der Landschaftsrahmenplan umsetzungsorientiert konzipiert wird und sich sein Inhalt möglichst auf räumlich präzise darstellbare Planungsziele beschränkt.

1. Einführung in die Thematik

Die Bedeutung von Landes- und Regionalplanung ist in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren ständig zurückgegangen. Diese Entwicklung ist zu bedauern, weil mit dem Akzeptanz-Verlust von Landes- und Regionalplanung die Bauleitplanung und Fachplanungen ihre Durchsetzungsmöglichkeiten – häufig zu Lasten ökologischer Belange – verbessert haben.

In den Bundesländern wird deswegen darauf hingearbeitet, Landesplanung und Regionalplanung an die neuen Anforderungen, die sich aus aktuellen ökonomischen Entwicklungen ergeben, anzupassen, aber gleichzeitig die bisherigen Instrumente mit ökologischen Rahmenregelungen anzureichern. Dabei besteht weitgehender Konsens, daß eine durch räumlich konkrete ökologische Zielbestimmung ergänzte und damit verbesserte Regionalplanung ihren Stellenwert wieder erhöhen könnte. Gleichzeitig würde damit eine Abwägungsgrundlage auf der überörtlichen Planungsebene geschaffen werden, um den ökonomischen Zielen konkrete ökologische Erfordernisse gegenüberstellen zu können.

Die über zahlreiche Änderungen von Gesetzen und Landesverfassungen auch politisch gewollte konsequentere Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen (im übrigen ein Phänomen, das bisher nur Industrienationen mit hohem Wohlstandsniveau, leider jedoch nicht die Entwicklungsländer akzeptieren), kann nur mit Hilfe einer ökologisch orientierten Regionalplanung erreicht werden, einer Regionalplanung, die in der Lage ist, den Ermessensspielraum der Kommunen für die Bauleitplanung, für Baugenehmigungen außerhalb der Bebauungspläne und für die in Natur und Landschaft eingreifenden Fachverwaltungen im Interesse einer stärkeren Berücksichtigung ökologischer Belange zu beeinflussen.

Das Thema "Leitlinien und Leitbilder für eine ökologisch orientierte Regionalplanung", dargestellt am Beispiel Nordrhein-Westfalen, soll mit der Beantwortung von neun Fragen behandelt werden:

2. Wer ist für die Raumplanung in Deutschland zuständig?

Die Raumplanung in Deutschland ist dreistufig gegliedert und auf den Ebenen von Bund, Ländern und Regierungsbezirken angesiedelt.

Der Auftrag der Bundesregierung, die Raumordnung rahmenrechtlich zu regeln, basiert auf dem mehr als 25 Jahre alten Raumordnungsgesetz, das 1991 novelliert worden ist. In diesem Raumordnungsgesetz hat der Bund die Grundsätze der Raumordnung festgelegt und die Länder verpflichtet, für ihre Gebiete übergeordnete und zusammenfassende Programme oder Pläne aufzustellen sowie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit Hilfe eines Raumordnungsverfahrens (fehlt noch in Nordrhein-Westfalen) abzustimmen. Auf der Ebene der Raumordnungsverfahren wird die erste Stufe der Umweltverträglichkeitsprüfung (Prozeß-UV) durchgeführt.

Die Landesregierungen der Bundesländer sind zuständig für die Landesplanung. In Nordrhein-Westfalen ist dies der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft. Im Landesplanungs- und Landesentwicklungsgesetz sind Aufgabe und Organisation der Landesplanung und deren Instrumente festgelegt worden. Zu

den Instrumenten der Landesplanung gehören das Landesentwicklungsprogramm mit Grundsätzen und allgemeinen Zielen für Raumordnung und Landesplanung sowie die Landesentwicklungspläne. Ihr Maßstab sollte nicht größer als 1 : 200 000 sein. Auf dieser Ebene ist das Landschaftsprogramm als oberste Planungsstufe der Landschaftsplanung anzusiedeln.

Die Regionalplanung liegt in der Mehrzahl der Bundesländer in den Händen der *Bezirksplanungsbehörden bei den Regierungspräsidenten* oder bei Planungsverbänden als Körperschaften des öffentlichen Rechts. In Nordrhein-Westfalen werden die Regionalpläne (hier Gebietsentwicklungspläne genannt) für das Gebiet eines Regierungsbezirks – unterteilt in räumliche und sachliche Teilabschnitte – durch die Bezirksplanungsbehörden bei den jeweiligen Regierungspräsidenten erarbeitet. Ein Bezirksplanungsrat, dem die politischen Vertretungen der Kreise und kreisfreien Städte des Regierungsbezirks entsprechend ihrer Gemeindegewahlergebnisse angehören, trifft die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes und beschließt die Aufstellung. Die Genehmigung erteilt der Umweltminister als Landesplanungsbehörde.

Die Gebietsentwicklungspläne legen die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. In Nordrhein-Westfalen erfüllt der Gebietsentwicklungsplan bisher gleichzeitig auch die Funktion eines Landschaftsrahmenplanes und eines forstlichen Rahmenplanes. Zu diesem Zweck ist im Landschaftsgesetz vorgeschrieben worden, daß die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung (LÖLF) auf Anforderung der Regierungspräsidenten einen ökologischen Fachbeitrag erarbeitet, der den Bezirksplanungsbehörden für die Erarbeitung eines Gebietsentwicklungsplanes zur Verfügung gestellt wird (Primärintegration).

3. Was versteht man unter einer ökologisch orientierten Regionalplanung?

Im Mittelpunkt einer ökologisch orientierten Regionalplanung muß der Schutz des Freiraumes und seiner Funktionen stehen. Zu den Aufgaben einer ökologisch orientierten Regionalplanung zählen deswegen insbesondere:

- a) Die Entwicklung von räumlich konkreten Leitzielen mit Handlungsvorgaben zum Schutz und zur Entwicklung von Naturraumpotentialen und Freiraumfunktionen.
- b) Die Darstellung von "Vorranggebieten" mit einer besonderen Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz sowie den Wasserschutz.
- c) Die Durchdringung des regionalplanerischen Zielsystems mit überörtlichen ökologischen Rahmenregelungen zur Begrenzung von Raumnutzungsansprüchen, zur Sicherstellung einer umweltverträglichen und ressourcenschonenden Landbewirtschaftung sowie zur Beeinflussung aller in Natur und Landschaft eingreifenden Fachverwaltungen, um die natürlichen Funktionen des Naturhaushaltes zu erhalten (1).

4. Welche Entwicklungen sprechen für eine ökologisch orientierte Regionalplanung?

Durch eine Ergänzung mit ökologischen Zielbestimmungen würden der Regionalplanung weitere Aufgaben zugewiesen wer-

den können, die für die voraussehbaren Entwicklungen von Bedeutung sind. Neben der traditionellen Koordinierungs- und Abstimmungsfunktion kann eine ökologisch orientierte Regionalplanung auch eine Mittlerfunktion bei Konflikten zwischen Ökologie und Ökonomie erfüllen. Darüber hinaus hätte sie Ausgleichsfunktionen wahrzunehmen, um sicherzustellen, daß bei unabwendbarem Bedarf für die Inanspruchnahme von Freiraum an anderer Stelle ein "ökologisches Äquivalent" geschaffen wird. Dazu bedarf es aber Bilanzen über die ökologisch bedeutungsvollen Flächen.

Diese beiden neuen Aufgabenschwerpunkte gewinnen einerseits im Hinblick auf eine verfehlte europäische Agarpolitik mit großräumigen Flächenstillegungen und dem anhaltenden Sterben vor allem kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe immer mehr an Bedeutung. Andererseits sind Mittler- und Ausgleichsfunktionen einer ökologisch orientierten Regionalplanung auch für die sich aus den Umweltverträglichkeitsprüfungen und den Kompensationsverpflichtungen bei Eingriffen in Natur und Landschaft ergebenden Konsequenzen von Relevanz.

Eine neue Generation von Regionalplänen hat sich auch auf die absehbaren, vielfältigen wirtschaftlichen Entwicklungen in den Industrieregionen einzustellen. Dies gilt ganz besonders für Nordrhein-Westfalen, dessen Regierung für die vor allem im Ruhrgebiet durch Umstrukturierungs- und Anpassungsprozesse ausgelösten Veränderungen als politisches Ziel die ökologische und ökonomische Erneuerung der Verdichtungsgebiete vorgegeben hat. Betroffen davon sind Wirtschaftszweige wie der Bergbau und die Stahlindustrie, die durch neue Unternehmen, z.B. der High-Tech-Industrie und der Umwelttechnik, ersetzt werden. Dazu kommt die Abdeckung des Wohnungsfehlsbedarfs von mindestens 350 000 Einheiten allein in Nordrhein-Westfalen. Es liegt also auf der Hand, daß neue Flächenansprüche den Druck auf die freie Landschaft erheblich erhöhen werden. Deswegen ist die Notwendigkeit, mit ökologischen Rahmenvorgaben auf der Ebene von Landes- und Regionalplanung flächenbeanspruchende Entwicklungen zu beeinflussen und zu steuern, selten so groß gewesen wie zur Zeit.

Um diese neuen Aufgaben bewältigen zu können, muß die Regionalplanung eine neue Flächenhaushaltspolitik entwickeln, die neben der Sicherung ökologisch bedeutsamer Freiräume den Umbau und die Umwidmung von Flächen (z.B. Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen in Erholungslandschaften oder Rückbau nicht mehr benötigter Verkehrsstraßen im Ruhrgebiet zu Fuß- und Radwegverbindungen) mit einbezieht.

5. Sind für die Ökologisierung der Regionalplanung neue Rechtsgrundlagen notwendig?

Das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz räumt dem Natur- und Umweltschutz eine hohe landespolitische Bedeutung ein. Bei Nutzungskonflikten ist den Erfordernissen des Umweltschutzes Vorrang einzuräumen, wenn Leben und Gesundheit der Bevölkerung oder die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet sind. In dem 1989 novellierten Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) wurde darüber hinaus festgelegt, daß Freiraum grundsätzlich zu erhalten und seiner ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend zu sichern ist.

Weiterhin ist es für eine neue Generation von Regionalplänen von Bedeutung, daß sich seit etwa 1989 aus den Vorgaben der Landesregierung für einen verschärften Freiraumschutz unterschiedliche Schwerpunkte und damit auch unterschiedliche ökolo-

gische Maßstäbe in dicht besiedelten und stark belasteten Gebieten gegenüber den weniger belasteten ländlichen Räumen ableiten lassen. Das Naturschutzgebiet im Ruhrgebiet braucht z.B. nicht die Schutzwürdigkeitskriterien zu erfüllen wie ein Naturschutzgebiet im noch ökologisch weitgehend intakten Sauerland.

Das neue Zielsystem der Landesentwicklung geht davon aus, Siedlungsraum und Freiraum nach dem Vorrangprinzip der überwiegenden tatsächlichen Funktionen zu bestimmen. Siedlungsentwicklung soll künftig nur noch bedarfsgerecht und umweltverträglich innerhalb des Siedlungsraumes erfolgen (2). Bei unabweisbarem Flächenbedarf für Siedlungszwecke und Infrastruktureinrichtungen im Freiraum ist mit Hilfe der Raumplanung im Rahmen der Abwägung auf einen ökologischen Ausgleich hinzuwirken. Diese im Landesentwicklungsplan "Umweltschutz durch Sicherung von natürlichen Lebensgrundlagen" enthaltenen Grundsätze eröffnen für den Schutz und die Entwicklung des Freiraumes und seiner Funktionen mit Hilfe der Regionalplanung neue Möglichkeiten (3).

6. Auf welche Erfahrungen mit der bisherigen Umsetzung ökologischer Grundlagen kann eine ökologisch orientierte Regionalplanung aufbauen?

Die gesetzlichen Grundlagen für eine Ergänzung der Regionalplanung mit ökologischen Zielbestimmungen sind also vorhanden. Defizite bestehen jedoch in der Methodik und in der Umsetzung. Nordrhein-Westfalen kennt bisher nicht den eigenständigen Landschaftsrahmenplan als ein umfassendes Fachkonzept von Naturschutz und Landschaftspflege auf der Ebene des Regionalplanes. Aus einem von der LÖLF zu erstellenden ökologischen Fachbeitrag wird vielmehr unmittelbar der Teil des Regionalplanes entwickelt, der sich mit den regionalen Erfordernissen und Maßnahmen zur Verwirklichung ökologischer Belange befaßt. Der ökologische Fachbeitrag beinhaltet eine Erfassung des Ist-Zustandes und, aufbauend auf einer Analyse, eine Bewertung der ökologischen Verhältnisse. Im wesentlichen befaßt sich sein aus Text, Tabellen, Abbildungen und Karten bestehender Inhalt mit:

- a) einer Darstellung der die ökologische Struktur des Plangebietes beeinflussenden Faktoren durch:
 - Beschreibung der räumlichen Ausprägung wichtiger natürlicher Landschaftsfaktoren wie Geologie, Boden, Hydrologie, Klima und potentielle natürliche Vegetation.
 - Ausgliederung von "landschaftsökologischen Raumeinheiten", die hinsichtlich des Zusammenwirkens der natürlichen Landschaftsfaktoren in sich homogen strukturiert sind. In diesen Raumeinheiten bestehen aufgrund der Vergleichbarkeit der Landschaftsfaktoren annähernd gleiche Voraussetzungen für spezifische Nutzungen.
 - Darstellung der für die reale Ausprägung des Naturhaushaltes und seines Leistungsvermögens bedeutsamen anthropogenen Einflüsse.
- b) einer Einschätzung des Leistungsvermögens und der Empfindlichkeit des Naturhaushaltes durch die Herausstellung spezifischer Naturraumpotentiale des Plangebietes, deren Leistungsfähigkeiten beschrieben und, soweit möglich, auch abgegrenzt werden. Dazu gehören z.B. Bereiche mit:
 - Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz (biotisches Refugial- und Regenerationspotential).
 - Eignung für die landschaftsbezogene Erholung und das Naturerlebnis (Erholungspotential).

- Bedeutung für die Regeneration von Grund- und Oberflächengewässer (Wasserdargebotspotential).
- Bedeutung für die Frischluftzufuhr und Kaltluftableitung (lufthygienisches und geländeklimatisches Ausgleichspotential).

Aus diesen Grundlagenhebungen und Bewertungen werden Empfehlungen zur regionalplanerischen Sicherung und Entwicklung der Freiraumfunktionen abgeleitet.

Nach zehnjähriger Erfahrung mit dem ökologischen Fachbeitrag muß eingeräumt werden, daß es nur zum Teil gelungen ist, ökologisches Wissen in die regionalplanerische Praxis umzusetzen. Die Schwächen des ökologischen Fachbeitrages liegen vor allem darin, daß es sich bei ihm mehr um ein wissenschaftliches Gutachten als um eine planerische Konzeption handelt. Inhaltlich bleibt er vor allem auf Bestandsaufnahmen und Bewertungen mit freiraumbezogenen regionalplanerischen Empfehlungen beschränkt. Die raumrelevanten ökologischen Aussagen werden in mehreren interpretations- bzw. umsetzungsbedürftigen Einzelkarten dargestellt; das Hauptgewicht des Fachbeitrages liegt jedoch in den textlichen Zielbestimmungen, deren Planungsrelevanz nur gering ist.

Darüber hinaus entscheidet die Bezirksplanungsbehörde, welchen der an der Erarbeitung eines Regionalplanes beteiligten Behörden der ökologische Fachbeitrag ausgehändigt wird. In der Regel erhalten ihn nur die Landschafts- und Forstbehörden, nicht jedoch der Bezirksplanungsrat und alle anderen an der Erarbeitung des Regionalplanes zu beteiligenden Fachverwaltungen. Für sie sind die in den Entwurf eines Regionalplanes eingehenden ökologischen Zielbestimmungen nicht oder nur sehr schwer nachvollziehbar.

Ein weiterer Mangel liegt darin, daß der wissenschaftlich angelegte ökologische Fachbeitrag von der ihn anfordernden Bezirksplanungsbehörde nur eingeschränkt interpretiert und ausgewertet werden kann, weil in dieser für die Erarbeitung des Regionalplanes zuständigen Behörde wissenschaftlich ausgebildete Fachleute bisher weitgehend fehlen (4).

Aus diesen methodischen Erfahrungen ist der Schluß zu ziehen, daß ein in wesentlichen Teilen als wissenschaftliches Gutachten angelegter Fachbeitrag, dessen Aussagen vor allem in die textlichen Darstellungen eines Regionalplanes eingehen, als Grundlage für eine ökologisch orientierte Regionalplanung nicht ausreicht. Eine neue Generation von Regionalplänen muß aus Grundlagen die ökologischen Zielbestimmungen ableiten, die sich aus den naturräumlichen Gegebenheiten begründen lassen und die räumlich konkret dargestellt werden, damit sie von Planern und Politikern begriffen und nachvollzogen werden können. Diesen Anspruch kann ein planerisches Konzept mit konkreten räumlichen Vorgaben für den Schutz des Freiraumes und seiner Funktion erfüllen. Die Erarbeitung dieses Fachkonzeptes sollte in den Händen der für den Freiraumschutz und den Schutz des Wasserhaushaltes zuständigen Behörden liegen. Sie haben ihr vorerst unabgestimmtes ökologisches Fachkonzept den für die Regionalplanung zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Diesen Weg will Nordrhein-Westfalen auf der Basis eines neuen Programms für den Freiraum mit der Bezeichnung "Natur 2000 in Nordrhein-Westfalen" künftig gehen.

Für die Umsetzung ist es notwendig, daß sich die Grundlagen für die ökologischen Zielbestimmungen fachlich präzise mit Hilfe der Planungssystematik des Regionalplanes darstellen lassen. Dazu fehlen in Nordrhein-Westfalen z.Z. noch entsprechende Planzeichen. Die Chance, neue Darstellungsmöglichkeiten für regionalplanerische ökologische Zielbestimmungen zu erhalten, ohne daß die Übersichtlichkeit des Planes leidet, ist günstig. Das nunmehr

auch in Nordrhein-Westfalen aufgrund der bundesgesetzlichen Vorgabe einzuführende Raumordnungsverfahren sollte zu einer Entfrachtung des Regionalplanes von Planzeichen für solche Anlagen genutzt werden, die, wie etwa Großanlagen der Industrie und Verkehrsverbindungen, künftig dem Raumordnungsverfahren unterliegen.

7. Welche neuen Ziele für den Schutz des Freiraumes und seiner Funktion ergeben sich aus dem Programm "Natur 2000 in NRW"?

Drei Schwerpunkte sollen genannt werden:

- a) Natur und Landschaft Nordrhein-Westfalens sollen zukünftig auf der Grundlage eines neuen Programms "Natur 2000 in NRW" mit einer ganzheitlichen Naturschutzpolitik gesichert und entwickelt werden. Im Mittelpunkt dieses Programms stehen Leitbilder für die acht Großlandschaften Nordrhein-Westfalens mit differenzierten Handlungsvorgaben zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen. Mit Hilfe dieser Leitbilder und den daraus resultierenden Maßnahmen sollen die fachpolitischen Erfordernisse von Naturschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gewässerschutz und Stadtökologie in einem ganzheitlichen Ansatz zusammengeführt werden. An die Stelle des bisherigen selektiven Schutzes bestimmter, vom Naturschutz ausgewählter Schutzgebiete tritt damit der Ökosystemschutz mit der Zielbestimmung, das ökologische Wirkungsgefüge in räumlich abgegrenzten Landschaftsräumen der Ballungsgebiete und der ländlichen Zonen mit unterschiedlichen Schwerpunkten zu sichern und zu entwickeln.
- b) Knapper Freiraum zwingt zu Kompensationslösungen. Mit einem landesweit aus Naturreservaten, Schutzkonzepten, Schutzkorridoren und Landschaftsstrukturen aufzubauenden Biotopverbundsystem sollen verlorengegangene Lebensraumbeziehungen für die Tier- und Pflanzenwelt wiederhergestellt und Belastungen des Naturhaushaltes in den ländlichen Gebieten bis hinein in die Ballungsrandzonen abgebaut werden. In den Verdichtungsgebieten an Rhein und Ruhr soll ein "urbaner ökologischer Verbund" durch die Zurückgewinnung von Freiräumen, durch die Umwidmung ehemaliger Industrieflächen und durch naturnahe Umgestaltung und ökologische Revitalisierung von Flußsystemen hergestellt werden.
- c) "Natur 2000 in NRW" geht davon aus, daß der Schutz des Freiraumes und seiner Funktionen nur zu erreichen ist, wenn die Naturschutzpolitik durch eine langfristige Umweltpolitik, die den Leitgedanken der biologischen Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes mitträgt, ergänzt wird. Das naturschutzpolitische Programm soll deswegen zum einen auf eine umweltverträgliche, natur- und ressourcenschonende Landbewirtschaftung sowie die Erhaltung und Entwicklung naturnaher Waldflächen hinwirken. Zum anderen wird damit auch in den Siedlungsbereichen eine Reduzierung des Freiflächenverbrauchs, eine konsequentere Durchgrünung, die Bündelung von Verkehrswegen sowie die Zurücknahme aus umweltpolitischen Gründen als überholt anzusehender Verkehrsentwicklungen zugunsten des Freiraumes angestrebt (5).

8. Mit welchen Grundlagen und Instrumenten lassen sich die Ziele von "Natur 2000 in NRW" realisieren?

a) Grundlagen

Statistische Datenbanken über Bevölkerungsentwicklungen, Anteile von Flächennutzungen oder Kraftfahrzeugdichte bestehen

bereits seit Jahrzehnten. Obwohl das ökologische Basiswissen für raumplanerische Fragen seit langem vorhanden ist, wurde erst in den letzten Jahren damit begonnen, Fachinformationssysteme oder Fachdatenbanken mit Raumrelevanz für ökologische Fragestellungen zu entwickeln. Solche auf digitalen Datenbeständen aufbauende Kataster oder Informationssysteme mit räumlichen Bezugsebenen sind jedoch die Voraussetzung, um ökologische Zielbestimmungen mit konkreten räumlichen Auswirkungen ableiten zu können. Die Umsetzung einer solchen Forderung bedeutet, Faktendatenbanken mit geographischen Informationssystemen, welche genaue Koordinaten und damit lokalisierbare Informationen liefern, zu verknüpfen.

In Nordrhein-Westfalen hat die LÖLF vor etwa 10 Jahren damit begonnen, ein Landschaftsinformationssystem (LINFOS) aufzubauen, das diese Voraussetzungen erfüllt. Das LINFOS enthält insbesondere folgende digitale Datenbestände, die untereinander verknüpft sind und räumliche Selektionsmöglichkeiten, z.B. auf der Ebene der Naturräume, der Gemeinden, der Kreise, der Regierungsbezirke oder des gesamten Landes, zulassen:

- Ein Biotopkataster mit über 30 000 abgegrenzten und beschriebenen Flächen schutzwürdiger Biotope.
- Ein Kataster aller Naturschutzgebiete (über 2 000 Gebiete) mit einer Beschreibung der Schutzwürdigkeitskriterien.
- Ein Abgrabungskataster mit einer Beschreibung und Bewertung von laufenden und abgeschlossenen Abgrabungsflächen (weit über 1 000 Flächen).
- Eine Fließgewässerkartierung mit einer strukturellen Beschreibung der Untersuchung der ökologischen Situation von Fließ- und Stillgewässern nach Grad der Naturnähe, morphologischer Form des Tales usw.

Darüber hinaus bestehen in unterschiedlichen Realisierungsstadien weitere Bausteine des Landschaftsinformationssystems, wie etwa Schwermetall-Kataster, Klimaarchiv, Kartendokumentationssystem, Kataster aus geowissenschaftlicher Sicht schutzwürdiger Objekte, Fundortkataster "Flora und Fauna" sowie über die EDV organisierte "Rote Listen" mit mehreren Tausend Vorkommen gefährdeter Tier- und Pflanzenarten einschließlich der besonders gefährdeten Biotoptypen.

Für den Schutz von Grund- und Oberflächengewässer hat das Landesamt für Wasser und Abfall die Wasserschutzgebiete, die Wassereinzugsgebiete und auch die Ergebnisse des Gewässergüteüberwachungssystems mit Hilfe graphischer Informationssysteme planungsrelevant aufbereitet.

Von der Qualität dieser Grundlagen, ihren Umsetzungsmöglichkeiten und ihrer Nachvollziehbarkeit hängt die Akzeptanz bei den planenden Verwaltungen ab. Mit auf die Landesfläche oder Landesteile bezogenen Zahlenangaben über die noch vorkommenden Arten gefährdeter Tiere oder Pflanzen kann kaum die Raumplanung beeinflusst werden. Notwendig dazu sind flächenscharfe Kataster über schutzwürdige Biotope, Schutzgebiete, gefährdete bzw. belastete Naturraumpotentiale mit nachvollziehbaren Angaben über ihren ökologischen Wert bzw. ihre Bedeutung für den Naturhaushalt und ihre Ersetzbarkeit.

b) Instrumente

In Anlehnung an das hierarchische System der Raumplanung ist vorgesehen, die in "Natur 2000 in NRW" beschriebenen Ziele über ein Landschaftsprogramm und einen eigenständigen Landschaftsrahmenplan als übergeordnete Fachkonzepte sowie auf örtlicher

Ebene mit Hilfe des verbindlichen Landschaftsplanes umzusetzen. Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenpläne werden durch eine Änderung des Landschaftsgesetzes eingeführt. Nordrhein-Westfalen löst sich mit diesen neuen unverbindlichen Fachkonzepten von der bisherigen Primärintegration ökologischer Erfordernisse in die Landesentwicklungs- und Regionalpläne.

Die raumbedeutsamen ökologischen Belange der unabgestimmten, umfassend angelegten Fachkonzepte sind von der Landes- und Regionalplanung mit anderen räumlichen Belangen abzuwägen. Die raumbedeutsamen Ziele und Erfordernisse von Naturschutz und Landschaftspflege, die diese Abwägung passiert haben, werden mit ihrer Darstellung in den behördenverbindlichen Landes- und Regionalplänen Ziele der Raumordnung und Landesplanung (Sekundärintegration).

Mit dem bis 1995 aufzustellenden *Landschaftsprogramm* wird ein landesweites, naturraumbezogenes Fachkonzept für die Entwicklung von Natur und Landschaft in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden. Das auf der Ebene der Landesplanung angesiedelte Landschaftsprogramm legt für das ganze Land in Karte und Text mit Hilfe von Leitbildern die allgemeinen Ziele und Leitlinien des Naturschutzes und der Landschaftspflege fest, und zwar:

- für den Arten- und Biotopschutz;
- für die landschaftsbezogene Erholung und das Naturerlebnis;
- für die Sicherung und Entwicklung von Boden, Wasser, Luft und Klima als Faktoren des Naturhaushaltes.

Aus dem Landschaftsprogramm sollen in *Landschaftsrahmenplänen* für die fünf Regierungsbezirke die regionalen Leitbilder und Erfordernisse von Naturschutz und Landschaftspflege abgeleitet und konkreter dargestellt werden. Diese Landschaftsrahmenpläne bilden die ökologischen Grundlagen für die anstehende Fortschreibung der Regionalpläne. Die Landschaftsrahmenpläne haben einerseits die Anspruchsflächen des Naturschutzes und möglichst auch des Wasserschutzes darzustellen, andererseits haben sie ökologisch orientierte Entscheidungshilfen für alle anderen Raumnutzungsfunktionen zu enthalten. Damit werden sie gleichzeitig Prüfungsgrundlage und Prüfungsvorgabe für Großvorhaben, die im Rahmen von Raumordnungs- und Zulassungsverfahren oder von Umweltverträglichkeitsprüfungen hinsichtlich ihrer ökologischer Auswirkungen zu untersuchen sind.

Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenpläne sind darüber hinaus Grundlage für den in Nordrhein-Westfalen allgemein verbindlichen Landschaftsplan, den die Kreise und kreisfreien Städte für den Nichtsiedlungsbereich aufzustellen und die Regierungspräsidenten zu genehmigen haben.

9. Welche Inhalte eines Landschaftsprogramms und von Landschaftsrahmenplänen sind für eine ökologisch orientierte Regionalplanung von Bedeutung?

In den bisherigen Regionalplänen werden für den *Siedlungsraum* Siedlungsbereiche, Bereiche für industrielle, standort- und zweckgebundene Nutzungen und Bereiche für flächenintensive Großvorhaben ausgewiesen. Der *Freiraum* wird in den Regionalplänen Nordrhein-Westfalens z.Z. als Waldbereiche, Agrarbereiche, Bereiche für den Schutz der Natur und den Schutz der Landschaft abgegrenzt, wobei in der Regel zusätzliche Raumnutzungsfunktionen, wie Erholungsnutzungen, Abgrabungen, Aufschüttungen und Grundwasserschutz, als überlagernde Bereiche dargestellt werden. Darüber hinaus enthält der Regionalplan die Anlagen für die Verkehrsinfrastruktur und die Abfallentsorgung..

A. Landschaftsprogramm

Das Landschaftsprogramm mit zeichnerischen Darstellungen im Maßstab möglichst 1 : 200 000 und textlichen Beschreibungen soll – aufbauend auf die vorhandenen Bestandsaufnahmen, Analysen und Bewertungen – vor allem folgende Inhalte enthalten:

- Die naturräumliche Gliederung Nordrhein-Westfalens weist acht Großlandschaften aus. Diese Großlandschaften (6) sollen kartographisch im Landschaftsprogramm abgegrenzt werden, und es sollen aus den sie prägenden geographischen, biologischen und kulturellen Merkmalen *Leitbilder* als Ziele und Normen zur Sicherung, Entwicklung und Rekonstruktion des Freiraumes und seiner ökologischen Funktionen abgeleitet werden. Alle unterschiedlichen Formen der Landnutzung, die Planung von Siedlungs- und Gewerbeflächen, die Verkehrerschließung, die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung, die Gewinnung von Bodenschätzen, die Anforderungen von Freizeit und Erholung und der fachliche Anspruch von Naturschutz und Grundwasserschutz sind mit dem jeweiligen Leitbild zu überprüfen.
- Diese Leitbilder sollen gleichzeitig Grundlage für das landesweite Biotopverbundsystem sein, das über Naturreservate als Kerne des Biotopverbunds und über Flächen von Schutzprogrammen aufgebaut werden soll.
- Landesweit sollen zwölf Naturreservate in der ländlichen Zone und zwei Freiraumreservate im Ballungsraum an Rhein und Ruhr von möglichst über 10 000 ha Größe als Vorranggebiete des Natur- und Freiraumschutzes ausgewiesen werden.
- Abzugrenzen sind weiterhin die Flächenansprüche von drei Kulturlandschaftsprogrammen (Feuchtwiesenschutzprogramm, Mittelgebirgsprogramm, Programm zur Wiedereinführung und Erhaltung historischer Landnutzungsformen), von einem Schutzprogramm naturnaher Laubwälder, von Schutzprogrammen für die Gewässerauen und von drei Naturschutz/Ökologieprogrammen für die Ballungsräume (Naturschutzprogramm Ruhrgebiet, Ökologieprogramm Emscher-Lippe-Zone, Naturschutzprogramme für die Rheinterrasse von Duisburg bis Bonn und für die alte Industrieregion um Aachen) (7).

B. Landschaftsrahmenpläne

Ökologische Grundlage der Landschaftsrahmenpläne sind ebenfalls in erster Linie die vorliegenden ökologischen Fachbeiträge zu den Gebietsentwicklungsplänen mit Bestandsaufnahmen, Analysen und Bewertungen des Naturhaushaltes sowie der vorhandenen Strukturen und Nutzungen. Die im Landschaftsprogramm dargestellten Leitbilder sind für jeden Regierungsbezirk im Maßstab 1 : 50 000 zu konkretisieren, zu ergänzen und zu verdichten. Aus den Leitbildern sind sowohl die "Anspruchsflächen des Natur- und Freiraumschutzes" als auch die einschränkenden Vorgaben für andere zum Freiraumschutz in Konkurrenz stehende Raumnutzungsfunktionen abzuleiten. Daraus ergeben sich vor allem folgende Inhalte für die Landschaftsrahmenpläne:

- Räumliche Bezugsebenen der Landschaftsrahmenpläne sind die naturräumlichen Untergliederungen der im Landschaftsprogramm abgegrenzten acht Großlandschaften für das Plangebiet. Diese naturräumlichen Untergliederungen (8) sollten möglichst in einer eigenen Karte dargestellt werden. Sie bilden das Grundgerüst für die sich aus den Leitbildern ergebenden planungsrelevanten Konsequenzen.
- In den einzelnen Landschaftsräumen werden die im Landschaftsprogramm vorgegebenen Leitbilder aufgrund einer Er-

fassung und Bewertung der charakteristischen natürlichen Eigenarten (z.B. Moore, Heiden, Flußauen, Obstwiesen) der für den Naturraum typischen Kennarten und deren Ausprägung (z.B. Tier- und Pflanzenarten der "Roten Liste"), der Belastungen des Naturhaushaltes (z.B. Grundwasserabsenkungen, Eutrophierung von Böden und Gewässern, ausgeräumte Feldfluren) und den prägenden Merkmalen der Landschaftsgeschichte (Parklandschaft, feuchte Niederungen, Niederwälder) konkretisiert und beschrieben. Aus diesen den Naturräumen zugeordneten Beschreibungen werden die regionalen Ziele zur Sicherung, zur Entwicklung und zur Rekonstruktion der einzelnen Planungsräume abgeleitet.

Dazu kommen weiterhin:

- Abgrenzung der regional bedeutsamen Vorranggebiete für den Naturschutz, die die jeweiligen Naturräume repräsentieren, unter Einbeziehung extensiv genutzter landwirtschaftlicher Nutzflächen und naturnaher Waldflächen als Pufferzonen.
 - Verdichtung des landesweiten Biotopverbunds zu regionalen Biotopverbundsystemen durch Einbeziehung und Vernetzung regional repräsentativer Biotope und Lebensgemeinschaften, über ökologische Maßnahmen auf landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen und in dicht besiedelten Gebieten sowie über die Wiederherstellung von band- und inselartigen Landschaftsstrukturen in ausgeräumten Landschaften.
 - Konkretisierung der im Landschaftsprogramm dargestellten Gebiete für Naturschutzfachprogramme für die bäuerliche Kulturlandschaft und Entwicklung von Schutzgebietsnetzen sowie von Schutzprogrammen für die Ballungsräume zur Sicherung und Rückgewinnung von Freiflächenpotentialen im Siedlungs- und Ballungsraum.
 - Abgrenzung von Schutzkorridoren an Fließgewässern zur Renaturierung der Ufer und Wiederherstellung von Auen.
 - Abgrenzung der Bereiche für Gewässersystemkonzeptionen sowie für Fluß-Brücken-Konzeptionen zum Wiederaufbau von Naturschutzachsen und Wiederherstellung der biologischen Funktionsfähigkeit der Fließgewässer.
 - Abgrenzung der Bereiche für Fließgewässerprogramme im Siedlungs- und Ballungsraum zur Rückgewinnung einer vertretbaren Gewässergüte, zum Wiederaufbau von Landschaft sowie zur Schaffung eines urbanen ökologischen Verbundsystems.
 - Abgrenzung von Bereichen für die Neuschaffung von Naturerlebnisgebieten als Sekundärbiotope zur gezielten Lenkung der Erholung in der Natur.
- Die zeichnerischen Darstellungen sind durch textliche Zielbestimmungen und Erläuterungen so zu ergänzen, daß das Fachkonzept für Politiker und Regionalplaner nachzuvollziehen ist.

C. Umsetzung

Die ökologischen Erfordernisse und raumbedeutsamen Leitbilder des Landschaftsrahmenplanes müssen in den Regionalplan übernommen werden, um verbindliche Wirkungen entfalten zu können. Die Entscheidung über die Aufnahme obliegt unter Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen den Bezirksplanungsbehörden als planaufstellende Behörden des Regionalplanes. Der Landschaftsrahmenplan muß deswegen inhaltlich und konzeptionell so angelegt sein, daß sich seine Aussagen in räumlich konkrete regionalplanerische Darstellungen übertragen lassen. Da dafür z.Z. das Planzeichenverzeichnis für den Inhalt eines Regionalplanes noch nicht ausreicht, ist es notwendig, daß

die Landesplanungsbehörde auch die Planzeichen an die neuen Inhalte einer ökologisch orientierten Regionalplanung anpaßt.

Für die Umsetzung des vorgestellten Inhalts eines Landschaftsrahmenplanes sind im Ergebnis drei Kategorien von Darstellungsmöglichkeiten notwendig:

- a) Planzeichen, die im regionalen Maßstab die Raumansprüche des Freiraumschutzes abgrenzen.
Neben den bereits unter Kap. 9 dargestellten Bereichen für den Schutz des Freiraumes sind weitere Darstellungsmöglichkeiten für die Entwicklung regionaler Biotopverbundsysteme, für differenzierte Formen extensiver Landnutzung sowie für die in den Ballungsräumen zu erhaltenden und zu entwickelnden Freiraumpotentiale notwendig.
- b) Eine zweite Kategorie von Darstellungen betrifft ökologische Zielvorgaben, die als Abwägungsgrundlage bei Raumnutzungskonkurrenzen Bedeutung haben. Dazu zählen z.B. die Abgrenzung von Bereichen mit besonderer Bedeutung für den Wasserhaushalt und geringem Puffervermögen gegen Schadstoffeinträge, von Bereichen mit besonderer Erosionsgefährdung des Bodens oder von Bereichen mit besonderer Bedeutung für die Lufthygiene, den Klimaausgleich oder für vernetzende Funktionen im Siedlungsraum.
- c) Darüber hinaus ist die zeichnerische Möglichkeit zu schaffen, überlagernde Raumfunktionen, wie etwa die landschaftsbezogene Erholung, das Naturerlebnis, regionale Grünverbindungen oder Abgrabungen darstellen zu können, wenn sie mit dem übergeordneten Ziel des Freiraumschutzes zu vereinbaren sind.

10. Zusammenfassung

Es wurde versucht deutlich zu machen, daß eine ökologisch orientierte Regionalplanung nur dann effizient sein kann, wenn die ökologischen Erfordernisse und raumbedeutsamen Leitbilder auch räumlich konkret auf der Grundlage entsprechender Planzeichen dargestellt werden können. Genauso wichtig ist es, daß die regionalplanerischen ökologischen Ziele aus einem geschlossenen Fachkonzept, dem Landschaftsrahmenplan, entwickelt werden, ohne daß bereits bei dessen Erarbeitung auf konkurrierende Raumnutzungen eingegangen wird. Ein wissenschaftlich noch so fundierter ökologischer Fachbeitrag, der im wesentlichen nur Naturraumpotentiale und Umweltqualitätsziele beschreibt, ohne sie nachvollziehbar räumlich zu konkretisieren, kann nicht die Anforderungen an ein Fachkonzept erfüllen, aus dem ein ökologisch orientierter Regionalplan zu entwickeln ist. Die für die Erarbeitung der landschaftsplanerischen-ökologischen Fachkonzepte notwendigen Personalkapazitäten könnten in Nordrhein-Westfalen durch die Zusammenlegung der LÖLF und der Agrarordnungsverwaltung zu einem neuen Landesamt für Ökologie, Bodenordnung und Forstplanung geschaffen werden.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß die Neubestimmung von Raumnutzungen und -funktion über eine ökologisch orientierte Regionalplanung in dem Umfang gelingen wird, wie die staat-

lichen Verwaltungen den betroffenen Eigentümern und Kommunen für das Allgemeinwohl betreffende Flächenumwidmungen oder -neubestimmungen finanzielle Hilfe über Förderprogramme gewähren.

Anmerkungen

*) Vortrag, gehalten am 12.12.1991 an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich vor Schweizer Regional- und Landesplanern

(1)
Fürst, Dietrich; Nauber, Sabine: Ökologisch orientierte Raumplanung. Überblick über die instrumentellen Ansätze der regionalplanerischen Praxis. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1989) H. 2/3, S. 109 ff.

(2)
Landtag Nordrhein-Westfalen: Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm – LEPro). = Drucksache 10/3578 v. 16.9.1988

(3)
Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen: Neufassung des Landesentwicklungsplanes III (LEP III) "Umweltschutz durch Sicherung von natürlichen Lebensgrundlagen" (Freiraum, Natur und Landschaft, Wald, Wasser, Erholung). = MBL für das Land Nordrhein-Westfalen, Nr. 67 v. 11.11.1987

(4)
Schmidt, A.: Der ökologische Fachbeitrag der Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung zum GEP Düsseldorf. In: Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover (1984), Bd. 80

(5)
Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen: Natur 2000 in NRW – Leitlinien und Leitbilder für Natur und Landschaft in Nordrhein-Westfalen. = Schriftenreihe des Umweltministeriums Nordrhein-Westfalen (1990)

(6)
Westfälische Bucht und Westfälisches Tiefland, Weserbergland, Sauer- und Siegerland, Bergisches Land, Kölner Bucht, Eifel, Niederrhein, Ballungsräume an Ruhr und Rhein; die 3. Ordnung der naturräumlichen Gliederung von Nordrhein-Westfalen ist also um zwei Einheiten ergänzt worden.

(7)
Diese Programme finanziert das Land und verschafft damit Landwirten einen Einkommensausgleich für von ihnen erbrachte ökologische Leistungen und fördert bei den Kommunen Schutz und Entwicklung von Freiflächen und die Rückgewinnung von Freiräumen.

(8)
Die Großlandschaft Weserbergland wird z.B. untergliedert in Teutoburger Wald und Egge, Paderborner Hochfläche, Oberwälderland und Warburger Börde, Lipperbergland und Ravensberger Hügelland.

Prof. Dipl.-Ing. Albert Schmidt
Präsident der Landesanstalt für
Ökologie, Landschaftsentwicklung
und Forstplanung des Landes
Nordrhein-Westfalen (LÖLF)
Leibnizstraße 10
4350 Recklinghausen