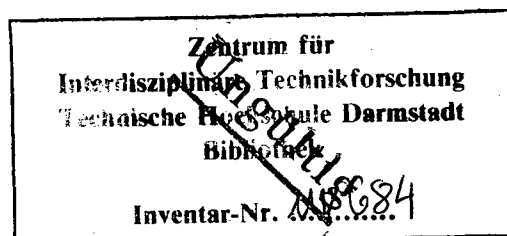


Giselher Kaule / Günter Endruweit / Günther Weinschenck

# Landschaftsplanung, umsetzungsorientiert!

Ausrichtung von Extensivierungs-, Flächenstillegungs- und ergänzenden agrarischen Maßnahmen auf Ziele des Natur- und Umweltschutzes mittels der Landschaftsplanung

Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit  
Schlußbericht



Bundesamt für Naturschutz  
Bonn-Bad Godesberg 1994

# Inhaltsübersicht

## GELEITWORT

## VORWORT

<b>0.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>I-V</b>
<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
1.1	Anlaß und Ziel des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	
1.2	Konzeption des Vorhabens	
1.3	Forschungsansatz: Fallstudie und „Quasi-Experiment“	
<b>2.</b>	<b>HYPOTHESEN UND BEURTEILUNGSKRITERIEN DER DREI FRAGENBEREICHE</b>	<b>8</b>
2.1	Planungsinstrumente zur Ausrichtung von agrarischen Maßnahmen auf Ziele des Umweltschutzes	
2.2	System der Agrarförderung	
2.3	Akzeptanzforschung	
<b>3.</b>	<b>FALLSTUDIEN - DIE VIER ERPROBUNGSVERFAHREN</b>	<b>30</b>
3.1	Rahmenbedingungen zur Förderung von Innovationen in landschaftsplanerischen Verfahren	
3.2	Flurbereinigungsverfahren Marchetsreut in Bayern	
3.3	Umsetzung des kommunalen Landschaftsplans Stephanskirchen (Bayern)	
3.4	Biotopvernetzungs-konzeption Herbrechtingen in Baden-Württemberg	
3.5	Flurbereinigungsverfahren Sersheim in Baden-Württemberg	
3.6	Die Fallstudien im Vergleich	
<b>4.</b>	<b>ERKENNTNISSE AUS DEN FALLSTUDIEN</b>	<b>97</b>
4.1	Die Gestaltung von Rahmenbedingungen zur Umsetzung landschaftsplanerischer Verfahren auf der lokalen Ebene	
4.2	Die kommunale Handhabung landschaftsplanerischer Verfahren	
4.3	Interessenbündelung im Rahmen landschaftsplanerischer Verfahren	
4.4	Kommunikation und Kooperation als Voraussetzung für die Akzeptanz und Umsetzung landschaftsplanerischer Verfahren	
<b>5.</b>	<b>FOLGERUNGEN UND HANDLUNGSBEDARF</b>	<b>125</b>
A	Folgerungen zur Gestaltung von Programmen der überregionalen und regionalen Ebene als Rahmenbedingung für lokales planerisches Handeln	
B	Folgerungen zur Planungspraxis in den Kommunen	
C	Möglichkeiten zur Interessenbündelung in Planungsprozessen	
D	Kommunikative und kooperative Steuerungstechniken zur Verbesserung der Akzeptanz und Umsetzung landschaftsplanerischer Konzepte	
<b>6.</b>	<b>ERGEBNISSE DER ARBEITSTAGUNG AM 17.5.1993 UND 18.5.1993 IN STEPHANSKIRCHEN</b>	<b>138</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>143</b>

# Inhaltsverzeichnis

## Vorwort

<b>0.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>I-V</b>
<b>1.</b>	<b>EINLEITUNG</b>	<b>1</b>
1.1	Anlaß und Ziel des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	1
1.2	Konzeption des Vorhabens	2
1.3	Forschungsansatz: Fallstudie und "Quasi-Experiment"	5
<b>2.</b>	<b>HYPOTHESEN UND BEURTEILUNGSKRITERIEN DER DREI FRAGENBEREICHE</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Planungsinstrumente zur Ausrichtung von agrarischen Maßnahmen auf Ziele des Umweltschutzes</b>	<b>8</b>
2.1.1	Beitrag landschaftsplanerischer Verfahren zu einer standortgerechten Agrarnutzung	8
2.1.2	Fachinteressen im System funktionsräumlicher Arbeitsteilung: Strategien und Leitbilder	9
2.1.3	Umsetzungsorientierte landschaftsplanerische Verfahren im agrarischen Bereich	12
<b>2.2.</b>	<b>System der Agrarförderung</b>	<b>14</b>
2.2.1	Förderprogramme und die Möglichkeiten ihrer Ausrichtung auf Naturschutzzwecke	14
2.2.1.1	EG-Programme	14
2.2.1.2	Länderprogramme	16
2.2.1.3	Kommunalprogramme	17
2.2.2	Einkommenswirkungen landschaftsökologischer Maßnahmen	18
2.2.3	Entwicklungsmöglichkeiten aus der Sicht der landwirtschaftlichen Betriebe im Rahmen ihrer Anpassung an die Förderprogramme	18
<b>2.3.</b>	<b>Akzeptanzforschung</b>	<b>20</b>
2.3.1	Soziale Kriterien in der Landschaftsplanung	20
2.3.2	Funktion von Akzeptanz im Rahmen landschaftsplanerischer Verfahren	21
2.3.3	Grundlagen der Akzeptanzforschung	22
2.3.3.1	Der Akzeptanzbegriff	22
2.3.3.2	Akzeptanzforschung als methodologisches Problem	23
2.3.4	Auswahl der Untersuchungsmethoden	24
2.3.5	Durchführung und Auswertung der Untersuchung	25
2.3.6	Erkenntnisse aus den Expertengesprächen der Vorstudie	26
2.3.6.1	Überblick: die Ebenen der Akzeptanz	27
2.3.6.2	Einzelergebnisse aus der Vorstudie	27
2.3.6.3	Zusammenfassung der wichtigsten Umsetzungshindernisse auf der Grundlage der Expertengespräche	28

<b>3.</b>	<b>FALLSTUDIEN - DIE VIER ERPROBUNGSVERFAHREN</b>	<b>30</b>
<b>3.1.</b>	<b>Flurbereinigungsverfahren Marchetsreut in Bayern</b>	<b>33</b>
3.1.1	Rahmenbedingungen	33
3.1.2	Verlauf des Flurbereinigungsverfahrens vor Beginn des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens, Planungsziele	34
3.1.3	Verlauf des Projektes während des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	35
3.1.3.1	Erprobungsmaßnahmen, Problem- und Zielanalyse und Antragstellung	36
3.1.3.2	Verlauf und Wirkung der Erprobungsmaßnahmen	36
3.1.4	Teilnahme an Förderprogrammen	38
3.1.5	Die Rollen der beteiligten Akteure	39
3.1.6	Ergebnisse des Fachbereichs Akzeptanzforschung	39
3.1.6.1	Gemeindebezogene Kriterien	40
3.1.6.1.1.	Umweltwahrnehmung, Verhältnis zur Landschaft und Problembewußtsein	40
3.1.6.1.2	Das Verhältnis zwischen Landwirten und Nichtlandwirten	41
3.1.6.1.3	Künftige Rolle der Landwirtschaft, mögliche Umweltverbesserungen	41
3.1.6.2	Projektbezogene Kriterien	42
3.1.6.2.1	Informationspolitik und Projektwissen, die Vorgeschichte des Verfahrens aus der Sicht der Betroffenen	42
3.1.6.2.2	Die Haltung der Befragten zu den Projektzielen	42
3.1.7	Zusammenfassung und Ausblick - weiterer Verlauf des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	49
<b>3.2.</b>	<b>Umsetzung des kommunalen Landschaftsplans Stephanskirchen (Bayern)</b>	<b>47</b>
3.2.1	Rahmenbedingungen	47
3.2.2	Verlauf des Verfahrens vor Beginn des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens, Planungsziele	48
3.2.3	Verlauf des Projektes während des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	49
3.2.3.1	Erprobungsmaßnahmen, Problem- und Zielanalyse und Antragstellung	49
3.2.3.2	Verlauf und Wirkung der Erprobungsmaßnahmen	52
3.2.4	Teilnahme an Förderprogrammen	53
3.2.5	Die Rollen der beteiligten Akteure	54
3.2.6	Ergebnisse des Fachbereichs Akzeptanzforschung	55
3.2.6.1	Gemeindebezogene Kriterien	55
3.2.6.1.1.	Umweltwahrnehmung, Verhältnis zur Landschaft und Problembewußtsein	55
3.2.6.1.2	Das Verhältnis zwischen Landwirten und Nichtlandwirten	56
3.2.6.1.3	Künftige Rolle der Landwirtschaft, mögliche Umweltverbesserungen	57
3.2.6.2	Projektbezogene Kriterien	58
3.2.6.2.1	Informationspolitik und Projektwissen, die Vorgeschichte des Verfahrens aus der Sicht der Betroffenen	58
3.2.6.2.2	Die Haltung der Befragten zu den Projektzielen	58
3.2.7	Zusammenfassung und Ausblick - weiterer Verlauf des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	60

<b>3.3.</b>	<b>Biotopvernetzungs-konzeption Herbrechtingen in Baden-Württemberg</b>	<b>62</b>
3.3.1	Rahmenbedingungen	62
3.3.2	Verlauf des Verfahrens vor Beginn des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens, Planungsziele	62
3.3.3	Verlauf des Projektes während des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	63
3.3.3.1	Erprobungsmaßnahmen, Problem- und Zielanalyse und Antragstellung	
3.3.3.2	Verlauf und Wirkung der Erprobungsmaßnahmen	66
3.3.4	Die Rollen der beteiligten Akteure	67
3.3.5	Ergebnisse des Fachbereichs Akzeptanzforschung	68
3.3.5.1	Gemeindebezogene Kriterien	68
3.3.5.1.1.	Umweltwahrnehmung, Verhältnis zur Landschaft und Problembewußtsein	68
3.3.5.1.2	Das Verhältnis zwischen Landwirten und Nichtlandwirten	69
3.3.5.1.3	Künftige Rolle der Landwirtschaft, mögliche Umweltverbesserungen	69
3.3.5.2	Projektbezogene Kriterien	70
3.3.5.2.1	Informationspolitik und Projektwissen, die Vorgeschichte des Verfahrens aus der Sicht der Betroffenen	70
3.3.5.2.2	Die Haltung der Befragten zu den Projektzielen	71
3.3.6	Zusammenfassung und Ausblick - weiterer Verlauf des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	73
<b>3.4.</b>	<b>Flurbereinungsverfahren Sersheim in Baden-Württemberg</b>	<b>74</b>
3.4.1	Rahmenbedingungen	74
3.4.2	Verlauf des Flurbereinungsverfahrens vor Beginn des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens, Planungsziele	74
3.4.3	Verlauf des Projektes während des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	75
3.4.3.1	Erprobungsmaßnahmen, Problem- und Zielanalyse und Antragstellung	
3.4.3.2	Verlauf und Wirkung der Erprobungsmaßnahmen	78
3.4.4	Die Rollen der beteiligten Akteure	80
3.4.5	Ergebnisse des Fachbereichs Akzeptanzforschung	80
3.4.5.1	Gemeindebezogene Kriterien	80
3.4.5.1.1.	Umweltwahrnehmung, Verhältnis zur Landschaft und Problembewußtsein	80
3.4.5.1.2	Das Verhältnis zwischen Landwirten und Nichtlandwirten	81
3.4.5.1.3	Künftige Rolle der Landwirtschaft, mögliche Umweltverbesserungen	81
3.4.5.2	Projektbezogene Kriterien	82
3.4.5.2.1	Informationspolitik und Projektwissen, die Vorgeschichte des Verfahrens aus der Sicht der Betroffenen	82
3.4.5.2.2	Die Haltung der Befragten zu den Projektzielen	83
3.4.6	Zusammenfassung und Ausblick - weiterer Verlauf des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens	85

<b>3.5.</b>	<b>Die Fallstudien im Vergleich</b>	<b>87</b>
3.5.1	Das Spektrum der Erprobungs- und Entwicklungsmaßnahmen	87
3.5.2	Die Akzeptanz in den vier Erprobungsverfahren im Vergleich	92
3.5.3	Die Kosten der Umsetzung landschaftsplanerischer Verfahren	94
<b>4.</b>	<b>ERKENNTNISSE AUS DEN FALLSTUDIEN</b>	<b>98</b>
<b>4.1.</b>	<b>Die Gestaltung der Rahmenbedingungen zur Umsetzung landschaftsplanerischer Verfahren auf der lokalen Ebene</b>	<b>98</b>
4.1.1	Wirkungen der EG-Agrarreform / Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz	98
4.1.2	Die Rolle einer umweltschonenden Landwirtschaft für die Entwicklung von Regionen	99
<b>4.2.</b>	<b>Die kommunale Handhabung landschaftsplanerischer Verfahren</b>	<b>100</b>
4.2.1	Umsetzung des kommunalen Landschaftsplans	100
4.2.2	Die Planungsverfahren der Landwirtschaftsverwaltung	103
4.2.2.1	Biotopvernetzungs-konzeptionen in Baden-Württemberg	103
4.2.2.2	Flurbereinigungsverfahren in Bayern und Baden-Württemberg	105
<b>4.3.</b>	<b>Interessensbündelung im Rahmen landschaftsplanerischer Verfahren</b>	<b>107</b>
4.3.1	Bündelung verschiedener Interessen auf unterschiedlichen Planungs- und Maßstabsebenen	107
4.3.2	Aufklärung über die Chancen von Planungsinstrumenten zur Interessensbündelung	108
4.3.3	Ausgestaltung der Planungsvorgänge als flexible Bündelungsprozesse	109
<b>4.4.</b>	<b>Kommunikation und Kooperation als Voraussetzung für die Akzeptanz und Umsetzung landschaftsplanerischer Verfahren</b>	<b>110</b>
4.4.1	Erhöhung von Akzeptanz und Umsetzungserfolg durch Stärkung der Kommunikation in der Landschaftsplanung	110
4.4.1.1	Die Notwendigkeit verbesserter Kommunikation	110
4.4.1.2	Die Rolle der Beratung zur Vermittlung der Ziele der Landschaftsplanung	114
4.4.1.3	Die Berücksichtigung sozioökonomischer Grundlagen in der Landschaftsplanung	117
4.4.1.4	Die Rolle der Vermarktung als Anreiz für flächige Umsetzung der Landschaftsplanung	117
4.4.2	Exkurs: Akzeptanz als Erfolgsfaktor von Planungen - Thesen zu einer Akzeptanztheorie	120
<b>5.</b>	<b>FOLGERUNGEN UND HANDLUNGSBEDARF</b>	<b>125</b>
<b>A</b>	<b>Folgerungen zur Gestaltung überregionaler und regionaler Programme und Vorgaben als Rahmenbedingung für lokales planerisches Handeln</b>	<b>125</b>
<b>B</b>	<b>Folgerungen zur Planungspraxis in den Kommunen</b>	<b>129</b>

<b>C</b>	<b>Möglichkeiten zur Interessensbündelung in Planungsprozessen</b>	<b>131</b>
<b>D</b>	<b>Kommunikative und kooperative Steuerungstechniken zur Verbesserung der Akzeptanz und Umsetzung von Landschaftsplänen</b>	<b>133</b>
<b>6</b>	<b>ERGEBNISSE DER ARBEITSTAGUNG AM 17.5.1993 UND 18.5.1993 IN STEPHANSKIRCHEN</b>	<b>138</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>143</b>