

# **Konfliktpotenziale in der Landschaftsplanung. Identifikation und Umgang. Überlegungen zum Umgang mit widerborstigen Prozessen am Beispiel Esslingen.**

**Friederike Maus**

**Institut für Freiraumentwicklung, Leibniz Universität Hannover**

**Januar 2015**

Die Landschaftsplanung als Instrument zum Schutz von Natur und Landschaft, Erhalt von Biodiversität und Naturerleben birgt aufgrund steigender Flächenkonkurrenzen ein großes Konfliktpotenzial in sich. Damit steigen die Ansprüche an die Vermittlung landschaftsplanerischer Überlegungen und Notwendigkeiten bei der Flächennutzungsplanung bzw. in städtebaulichen Entwicklungskonzepten.

## **1 Bürgerbeteiligung in der Landschaftsplanung**

Einer der Anlässe für das Projekt ‚Interaktiver Landschaftsplan Königsutter am Elm‘ war die in der Aarhus-Konvention geforderte stärkere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an räumlicher Umweltplanung und dies ganz konkret unter Ausschöpfung der Potenziale der neuen Medien (von Haaren et al. 2005, 21). Kern der Untersuchung war insbesondere die Erprobung eines kommunalen Internetportals, welches einen Überblick über verschiedene Teilprojekte des Landschaftsplans Königsutter am Elm gab und außerdem der Bündelung von Aktivitäten der Kommune im Rahmen der Landschaftsplanung diente. Die parallel durchgeführte Begleitforschung kam zu einer differenzierten Beurteilung des Projektes: So wurden die digitalen Anwendungen und die Internetplattform als geeignete Weiterentwicklung analoger Planungskommunikation beurteilt,

- die zu einer Vielfalt der von Bürgerinnen und Bürgern genutzten Informations- und Kommunikationswege in Bezug auf kommunale Belange beitrugen,
- die über ihre Interaktivität eine laiengerechte Aufbereitung von Informationen möglich machten,
- und in die Visualisierungen und Lernmodule unkompliziert eingebunden werden konnten etc. (von Haaren et al. 2005, 275).

Als nicht ausgereizt wurde die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Bezug auf inhaltliche Aspekte angesehen. „Die Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Bürger auf die Inhalte des Fachkonzepts beschränkten sich auf den Bereich der Auswahl bzw. der

Vorschläge von Maßnahmenalternativen innerhalb der disponiblen Ziele“ (von Haaren et al. 2005, 276). Dieser beschränkte Einsatz neuer Medien war auch der Bedeutung des Landschaftsplans als Fachplanungsinstrument geschuldet. Der teilweise hohe Abstraktheitsgrad der Landschaftsplanung und die eingeschränkte Verbindlichkeit der Planung für Private wurden für die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger als erschwerend beurteilt. Offen blieb, wie eine Beteiligung zukünftig erfolgen sollte: „Hinsichtlich der Frage, ob eine Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit sich erst auf ein [...] Handlungskonzept beziehen sollte und der konzeptionelle Teil des Fachplans wie bisher in Expertenkreisen und ohne Öffentlichkeitsbeteiligung abgestimmt wird, besteht noch weiterer Diskussions- bzw. Forschungsbedarf“ (von Haaren 2005, 276). Die abschließenden Empfehlungen zielten auf eine Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ab, so wurde u.a. eine frühzeitige und kontinuierliche Information nicht nur aller relevanten Verwaltungseinheiten, sondern auch der Bürgerinnen und Bürger empfohlen. Die Empfehlung, eine professionelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit aufzubauen, über die komplexe Sachverhalte in allgemeinverständlicher und adressatengerechter Form aufbereitet werden können, wurde dabei explizit im Hinblick auf kontroverse Planinhalte genannt (von Haaren 2005, 277).

Gemäß § 1 BNatSchG sind die Sicherung der „Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter“ Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Verfahren wie die Landschaftsplanung zielen auf die Berücksichtigung des Natur- und Landschaftsschutzes bei der Inanspruchnahme und Nutzung von Landschaft ab. Auf kommunaler Ebene werden die Erfordernisse und Maßnahmen in Landschaftsplänen (auf Ebene der Flächennutzungsplanung) und Grünordnungsplänen (auf Ebene der Bebauungsplanung) dargestellt. Die Integration in die örtliche Bauleitplanung erfolgt bei der Primärintegration, die in Bayern und Rheinland-Pfalz praktiziert wird, im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungs- oder Bebauungsplanes und bedarf keines eigenen rechtswirksamen Verfahrens. Bei der Sekundärintegration werden die Landschaftspläne eigenständig erarbeitet. In einem zweiten Schritt werden Darstellungen in die örtlichen Bauleitpläne nach Abwägung mit anderen raumordnerischen Belangen integriert. Erst durch die Integration erhält die Landschaftsplanung Rechtsverbindlichkeit (vgl. Heiland 2010). Abstriche, die bei der Landschaftsplanung gegenüber anderen Planungsbelangen gemacht werden, werden so zumindest für Fachleute deutlich sichtbar.

Naturschutzbehörden und Kommunen stellen Landschafts(rahmen)pläne auf. Diese sind Handlungsprogramm für die eigene Naturschutzarbeit und Grundlage für die Berücksichtigung der Naturschutzbelange in der Raumordnung und Bauleitplanung sowie im Rahmen anderer umweltrelevanter Planungen. Die Landschaftsplanung ist, auch nach ihrer Integration, nur auf der Ebene der Bebauungsplanung für Privatpersonen rechtsverbindlich. „Private Grundeigentümer können somit nicht zur aktiven Umsetzung der in einem Landschaftsplan bzw. Flächennutzungsplan flächenkonkret vorgesehenen Maßnahmen, bspw. zu Pflanzungen, Renaturierungs-, Pflege- oder Erhaltungsmaßnahmen, verpflichtet werden“ (Heiland 2010, 297) – allerdings sind die Ausweisungen im FNP natürlich insofern verbindlich, als dass sie Nutzungen ggfs. ausschließen (die Ausweisung eines Neubaugebietes ist nur auf den dafür vorgesehenen Flächen möglich).

Die Bundesregierung hat es sich im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zum Ziel gesetzt, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2020 auf 30 ha / Tag

zu reduzieren (Verbrauch 2013: 74 ha / Tag) (BMUB 2014, www). Als Maßnahmen für das sogenannte 30-ha-Ziel empfehlen der Nachhaltigkeitsrat und die zuständigen Institutionen wie das Umweltministerium, Umweltbundesamt sowie Forschungseinrichtungen Flächenmonitoring, Flächenrecycling und Innen- vor Außenentwicklung. Dem 30-ha-Ziel stehen der steigende Flächenverbrauch durch Infrastrukturausbau (bspw. zur Energieversorgung) und der Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche, die von 39m<sup>2</sup> (1998) auf 45m<sup>2</sup> (2013) zugenommen hat (BiB 2013), entgegen.

Ambitionierte Ziele wie das 30-ha-Ziel, aber auch zunehmende Nutzungskonkurrenzen (zukünftig auch durch den Netztrassenausbau) erhöhen den Steuerungsbedarf auch durch die Landschaftsplanung. Landschaftsschutz rückt oft erst ins Bewusstsein der Bevölkerung, wenn Projekte anstehen, die Natur und Landschaft in Anspruch nehmen. „A major challenge for precautionary landscape planning is to activate citizens to participate even when there is no concrete project that threatens their quality of life“ (Galler et al. 2014, 71).<sup>1</sup> In dem ursprünglichen Projekt Interaktiver Landschaftsplan Königslutter am Elm wurden vor diesem Hintergrund verschiedene Methoden erprobt um zu einer früheren und besseren Kommunikation der Inhalte der Landschaftsplanung in der Öffentlichkeit beizutragen. Eine besondere Rolle nahmen dabei visuelle Medien ein (vgl. Warren-Kretzschmar 2015 [Link] in diesem Band).

## **2 Konflikte in der Landschaftsplanung: Siedlungserweiterung versus Landschaftsschutz – ein Beispiel aus Esslingen**

Die Stadt Esslingen (90.000 EW), im Neckartal südöstlich direkt an Stuttgart angrenzend gelegen, verfügt über eine Fläche von 46,5 km<sup>2</sup>, ca. 41,9 Prozent der Fläche werden als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2014, Stand 2012). Sollen Bevölkerung und derzeitige Infrastrukturausstattung gehalten werden, bedeutet dies für Esslingen, dass weitere Wohnungen gebaut und dafür auch neue Wohngebiete ausgewiesen werden müssen (um dem gestiegenen Pro-Kopf-Bedarf an Wohnfläche und den sich verändernden Lebensstilen Rechnung zu tragen). Das Halten der Bevölkerung ist erklärtes Ziel der Stadtentwicklungspolitik und basiert maßgeblich auf einem 2007-2008 durchgeführten Stadtstrategieprozess. Unter dem Motto ES 2027 wurden Leitziele definiert; darunter u.a. „Esslingen hat eine Einwohnerzahl, die zukunftsfähig Lebensqualität sichert“ (Stadt Esslingen 2009, 15). Als Unterziel wurde dabei die Stabilisierung der Bevölkerung durch Zuwanderung formuliert (ebenda, 15); Wanderungsverluste und Sterbefälle sollen so ausgeglichen werden. Als Argumente für das Entwicklungsziel werden u. a. die von der Einwohnerzahl abhängigen Kommunalfinanzen und die ausgebauten Kapazitäten der Infrastruktureinrichtungen genannt. Unterauslastungen verursachen Kosten und wirken sich auch auf die Qualität und Quantität der angebotenen Leistungen aus, bspw. über eingeschränkte Öffnungszeiten, Ausstattung oder gar Schließungen öffentlicher Einrichtungen (Nolte 2014). Die Neuausweisung von Baugebieten wurde im Rahmen der Leitbilddiskussion nicht thematisiert.

Die Inhalte der Strategie ES 2027 waren auch maßgeblich bei der Neuaufstellung des Flächennutzungsplans mit integriertem Landschaftsplan (der Beschluss zur Neuaufstellung

---

<sup>1</sup> Das Aktivieren von Bürgerinnen und Bürgern, sich in die Aufstellung von Landschaftsplänen auch dann einzubringen, wenn kein konkretes Projekt die eigene Lebensqualität beeinflusst, ist eine große Herausforderung für die vorsorgende Landschaftsplanung (eigene Übersetzung).

wurde 2010 gefasst). Als notwendig vorge setzt wird der Bau von ca. 200 WE / Jahr, um die Einwohnerzahl halten zu können. Der Mehrbedarf an Wohnfläche sowie die sich verändernden Ansprüche der Bevölkerung (Wunsch nach Wohnen mit Garten) bedingen diese Prognose. Mithilfe von vier Szenarien wurden verschiedene Varianten zur Umsetzung des Entwicklungszieles vorgestellt (Stadt Esslingen 2014c, www):

- 1) „Basisszenario Innenentwicklung“: Neuausweisungen für Siedlungsflächen erfolgen ausschließlich im Innenbereich, bspw. durch Nachverdichtung und Umwidmung von Flächen.
- 2) Szenario „Arrondierung“: Die Entwicklung von Wohnbauflächen erfolgt über kleinräumige Arrondierungen, die Flächen sind über die Gesamtstadt verteilt (auch im an den jetzigen Siedlungskörper angrenzenden Außenbereich).
- 3) Szenario „Kompakte Standorte“: An einem oder mehreren Standorten werden Siedlungsflächen in kompakter Form ausgewiesen (auch im Außenbereich).
- 4) Szenario „Plus: Innen durch Außen“: Durch die Entwicklung von Gewerbeflächen im Außenbereich können neue Innenentwicklungspotenziale für das Wohnen erschlossen werden.

Für den Entwurf des FNP entschied sich der Gemeinderat im Juli 2012 für ein Szenario „2 plus“: In ihm sind sowohl Innen- als auch Außenentwicklung zur Ausweisung von Wohnbauland vorgesehen. Die gewerbliche Entwicklung eines dezentralen Standortes soll die Versorgung im Stadtteil Berkheim stärken. 18 Flächen von 0,5 bis max. 6 ha (wobei 17 kleiner als drei Hektar sind) werden als geplante Wohnbauflächen (insgesamt 30,85 ha) aufgenommen. Darunter fallen Flächen mit Bedeutung für das Klima und die Luftreinhaltung, Naturschutz und Naherholung, u.a. an die Bebauung angrenzende Streuobstwiesen. Auch Flächen, die aufgrund ihrer Hanglage bisher nicht bebaut wurden, werden in den Flächenpool zur Neuausweisung als Wohnbauland einbezogen. Die Flächen, ihre Kennzahlen und ihre Eignung werden im Anhang des FNP-Entwurfs in Form von Steckbriefen dargestellt. Die Kriterien ihrer Eignung sind in den Ausführungen zum Entwurf enthalten und begründet. Die Bewertung erfolgt sehr transparent und differenziert, oftmals werden nur sehr kleine Baugebiete, bspw. bislang unbebaute Straßenseiten, ausgewiesen. Diese sind bereits erschlossen (Stadt Esslingen 2012, 84f.).

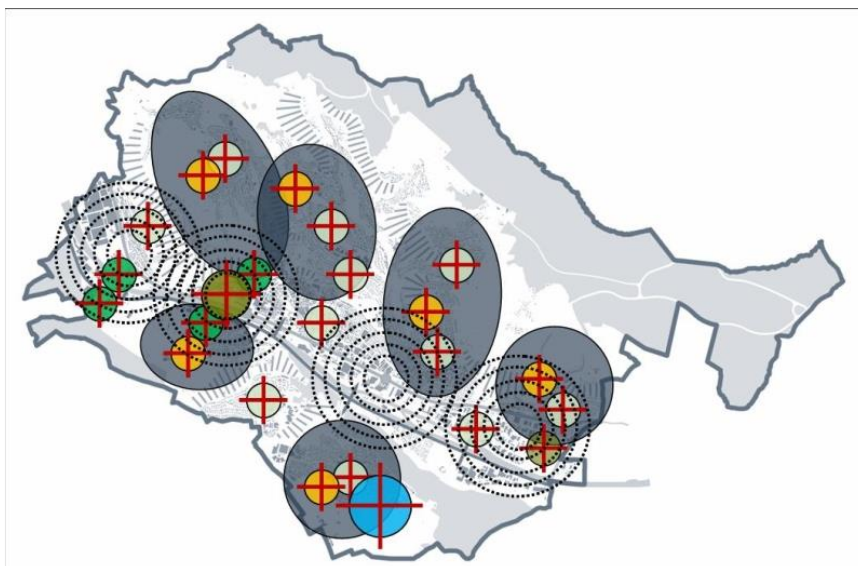


Abb. 1: Grafische Darstellung des Szenarios 2plus (Stadt Esslingen 2015).

Die Bürgerinnen und Bürger waren in die Formulierung der Stadtstrategie ES 2027 eingebunden und wurden auch am Vorentwurf des FNP über einen Bürgerdialog beteiligt. Die Präsentation des Vorentwurfes, als Diskussionsgrundlage gedacht, stieß insbesondere aufgrund der Ausweisungen im Außenbereich (im Zuge der beabsichtigten Arrondierungen) auf Kritik (Nolte 2014). Die Gegenargumente reichen von Verweisen auf den Landschaftsschutz, die Bedeutung der Frischluftschneisen und die Belastbarkeit der Verkehrsinfrastruktur bis hin zur Angst vor dem Wertverlust der eigenen Immobilie. Der Protest brachte die Gründung zahlreicher Bürgerinitiativen mit sich, die sich gemeinsam zum Aktionsbündnis *Lebenswertes Esslingen* zusammengeschlossen haben. Die Aktivitäten der Bürgerinitiativen umfassen Informationsveranstaltungen, Unterstützung beim Formulieren von Einwendungen, Pressearbeit und die Kommunikation mit der Politik, bspw. in den Bürgerausschüssen und im Gemeinderat. Dabei wird sehr strategisch und professionell vorgegangen, viele engagierte Bürgerinnen und Bürger bringen Erfahrungen aus ihrem Berufsleben ein und sind gut miteinander vernetzt, bspw. über eine professionell gestaltete Internetpräsenz ([www.lebenswertes-esslingen.de](http://www.lebenswertes-esslingen.de)). Im März 2013 setzte der Gemeinderat das Aufstellungsverfahren bis auf weiteres aus. Die Gemeinderäte entschieden sich aufgrund der andauernden Proteste und des daraus resultierenden Drucks, der auf dem Gremium lastete, für diesen drastischen Schritt. Gleichzeitig wurde ein Bürgerdialog angestoßen (Nolte 2014). Das Ziel dieses Dialogverfahrens wurde von einem Runden Tisch, der mit der Installation des Verfahrens betraut ist, wie folgt formuliert:

„Die Beteiligten des Bürgerdialogs wollen sich über die zukünftigen Leitziele der Stadtentwicklung verständigen. Diese Leitziele werden vor dem Hintergrund europa- und deutschlandweiter sowie regionaler und städtischer Entwicklungstrends diskutiert. Stadtentwicklung erfordert dabei eine ganzheitliche Betrachtung, die sich auf die unterschiedlichsten Lebensbereiche und ihre räumliche Einbettung wie auch auf die Gesamfläche der Stadt Esslingen am Neckar mit ihrer Vielfalt an Raumtypen bezieht. Die Leitziele sollen dabei auch eine positive Vision zur Stadtentwicklung vermitteln“ (Stadt Esslingen 2014a, 2).

The screenshot shows the website's navigation menu with links for Home, Kommunalwahl 2014, Impressum, Wer sind wir?, Kontakt, Termine, and Aktivitäten. The main header features the logo 'Aktionsbündnis Lebenswertes Esslingen' and a banner image of a construction site with the text: 'Was macht eine lebenswerte Stadt aus? Engagieren Sie sich beim Bürgerdialog zur Esslinger Stadtentwicklung!'. Below the banner is a sidebar with a list of topics: Bürgerinitiative, Eigene Stellungnahme schreiben, Naherholung, Demografischer Wandel, Klima, Ernährung, Finanzen, Flächenversiegelung, and Verkehr. The main content area is titled 'Stellungnahme verfassen: So geht's ganz leicht' and contains the following text: 'Die Zeit drängt! Schreiben Sie Ihre Stellungnahme zum FNP 2030 bis zum 4. April 2013! Hier kommen Sie zum Beteiligungsportal der Stadt Esslingen. Gute Argumente gegen die 22 Baugebiete finden Sie auf unseren Seiten. Helfen Sie uns, der Esslinger Kommunalpolitik einen nachhaltigen Weg in die Zukunft zu weisen. In eine Stadtentwicklung, die Bürgerwillen ernst nimmt, Grün- und Ackerland schützt und erfolgreich ist. Nutzen Sie die Möglichkeit, sich einzumischen. Text speichern, bearbeiten, unterschreiben und abschicken. Per Post, per Mail oder persönlich abgeben. Wichtig ist nur: Bis zum 5. April muss Ihre Stellungnahme angekommen sein.' Below this text is a download icon for a document titled 'Entwurf für Ihre Stellungnahme zum FNP 2030' with instructions: 'Laden Sie sich den Text herunter, bearbeiten Sie ihn nach eigenen Vorstellungen und schicken Sie in bis spätestens 5. April an das Stadtplanungsamt Esslingen.' and a link to 'Vorlage: FNP-Stellungnahme.doc' (Microsoft Word-Dokument [32.0 KB]).

Abb. 2: Anleitung für Stellungnahmen auf der Website des Aktionsbündnisses [www.lebenswertes-esslingen.de](http://www.lebenswertes-esslingen.de) (Lebenswertes Esslingen 2015).

Das Beispiel Esslingen zeigt, dass Eingriffe in die urbane Landschaft großes Konfliktpotenzial in sich tragen. Der Landschaftsplan dient auch der rechtlichen Absicherung solcher Flächeninanspruchnahme. Das Konfliktpotenzial liegt dabei in den Widersprüchen einerseits Ziele und Maßnahmen für den Natur- und Landschaftsschutz zu konkretisieren und andererseits gleichzeitig Flächeninanspruchnahmen vorzubereiten.

Dieser erfolgt auch über Flächenausweisungen, die verschiedene Ausprägungen haben können und insbesondere landwirtschaftliche genutzte Flächen betreffen: Einerseits werden Ausgleichsflächen, Schutzgebiete, Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete ausgewiesen bzw. die Ausweisungen aus übergeordneten Plänen übernommen, was über die damit einhergehende Ausschlusswirkung direkten Einfluss auf die Bauleitplanung hat. Außerdem werden Strategien festgesetzt, worunter z.B. Konzeptionen zur Frischluftversorgung, Biotopvernetzung oder grundsätzliche Szenarien zur Stadtentwicklung fallen. Während die aufgeführten Flächenausweisungen flächenscharf erfolgen, werden strategisch-konzeptionelle Überlegungen in der Regel verbal-argumentativ ausgeführt und nicht flächenscharf in die Pläne übernommen – der Abstraktionsgrad ist also wesentlich höher. Bei der konkreten Umsetzung der Planung in der Bauleitplanung besteht eine gewisse Flexibilität. Zwingend zu übernehmende und ggfs. zu beachtende, unter bestimmten Voraussetzungen umgehare, Festsetzungen sind also in einem Planwerk vereint und erhöhen dessen Komplexität sowie aus der Perspektive von Betroffenen: dessen Widersprüchlichkeit.

Das genuine Konfliktpotenzial landschaftsplanerischer Konzepte stellt sich als mehrdimensional dar:

- Flächenscharfe Ausweisungen (ggfs. übernommen aus übergeordneten Planwerken) schließen unter Umständen eine weitere Nutzung grundsätzlich aus und bedeuten Nutzungseinschränkungen.
- Abwägungsüberlegungen müssen den Anspruch der Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, von Biodiversität und Landschaftserleben ebenso einbeziehen wie die Bedürfnisse der Menschen und die Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Sie sind als Abwägungsentscheidungen oft nur unzureichend nachvollziehbar.
- Der Zeithorizont von Landschafts- und Flächennutzungsplan umfasst mehr als ein Jahrzehnt. Dies ist ganz im Sinne der Entwicklung einer langfristigen Strategie, erhöht aber die Ansprüche an Prognosen und schränkt die Flexibilität zur Reaktion auf sich kurzfristig verändernde Rahmenbedingungen ein.
- Strategische Überlegungen, die sich nicht auf konkrete Flächen oder Ziele beziehen, bieten einen Interpretationsspielraum. Die räumlichen Auswirkungen einer Strategie werden oft nicht klar, wenn keine explizite Erläuterung oder Visualisierung vorgenommen wird.

### **3 Konfliktpotenziale identifizieren und analysieren – Die Metapher der Widerborstigkeit**

Planerinnen und Planern stehen zum Umgang mit den skizzierten (räumlichen) Herausforderungen verschiedene Techniken zur Verfügung: Sie entwickeln und bewerten räumliche Strategien in Abstimmung mit politischen Akteuren, Trägern öffentlicher Belange sowie Bürgerinnen und Bürgern, steuern die daraus resultierenden Planungsprozesse und die Planungskommunikation und verantworten die Umsetzung der Projekte.

Planungsoptionen können nicht wie eine Wunschliste konfliktfrei aus einem Leitbild abgeleitet werden. Die Abwägung planerischer Belange erfolgt über eine Abschätzung der Folgewirkungen auf die Siedlungsentwicklung, den Freiraum, Infrastrukturen etc. Nicht immer sind die Abwägungsentscheidungen leicht nachvollziehbar, bspw. weil abstrakte Begriffe wie „das Wohl der Allgemeinheit“ als Begründung für oder gegen eine Entscheidung angeführt werden.

Das oben beschriebene Konfliktpotenzial der Landschaftsplanung lässt sich schwer in Worte fassen. Es betrifft sowohl große als auch kleine Projekte, es zeigt sich sowohl, wenn Bürger für mehr Landschaftsschutz plädieren, aber auch, wenn sie von einer Schutzgebietsausweisung Einschränkungen erwarten. Über Begrifflichkeiten wie NIMBY (not in my backyard) und PIMBY (please in my backyard) werden die Konflikte einerseits nicht differenziert genug erfasst, andererseits die dahinter stehenden Forderungen oftmals abqualifiziert (vgl. ebenfalls Krätzig/von Haaren 2015 [Link] in diesem Band). Eine andere, neue Herangehensweise stellt der Rückgriff auf eine Metapher dar, wie sie im Folgenden vorgestellt wird.

### **Abstraktes in Worte fassen – die Metapher der Widerborstigkeit**

Das Konfliktpotenzial führt trotz der oftmals vielschichtigen Herangehensweisen immer wieder dazu, dass planerische Projekte störrisch, geradezu widerborstig, verlaufen. Widerborstigkeit bezeichnet im metaphorischen Sinn eine Eigenschaft, die den Erwartungen und dem eigentlich Zweck zuwiderläuft und wird hier zur näheren Beschreibung der Konflikthaftigkeit verwendet. Metaphern werden nicht nur alltagssprachlich, sondern auch in der Wissenschaft immer wieder zur Verbildlichung von Prozessen und Gedankenkonstrukten verwendet. Die Bildhaftigkeit hilft, Abstraktes in Worte zu fassen und trägt dazu bei, komplexe Sachverhalte verständlich zu machen (vgl. Kruse et al. 2011, 65f.). Darüber hinaus werden Metaphern eigene Handlungspotenziale zugeschrieben: Charakteristika des bildgebenden Begriffes lassen sich auf den bezeichneten Begriff übertragen und eröffnen auf diese Weise neue Handlungsdimensionen (vgl. Junge 2011, 280; Kruse et al. 2011, 68). Im Falle der Widerborstigkeit können, bildlich gesprochen, Stacheln oder Haken für das unruhige Verlaufen der Prozesse verantwortlich sein: Wie man eine Kastanie in ihrer Fruchthülle kaum greifen kann, so lassen sich auch bei konflikthaft verlaufenden Planungsprozessen Stacheln als Konfliktverursacher ermitteln, die den ganzen Prozess herausfordernd werden lassen und schwergängig machen.

Als Lösung bietet sich – mit Blick auf die Metapher – das Ziehen oder Entschärfen der Stacheln an. Bevor diese Handlungspotenziale zum Tragen kommen können, ist es allerdings notwendig, die Stacheln zu identifizieren und zu analysieren. Ziel ist es, die für Konflikte anfälligen Momente des Planungsprozesses und die faktisch auftretenden Konflikte zu identifizieren und zu analysieren. Anschließend können geeignete Strategien zum Umgang mit der Widerborstigkeit erarbeitet werden. In Anlehnung an das Handlungspotenzial der Metapher bieten sich präventive und korrektive Ansätze an: Bereits bei der Planung des Prozesses können mögliche Konflikte voraus- und Alternativen mitgedacht werden. Zeigen sich Konflikte, müssen diese aufgegriffen und es muss mit ihnen umgegangen werden. Wird das grundsätzliche Konfliktpotenzial in der Landschaftsplanung korrekt typisiert, kann mit einer grundsätzlichen Aufmerksamkeit gegenüber dieser Störanfälligkeit reagiert werden (vgl. Maus 2014, 176f.).

Im Falle des oben skizzierten Beispiels stellt die Neuausweisung von Flächen zur Wohnbebauung im Außenbereich urbanisierter Stadtlandschaften einen generellen, häufig auftretenden Konflikt dar, der in Esslingen mit dem Aussetzen des Verfahrens, der Überarbeitung des vorgesehenen Konzeptes und der Beauftragung eines externen Büros zur Kommunikation und stärkeren Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern aufgegriffen wird. So wird angestrebt, die entstandene Konfliktsituation zu lösen.

Der Konflikt hat sich an der Schnittstelle der planungsrechtlichen Instrumente mit gesellschaftlichen Fragestellungen und der Politik entzündet. Dies ist typisch für die sprichwörtliche Widerborstigkeit: Die Verflechtung planerischer Vorgaben und Ideallösungen mit der Herausforderung, auf gesellschaftliche Vielfalt sowie den Wandel der Gesellschaft einzugehen, birgt großes Konfliktpotenzial. Eine wesentliche Rahmenbedingung planerischer Projekte ist deren politische Legitimation, die über gewählte Gremien wie den Gemeinde- oder Stadtrat erfolgt. Hier entsteht ein hoher Anspruch an die Planungskommunikation: Kommunikative Strategien dienen einerseits der Information über die Notwendigkeit und Umsetzbarkeit von Planungen, andererseits gilt es aber auch die Vorstellungen der Bürgerinnen und Bürger zu ermitteln und in den Planungsprozess einzubringen.

Im vorliegenden Fall scheint die Übernahme des Entwicklungsziels aus der Strategie ES 2027, die Bevölkerung zu halten bzw. ein moderates Wachstum zu ermöglichen, nicht mit den Bedenken der Bürgerinnen und Bürger bzw. deren Wunsch nach dem Schutz von Natur und Landschaft mit wenig Veränderung im persönlichen Umfeld vereinbar zu sein. Eine Null-Variante bezüglich des Flächenverbrauchs, bei der Ausweisungen für Neubebauung lediglich im Innenbereich vorgenommen werden sowie deren Folgen in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung wurden im Vorentwurf des FNP nicht diskutiert. Dies wurde in den Bürgerdialogen von Bürgerinnen und Bürgern als Kritikpunkt formuliert (Stadt Esslingen 2014b, 8).

#### **4 Zum Umgang mit Widerborstigkeit – Kommunikative und prozessuale Empfehlungen**

Im Mittelpunkt der Debatte in Esslingen steht die Frage, wie sich die Stadt Esslingen zukünftig entwickeln soll: Die Inhalte der Stadtstrategie 2027 stehen auf dem Prüfstand. Das dort formulierte Entwicklungsziel, die Bevölkerung zu halten, hat weitreichende räumliche Auswirkungen, die erst im Zuge der Konkretisierung im Flächennutzungsplan deutlich wurden. (Warum) ist es wichtig, dass die Stadt nicht schrumpft? Ist die Neuausweisung von Flächen zur Bebauung notwendig, damit die Stadt ihre Bevölkerungszahl halten kann? Welche Grenzen sind der Innenentwicklung gesetzt? Welcher Wert wird den die Stadt umgebenden Landschaftsschutzgebieten zugemessen? Diese Fragen sind von gesamtstädtischer Bedeutung, vor allem aber sind sie konkrete und gesellschaftspolitisch umstrittene Fragen. Mittelbar geht es dann um die Übersetzung der abstrakten Ziele der Stadtentwicklung in Flächennutzungs- und Bauleitplanung. Der Vorentwurf des nun zunächst zurückgestellten Flächennutzungsplans stellte eine erste Visualisierung der räumlichen Auswirkungen einer der Entwicklungsvarianten der Stadtstrategie dar.

Für den aufgrund der Kritik neu angestoßenen Bürgerdialog wurde der Wunsch formuliert, er möge ein Schritt auf dem Weg zu einer „konstruktiven Beteiligungskultur“ (Dokumentation des ersten Info-Abends vom 22. Mai 2014, S. 2) sein. Inhaltliche Fragen werden im Rahmen der ab November 2014 stattfindenden Stadtteilkonferenzen diskutiert. Bereits im Vorfeld hat



ein Runder Tisch als Meta-Gremium seine Arbeit aufgenommen, hier steht die prozessuale Begleitung des Bürgerdialogs im Vordergrund. Dem Start des Runden Tisches gingen ca. 40 Sondierungsgespräche mit Schlüsselakteuren voraus, um eine heterogene Zusammensetzung zu gewährleisten. Teilnehmer sind Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerausschüsse der Stadt Esslingen, des Aktionsbündnisses *Lebenswertes Esslingen*, Verbände, die die Belange des Umweltschutzes vertreten, aber auch Hauseigentümer und Unternehmer, verschiedene städtische Beiräte und die Stadtverwaltung. Mit dem Runden Tisch wird einer der Forderungen der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung des Landes Baden-Württemberg entsprochen, in der ein prozessbegleitendes Gremium, ein Beteiligungsbeirat, als Instrument zur qualitativen Verbesserung von Planungsprozessen vorgeschlagen wird (vgl. Land Baden-Württemberg 2014).

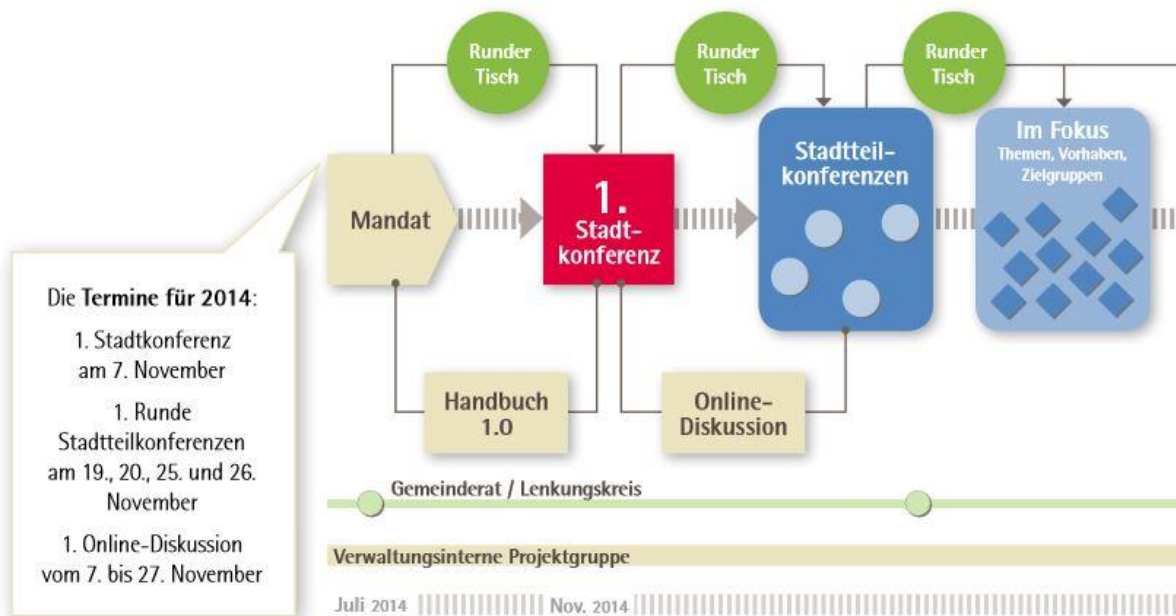


Abb. 3: Schema für den Beteiligungsprozess, begleitet vom Büro agl | Hartz • Saad • Wendl, Saarbrücken (Stadt Esslingen 2014d).

Ein weiteres wichtiges Element des Bürgerdialogs ist die Verzahnung von verschiedenen Beteiligungsangeboten: So gibt es neben den Stadtteilkonferenzen und den parallelen Sitzungen des Runden Tisches auch die Möglichkeit, sich online in das Verfahren einzubringen. [www.esslingen.de/dialog-stadtentwicklung](http://www.esslingen.de/dialog-stadtentwicklung) enthält Informationen zum Prozess, Links zu wichtigen Dokumenten, Kontaktdaten der Ansprechpartner und wird mit Beginn der Stadtteilkonferenzen die Möglichkeit bieten, sich über Foren in die Diskussion einzubringen. Die Kombination aus offline- und online-Angeboten zur Erarbeitung einer Vision für die Weiterentwicklung der Stadt Esslingen ist zeitgemäß und trägt zur Transparenz des Planungsprozesses bei. Esslingen führt bereits seit Anfang der 2000er Jahre internetgestützte Beteiligungsverfahren durch und kann so auf viel Erfahrung im Einsatz digitaler Medien zurückblicken (vgl. Märker et al. 2002). Das Internet ermöglicht eine kostengünstige Verteilung / Einsicht in wichtige Dokumente, ist von einer Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern nutzbar und macht es ihnen möglich, sich außerhalb der Öffnungszeiten der Verwaltung über die Planungen zu informieren – in Ruhe und mit der Chance, weitere Webseiten zur Information aufzusuchen. Allerdings muss die Möglichkeit der online-Beteiligung (ebenso wie Veranstaltungen) aktiv beworben werden, will man über die

„üblichen Verdächtigen“ hinaus Bürgerinnen und Bürger dazu bewegen, sich in den Prozess einzubringen. Über die in Esslingen gewählte Strategie, die Teilnehmer des Rundes Tisches als Multiplikatoren einzusetzen, wird diesem Bedarf Rechnung getragen. Die dort teilnehmenden Vertreter verschiedener Interessengruppen und Verbände können die Diskussion weitertragen und so weitere Bürgerinnen und Bürger zur Teilnahme sowohl am offline als auch online stattfindenden Prozess gewinnen. Dabei ist es schwer vorstellbar, dass die anstehende digitale Planungsdebatte im Modus von „likes“ und „dislikes“ angemessen abgebildet wird. Eine Moderation der online-Foren durch kompetente Moderatoren ist daher zwingend notwendig (vgl. Steffen 2009, 188f.).

Neben diesen kommunikativen Ansätzen, die zur Transparenz des Planungsprozesses und einer stärkeren Einbeziehung der Bevölkerung beitragen, können auch prozessorientierte Schlussfolgerungen gezogen werden, die sich insbesondere auf das Instrumentarium und das Planungsverständnis beziehen.

Abstrakte Entwicklungsziele haben ihre Berechtigung. Die Darstellung räumlicher Auswirkungen über Visualisierungen kann hierbei wichtige Informationen vermitteln, die sich wesentlich auf die Beurteilung und das Verständnis der Ziele auswirken können (vgl. Warren-Kretzschmar 2015 [Link] in diesem Band). Die Aufstellung von Entwicklungszielen darf nicht dazu führen, Sachzwänge aufzubauen und Diskussionen zu verkürzen, sie müssen in ihren räumlichen Auswirkungen diskutiert und mit den Zielen, die sich aus ökologischen und infrastrukturellen Überlegungen ableiten lassen, abgestimmt werden. Planerische Kreativität, die unter Berücksichtigung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen angemessene Lösungen befördert, ist hier als eine maßgebliche Kompetenz gefragt. So lassen sich alternative Lösungsstrategien und individuelle Ansätze über intelligente Fragen und einen mehrdimensionalen Blick auf die Aufgabe entwickeln. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an durchaus abstrakten Leitbildprozessen und Handlungskonzepten muss stark kommunikativ begleitet und planerische Fachbegriffe müssen bürgerorientiert übersetzt werden.

Die Kommune Esslingen ist neuen Planungstechniken gegenüber aufgeschlossen, was die frühe Nutzung des Internets und auch in den Entwurf des FNP integrierte neue Signaturen zeigen, bspw. zur Ausweisung von „Transformationsgebieten“ und „Städtebaulichen Qualifizierungsgebieten“. Die Proteste der Bürgerschaft könnten zur Initiierung eines Modellprojektes führen, in dem die Situation von Kommunen mit beschränkten Flächenreserven vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung thematisiert wird. Weitere Städte im näheren Umfeld, aber auch in anderen Wachstumsregionen, sind von ähnlichen Nutzungskonflikten betroffen, so dass ein Austausch und eine Übertragbarkeit der Fragen und Ergebnisse einen Mehrwert versprechen. Ein Ansatz könnte bspw. eine verstärkte interkommunale Kooperation mit interkommunalem Flächenpooling sein. Ansätze dazu zeigt bspw. das Projekt „Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb“ auf (vgl. Gust et al. 2010).

Pilotprojekte könnten sich auch auf die Leistungsfähigkeit der Landschafts- und Flächennutzungsplanung beziehen. Übertragen werden können bspw. Überlegungen dazu, wie mit Hilfe des formellen Instrumentariums der Stadt- und Regionalplanung der Umgang mit aus dem Klimawandel resultierenden Anforderungen möglich ist (vgl. Othengrafen 2014). Reichen die Möglichkeiten der Landschafts- und Flächennutzungsplanung aus, um die gewählten Entwicklungsziele abzubilden oder bedarf es einer Weiterentwicklung des Instrumentariums? Denkbar wären bspw. die Abbildung von Bandbreiten im Plan, die einen Entwicklungskorridor anstatt eines festen Zielwertes enthalten, die Auffächerung der

Entwicklungsziele in Stufen oder begleitende Evaluationen, wie sie der Planungstheoretiker Lucius Burckhardt vorschlug: „Ich habe schon viele Leitbilder und Pläne für Städte und Regionen studiert; doch kaum jemals habe ich eine Anweisung gesehen, die lautet: Erst dann, wenn das Ereignis X eingetreten sein wird, soll entschieden werden, ob die Maßnahme Y oder eine andere oder gar keine Maßnahme eingeleitet werden muss“ (Burckhardt 1978, 373).

Seit dem Forschungsprojekt „Interaktiver Landschaftsplan Königslutter“ hat sich die digitale Begleitung von Planungsprozessen in vielen Kommunen etabliert. Zuständige Verwaltungsmitarbeiter, aber auch die zur Beteiligung aufgerufenen Bürgerinnen und Bürger gehen oftmals routiniert mit den technischen Instrumenten um, die zur Informations- und Kommunikation eingesetzt werden (vgl. [Krätzig 2015 in diesem Band](#)). Die Technik erweitert die Bandbreite der Medien, die in der Planungskommunikation eingesetzt werden – und öffnet auch Potenziale für Bürgerinnen und Bürger sich zu vernetzen und Anliegen wirksam zu platzieren. Für die Planungskommunikation bedeutet dies, dass noch stärker als bisher Zusammenhänge verdeutlicht und Informationen zu stadt- bzw. umweltplanerischen Absichten, Notwendigkeiten und Möglichkeiten vermittelt werden müssen. Neben dem Potenzial zur Erfassung und Diskussion differenzierter Meinungsbilder können für mobile Endgeräte optimierte Funktionen dazu beitragen, Bürgerinnen und Bürgern landschaftsplanerische Inhalte zu vermitteln (vgl. [Krätzig 2015 in diesem Band](#)).

#### **Quellen:**

Aktionsbündnis Lebenswertes Esslingen (2015): Anleitung für Stellungnahmen, <http://www.lebenswertes-esslingen.de/home/eigene-stellungnahme-schreiben/>, abgerufen am 27.01.2015.

BiB – Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2013): Pro-Kopf-Wohnfläche erreicht mit 45m<sup>2</sup> neuen Höchstwert, Pressemitteilung vom 24.07.2013, Wiesbaden. [www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Download/Grafik\\_des\\_Monats/2013\\_07\\_pro\\_kopf\\_wohnflaeche.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Download/Grafik_des_Monats/2013_07_pro_kopf_wohnflaeche.pdf?__blob=publicationFile&v=3), eingesehen am 11.07.2014.

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2014): <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>, abgerufen am 23.07.2014.

Burckhardt, Lucius (1978): Kommunikation und gebaute Umwelt, in: Brock, Bazon (Hrsg.) (1985): Die Kinder fressen ihre Revolution. Wohnen – Planen – Bauen – Grünen, Köln.

Galler, Carolin; Krätzig, Sebastian; Warren-Kretschmar, Bartlett; von Haaren, Christina (2014): Integrated Approaches in Digital / Interactive Landscape Planning, in: Wissen Hayek, Ulrike; Fricker, Pia; Buhmann, Erich (Hrsg.): Peer Reviewed Proceedings of Digital Landscape Architecture 2014 (DLA 2014) at ETH Zürich, Berlin Offenbach, S. 70-83.

Gust, Dieter; Kinn, Ute; Murschel, Bernd; Renn, Ortwin; Ruther-Mehlis, Alfred; Schneider, Jörg; Wachinger, Gisela; Weber, Michael (2010): Verbundprojekt REFINA. Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb (REGENA) Abschlussbericht, Stuttgart, Nürtingen.

Heiland, Stephan (2010): Landschaftsplanung, in: Henckel, Dietrich; Kuczkowski, Kester von; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hrsg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch, Wiesbaden.

Junge, Matthias (Hrsg.) (2011): Metaphern und Gesellschaft, Wiesbaden.

Krätzig, Sebastian (2015): Neuen Möglichkeiten der Online-Kommunikation für Bürgerbeteiligung in der Landschaftsplanung. [http://www.umwelt.uni-hannover.de/fileadmin/institut/Forschungsprojekte/ILP\\_Sebastian\\_Kraetzig\\_Onlinekommunikation\\_fuer\\_Buergerbeteiligung.pdf](http://www.umwelt.uni-hannover.de/fileadmin/institut/Forschungsprojekte/ILP_Sebastian_Kraetzig_Onlinekommunikation_fuer_Buergerbeteiligung.pdf), abgerufen am 26.03.2015.

Kruse, Jan; Biesel, Kay; Schmieder, Christian (2011): Metaphernanalyse. Ein rekonstruktiver Ansatz, Wiesbaden.

Land Baden-Württemberg (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur, Stuttgart.

Maus, Friederike (2014): Widerborstige Projekte. Über das Identifizieren, Analysieren und den Umgang mit Konflikten in Planungsprozessen anhand der Metapher der ‚Widerborstigkeit‘. Dissertation an der Leibniz Universität Hannover, Veröffentlichung in Vorbereitung.

Nolte, Burkhardt (2014): mündliche Auskünfte über Telefoninterview am 11.07.2014.

Othengrafen, Meike (2014): Anpassung an den Klimawandel: Das formelle Instrumentarium der Stadt- und Regionalplanung, Hamburg.

Stadt Esslingen (2009): Stadtstrategie ES 2027, Dokumentation der Bürgerbeteiligung von November 2007 bis August 2008, Teil 2, Esslingen. [www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet/get/1367713/ES-2027-Teil-II-Zusammenfassung.pdf](http://www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet/get/1367713/ES-2027-Teil-II-Zusammenfassung.pdf), abgerufen am 11.07.2014.

Stadt Esslingen (2012): Neuaufstellung Flächennutzungsplan 2030, Begründung zum Vorentwurf, Stand 19.10.2012, Esslingen. [www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet/get/2832405/Vorentwurf\\_FNP\\_Begrueendung\\_2012\\_10\\_19.pdf](http://www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet/get/2832405/Vorentwurf_FNP_Begrueendung_2012_10_19.pdf), abgerufen am 17.09.2014.

Stadt Esslingen (2014): Dokumentation des ersten Info-Abends zum Bürgerdialog vom 22. Mai 2014, Esslingen. [www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet/get/6759227/BD%20ES\\_Infoabend\\_Dokumentation\\_20140701.pdf](http://www.esslingen.de/site/Esslingen-Internet/get/6759227/BD%20ES_Infoabend_Dokumentation_20140701.pdf), abgerufen am 23.07.2014.

Stadt Esslingen (2014a): Dokumentation der 2. Sitzung des Runden Tisches zum Bürgerdialog am 10. April 2014, Esslingen. [http://stadtentwicklung.esslingen.de/site/Esslingen-Stadtentwicklung/get/6615668/BD%20ES\\_2RT\\_Dokumentation\\_20140423.pdf](http://stadtentwicklung.esslingen.de/site/Esslingen-Stadtentwicklung/get/6615668/BD%20ES_2RT_Dokumentation_20140423.pdf), abgerufen am 23.07.2014.

Stadt Esslingen (2014b): Dokumentation der 1. Sitzung des Runden Tisches zum Bürgerdialog am 12. März 2014, Esslingen. [http://stadtentwicklung.esslingen.de/site/Esslingen-Stadtentwicklung/get/6615667/BD%20ES\\_1RT\\_Dokumentation\\_20140402web.pdf](http://stadtentwicklung.esslingen.de/site/Esslingen-Stadtentwicklung/get/6615667/BD%20ES_1RT_Dokumentation_20140402web.pdf), abgerufen am 23.07.2014.

Stadt Esslingen (2014c): Szenarien für die Flächennutzungsplanung  
[www.fnp2030.esslingen.de/Lde/start/meilensteine/Szenarien.html](http://www.fnp2030.esslingen.de/Lde/start/meilensteine/Szenarien.html), abgerufen am  
23.07.2014.

Stadt Esslingen (2014d): Handbuch zum Auftakt des neuen Bürgerdialogs, Esslingen, S. 10,  
[http://stadtentwicklung.esslingen.de/site/Esslingen-Stadtentwicklung/get/8506453/BD%20ES\\_Handbuch\\_06Okt2014.pdf](http://stadtentwicklung.esslingen.de/site/Esslingen-Stadtentwicklung/get/8506453/BD%20ES_Handbuch_06Okt2014.pdf), abgerufen am  
27.01.2015.

Stadt Esslingen (2015): Grafik Szenario 2plus  
<http://www.fnp2030.esslingen.de/site/Esslingen-FNP/get/2257696/Sz2Plus.jpg>, abgerufen  
am 27.01.2015.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2014): Siedlungs- und Verkehrsfläche in den  
Gemeinden, Stadt Esslingen am Neckar. [www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/Tabelle.asp?H=BevoelkGebiet&U=01&T=01515310&E=GE&K=116&R=GE116019](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/Tabelle.asp?H=BevoelkGebiet&U=01&T=01515310&E=GE&K=116&R=GE116019), abgerufen am 11.07.2014.

von Haaren, Christina; Oppermann, Bettina; Friese, Karl-Ingo; Hachmann, Roland; Meiforth,  
Jutta; Neumann, Arne; Tiedtke, Simone; Warren-Kretzschmar, Bartlett; Wolter, Franz-Erich  
(2005): Interaktiver Landschaftsplan Königslutter, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.):  
Naturschutz und Biologische Vielfalt 24, Bonn.