

Mehr Natur wagen

Von der Sehnsucht nach Natur im Städtebau

Städtebau und Naturschutz sind Gegensätze und schließen sich doch nicht aus. Naturschutz ist auch keine freiwillige Selbstverpflichtung der Städte und Gemeinden, sondern gesetzlich verlangt und drängender denn je – zumal angesichts bevorstehender Offensiven für die Mobilisierung von Bauland. Was bleibt dort von der Biodiversität? VON WILHELM BREUER

Mag in manchen Gegenden Deutschlands die Bevölkerung rückläufig sein, dafür ist in anderen Landesteilen Wohnraum knapp und kaum bezahlbar – ohne Aussicht auf kurzfristige Besserung. Im Gegenteil. Entscheidender Grund für die sich regional so unterschiedlich entwickelnden Wohnungsmärkte ist weniger die Zuwanderung, sondern die Binnenwanderung. Sie konzentriert sich auf die wirtschaftsstarke Regionen. Der anhaltende Trend zu Singlehaushalten verstärkt dort den Druck auf die Wohnungsmärkte. Zudem beanspruchen die Menschen in Deutschland immer mehr Wohnraum. Entfielen auf eine Person Anfang der 1990er Jahre durchschnittlich noch weniger als 35 m², waren es 25 Jahre später 46,5 m²; für 2030 rechnet die Bausparkasse der Sparkassen mit 54 m².

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht Bedarf für 1,5 Millionen neue Wohnungen und Eigenheime. Eines von 14 Kapiteln, mehr als 363 Zeilen dieses Vertrages, gelten – durchaus konkretisiert – der Mobilisierung von Wohnbauland. Zum Vergleich: Mit dem Schutz der Biodiversität befassten sich ganze 46 Zeilen dieses Vertrages – durchweg mit inhaltsleeren Floskeln wie dieser: „Den Schutz der biologischen Vielfalt werden wir als Querschnittsaufgabe zu einem starken Pfeiler unserer Umweltpolitik machen. Dazu wollen wir die Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt forcieren.“

Angesichts dessen dürfte die vor Jahren regierungsamtlich für 2020 angekündigte Beschränkung des Flächenverbrauchs für Siedlungen und Verkehr von aktuell 70 auf maximal 30 Hektar pro Tag auf unabsehbare Zeit verfehlt werden. Wohl deswegen ist dieses Ziel jüngst trickreich akzentuiert, das heißt um zehn Jahre in die Ferne gerückt worden: weniger

Selbst die Großstadt (Foto: Pitopia) muss nicht für alle Arten lebensfeindlich sein. Im Gegenteil: Dohlen (v.l.), Grauschnäpper, Große Mausohren und Ringtauben (Fotos: Bernhard Volmer) sind stadtauglich oder gar stadtaffin. Es wäre ein Leichtes für Architekten, Bauherren und Kommunen, Stadt und Natur zu verbinden.



als 30 Hektar sollen es sein – bis 2030. Schon ohne Bauland-offensive wird am Ende der laufenden Dekade die besiedelte Fläche um die Fläche von der Größe des Saarlandes gemehrt und mindestens zur Hälfte versiegelt sein.

Grenzen für Bebauung

Die Baulandoffensiven sind nicht nur auf unbebaute Grundstücke im Innenbereich gerichtet; die Peripherie der Städte und Gemeinden und der Außenbereich stehen ebenfalls im Fokus. Allerdings gibt es auch Grenzen für Bebauung: 7.800 Naturschutzgebiete, die einen Anteil von vier Prozent sowie die 16 deutschen Nationalparke, die ohne marine Gebiete 0,6 Prozent des Bundesgebietes einnehmen, wird niemand zum Baugebiet erklären. Hinzurechnen kann man getrost die Natura 2000-Gebiete, d. h. jene 15 Prozent der terrestrischen Fläche Deutschlands, die aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen vollumfänglich Naturschutzgebiete sein müssen, es aber wegen der verschleppten Unterschutzstellung erst zu einem geringen Teil sind. Auch die Landschaftsschutzgebiete, die immerhin 28 Prozent der Fläche Deutschlands ausmachen, können nicht ohne Weiteres bebaut werden.

In Anspruch genommen werden vor allem landwirtschaftliche Nutzflächen, schon deswegen, weil die Landwirtschaft der dominierende Flächennutzer ist und ihre Flächen aus Rücksichtnahme auf landwirtschaftliche Interessen so gut wie keinen naturschutzrechtlichen Bestimmungen unterworfen sind. Für Entscheidungen, wo künftig gebaut werden kann, spielt die Bedeutung von Flächen für den Naturschutz

bestenfalls eine untergeordnete Rolle. Entscheidend ist eher die Verkaufsbereitschaft der Grundeigentümer. Zwar beklagt die Landwirtschaft den Verbrauch ihrer Flächen, tatsächlich könnten diese aber kaum bebaut werden, würden Landwirte sie nicht verkaufen. Die Veräußerung von Bauland ist ein lukratives Geschäft. So sind selbst naturnahe Bereiche und Hotspots der Artenvielfalt vor Bebauung nicht sicher.

Wie dramatisch gerade die Folgen der Überbauung bislang landwirtschaftlich eher behutsam genutzter Grundstücke in der Peripherie der Dörfer sein können, zeigt sich exemplarisch in der Kölner Bucht – einer der Regionen mit seit Langem wachsender Bevölkerung und steigendem Wohnungsbedarf. Dort bewohnt der Steinkauz das mit alten Obstbäumen bestandene Grünland. In acht Kreisen dieser Region ist der Bestand von einem niedrigen Niveau im Jahr 2003 bis 2016 von 763 auf 481 Brutpaare gesunken. Das ist ein Rückgang um 40 Prozent in nur 13 Jahren; er geht größtenteils auf das Konto der von den Städten und Gemeinden in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen beschlossenen Siedlungsentwicklung. Wie kann das sein in einem Staat garantierter Nachhaltigkeit, umsichtiger Umweltfolgenabschätzung, wenn nicht gar – nach Meinung großer Teile seiner Bevölkerung – übersteigerten Naturschutzes? Und knüpft das Bundesnaturschutzgesetz nicht seit mehr als 40 Jahren die Zulassung von Bauvorhaben an die Reparatur der damit einhergehenden Schäden an Natur und Landschaft? →



Anspruch und Wirklichkeit

Es mutet seltsam an, und doch ist es so: Kein anderes Fachgesetz hat bereits so frühzeitig Anforderungen des Naturschutzes so umfassend berücksichtigt wie das für den Städtebau maßgebliche Bauplanungsrecht. Eine Vielzahl seiner Bestimmungen gilt der Sache des Naturschutzes. Mehr noch: Das Baugesetzbuch verlangt von den Städten und Gemeinden, dass sie in ihren Flächennutzungs- und Bebauungsplänen dazu beitragen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln“. An keine andere Planung richtet der Gesetzgeber einen vergleichbar hohen Anspruch. Doch Kenner kommunaler Entscheidungswirklichkeit winken ernüchtert ab: Dieser Anspruch sei wie die sprichwörtliche Taube auf dem Dach. In Wahrheit habe man nicht einmal den Spatz in der Hand. Tatsächlich fallen Anspruch und Wirklichkeit nirgends so weit auseinander wie in eben diesen Plänen. Das zeigt sich nicht erst dort, wo es um den hehren Anspruch der Verbesserung des Zustandes von Natur und Landschaft geht, sondern schon bei der Reparatur der Folgen geplanter neuer Wohn- und Gewerbegebiete, also der simpelsten Selbstverständlichkeit. Die Misere kommt nicht von ungefähr:

Erst vor 25 Jahren haben sich die Städte und Gemeinden den Reparaturverpflichtungen der Eingriffsregelung geöffnet – und dies nur mit Abstrichen. Denn ausgerechnet hier, wo sich der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht, ist der Schadensausgleich nicht striktes Recht, sondern unter den Vorbehalt der Abwägung gestellt. Die Kommunalpolitiker in Stadt- und Gemeinderäten entscheiden selbst und allein, ob und wie umfassend die ökologischen Folgen der von ihnen ins Werk gesetzten baulichen Entwicklung kompensiert werden. Wie überhaupt das Bauplanungsrecht die Eingriffsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes für sich nicht gelten lässt, sondern lediglich einzelne ihrer Elemente in das Baugesetzbuch eingefügt, verändert und gleichsam in des Wortes doppelter Bedeutung fortentwickelt hat. Weil Gesetze in einer Demokratie nicht vom Himmel fallen, mit Zustimmung des Bundestages.

Zudem ist vor 20 Jahren in neoliberaler Hochzeit zum Zweck der Planungsbeschleunigung und -vereinfachung der Genehmigungsvorbehalt für aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne entfallen und damit auch das Mitwirkungsrecht der Naturschutzbehörden. Was im Flächennutzungsplan für die Sache des Naturschutzes nicht

Der Austernfischer ist ein traditioneller Brutvogel der Nordseeküste und doch auch bisweilen im Binnenland mitten in der Stadt anzutreffen, wo er auf Flachdächern brütet. (Foto: Bernhard Volmer)



erreicht wird, kann im Bebauungsplan kaum mehr gewonnen werden. Doch genau hier, im Flächennutzungsplan, kommt der Naturschutz am wenigsten zum Zuge. Die Kompensation der Folgen neuer Baugebiete verschieben die Kommunen nur zu gern in den Bebauungsplan: Geplant werden einige neue Gehölze am Rand des Neubaugebiets oder am Fahrbandrand, Biotop wie man sagt, bestenfalls organisierter Wildwuchs, oft nur groteske grüne Maskerade, Randstreifen mit der Funktion eines Hundeklos, wenn nicht gar bloß den Bauherrn die Last zugeschoben wird, auf dem eigenen Baugrundstück zum Ausgleich einen Baum zu pflanzen – eine banale Auflage, deren Einhaltung vernünftigerweise erst gar nicht kontrolliert, geschweige denn durchgesetzt wird. Nicht flächensparend bauen, sondern sparsam kompensieren – dort klotzen, hier kleckern!

Kompensation: Feigenblatt und Farce

Zugegeben, so ist es nicht überall. Manche Kommunen treiben deutlich mehr Aufwand. Und doch: Kompensationsmaßnahmen stehen fast nirgends in einem rechten Verhältnis zum Schadensmaß. Vielmehr wird den Maßnahmen eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie bei realistischer Betrachtung nicht erreichen können. Was geschieht, heilt nicht, sondern ist an medizinischen Maßstäben gemessen oft kaum mehr als Quacksalberei, welche, um im Bild zu bleiben, für einen Arzt von strafrechtlicher Relevanz ist. Zudem wird etwa die Hälfte der festgesetzten Maßnahmen gar nicht, nur unvollständig oder verzögert realisiert oder nicht dauerhaft erhalten. Es ist deshalb keine Überraschung, dass der Anteil der in Deutschland mit Kompensation belegten Fläche mehr als 40 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung im Promillebereich liegt. Am wenigsten können für diese ernüchternde Bilanz Kostengründe angeführt werden: Schon vor 20 Jahren hat der Journalist Horst Stern den Vorwurf zurückgewiesen, der Naturschutz verteuere das Bauen – schon damals am Beispiel der Zerstörung von Steinkauzlebensräumen in der Kölner Bucht: „Die Kosten für Kompensation machen weniger als fünf Prozent der Bausummen aus – bei einem Einfamilienhaus der Aufwand für ein Gästeklo“. Zudem können die Städte und Gemeinden die Kosten auf die Bauherren und Investoren nach dem Muster des Erschließungsrechts umlegen.

2007 hat der Gesetzgeber die Sache des Naturschutzes noch weiter geschwächt. Seitdem sind Bebauungspläne, die der Innenentwicklung dienen und eine bestimmte überbaubare Grundfläche nicht überschreiten, vom Vermeidungs- und Ausgleichsgebot ausgenommen. Seit 2017 gilt dies auch für die nächsten vier Jahre für die Einbeziehung von Flächen im Außenbereich, wenn sich diese an im Zusammenhang



Der Zaunkönig und ein vergessenes Fahrrad: Wohnungsnot in der Stadt macht erfinderisch. (Foto: Bernhard Volmer)

bebaute Ortsteile anschließen. Eine Option, die viele Kommunen überreichlich nutzen. Diese vorläufig letzte Lockerung zu Lasten des Naturschutzes erfolgte ausgerechnet in der Ressortverantwortung der früheren Bundesministerin für Naturschutz und Städtebau – einer einmaligen und heute obsoleten Ressortkombination, mit der manche Beobachter Hoffnungen auf mehr Naturschutz im Städtebau verbanden. Weitere Vereinfachungen des Bauens hat sich die Große Koalition „für mehr Dynamik“ ausdrücklich vorbehalten, was weitere Kollateralschäden befürchten lässt. Der von den Koalitionären angekündigte „Masterplan zur Umsetzung des Weißbuchs Grün in der Stadt“ ist ein vages Versprechen und dürfte das Blatt kaum wenden.

Wer neue Baugebiete abwenden will, kann hierfür bestenfalls noch artenschutzrechtliche Hürden geltend machen: Die rote Linie des Gemeinschaftsrechts; jene Vorschriften, die Deutschland bis zu seiner Verurteilung 2006 vor dem Europäischen Gerichtshof verbotswidrig bei sich nicht hatte gelten lassen. Im Übrigen genießen Bauvorhaben artenschutzrechtliche Privilegien. Denn während andere und jedermann auf 2.585 besonders geschützte Arten Rücksicht nehmen müssen, schränkt der Gesetzgeber die artenschutzrechtlichen Verbote bei praktisch allen Boden beanspruchenden Bauvorhaben drastisch ein: Beachtlich sind fürs Bauen nur die europäischen Vogelarten und die Arten des Anhangs IV der FFH-Richtlinie. Das sind zusammengenommen 600 oder anders gesagt nur 23 Prozent der besonders geschützten und weniger als 0,8 Prozent der heimischen Arten. Dass in der Praxis selbst diese wenigen Arten nicht durchgreifend

→

geschützt werden, belegen – pars pro toto – die dramatischen Rückgänge der Steinkauzpopulation in der Kölner Bucht. Denn der Steinkauz zählt zu den Arten, die vor dem Bauen geschützt sind, aber offenkundig zu oft nur auf dem Papier.

Noch einmal: Wie kann das sein? Nun, der Naturschutz stößt in den Städten und Gemeinden auf ein Geflecht naturschutzkritischer Einzel- und Gruppeninteressen, in denen sich die Sache des Naturschutzes nur schwer durchsetzt. Die Möglichkeiten der Naturschutzvereinigungen, Flächennutzungs- und Bebauungspläne gerichtlich überprüfen zu lassen, sind gering. Zudem fehlt es gerade auf kommunaler



Der beschauliche Hühnerstall im Dorf ist Geschichte. Aber in der Stadt gibt es Rasen mit Nilgänsen und Mäusen. Dort darf ein Fuchs nicht bejagt werden, aber selbst jagen. (Foto: Ralf Kistowski / wunderbare-erde.de)



Grünland mit hohlen Obstbäumen am Dorfrand: Die für Steinkäuze alternativen Lebensräume betrachten Kommunalpolitiker als Bauerwartungsland. (Foto: Achim Schumacher)

Ebene an der kritischen Öffentlichkeit. Dazu trägt der Umstand bei, dass nicht diese Pläne selbst, sondern erst die einzelne – oft Jahre später – erteilte Baugenehmigung zu sichtbaren Eingriffen führt. Für ein Intervenieren ist es schon zu spät, lange bevor die Vermessungspflöcke in den Baugrund geschlagen sind. Und die 249 Paragraphen des Bauplanungsrechts sind für Nichtfachleute kaum durchschaubar. Zum Vergleich: Das Bundesnaturschutzgesetz kommt mit 74 aus.

Wohnraumoffensive

Natürlich ist die Unwirtlichkeit der Städte ein Gegensatz zur Wildnis und ist die fortschreitende Urbanisierung ein Problem für den Naturschutz. Und doch: Ließe sich diese Not nicht ansatzweise in eine ökologische Tugend wenden? Zieht es nicht viele Wildtiere – zumal als Folge der dramatischen Zustände im agrarisch genutzten Umland – in die Städte? Finden Wildbienen und Hummeln dort heute nicht bessere Lebensbedingungen als auf dem Land – Autoverkehr, Feinstaub und Stickoxiden zum Trotz? Auf den Feldern werden



Ein Neubaugebiet, zwar nicht auf der sprichwörtlich grünen Wiese, sondern „nur“ auf einem Acker. Ob sich der Gemeinderat für Ersatzlebensräume für die vertriebenen Wildtiere entschieden hat? Und wenn ja, ob im Gegenzuge zum Bauen solche Lebensräume tatsächlich entstanden sind? (Foto: Pitopia)

Wildtiere nicht mehr satt; sie machen sich vom Acker und ziehen, wenn sie können, in die Stadt: Elstern, Saatkrähen, Kaninchen und Füchse beispielsweise. Auch deswegen, weil sie dort vor Bejagung sicher sind. Die Stadt ist ein Hort der Biodiversität und könnte es mehr noch sein. Wenngleich es bei Weitem nicht nur Gewinner gibt, sondern auch Verlierer:

Bemerkenswerterweise verlieren wir seit Jahrzehnten gerade die Arten, die als Kulturfolger und Stadtbewohner gegolten haben: Mauersegler und Mehlschwalben, Haussperlinge und Hausrotschwänze, Fledermäuse und Mörtelbienen, um nur einige wenige zu nennen. Sie profitierten jahrhundertlang von Öffnungen, Nischen und Spalten in Mauern, Giebeln und unter Dächern. Geplant war die einstige Artenvielfalt nicht; sie war vielleicht nicht einmal geschätzt, eher das hingenommene Ergebnis von Unzulänglichkeiten aller Art. Das schließt nicht aus, dass manche Arten wie Schwalben mehr als nur geduldet und andere Arten wie Schleiereulen mit eigens gelassenen Öffnungen in Scheunen als Mäusejäger zielgerichtet begünstigt wurden. Heute sind sie Opfer baulicher und energetischer Sanierung, der Vorliebe fürs Sterile und einer Architektur der Eiseskälte. Was könnte erreicht werden, würde bei Bau und Sanierung öffentlicher Gebäude nur ein Promille der Baukosten für Artenschutz am Gebäude aufgewandt? Wie viele Anflugopfer an verspiegelten Fassaden ließen sich vermeiden, würden Architekten vogelfreundlich bauen? Warum binden Bund, Länder und Kommunen ihre

Zuschüsse für die Sanierung von Gebäuden nicht an die Anforderungen des Artenschutzes? Die Wohnraumoffensive der Bundesregierung muss mehr und etwas anderes sein als ein Angriff auf die freie Fläche – nämlich eine Offensive auch für Pflanzen und Tiere im Siedlungsraum. Es wäre vergleichsweise ein Leichtes, beides zu verbinden.

Dabei ist Natur im Städtebau durchaus ein Thema – zumindest auf Straßenschildern. Allerdings sind Bezeichnungen wie Nachtigallenweg, Kauzenwinkel oder Schwalbenflucht irreführend, denn diese Arten wird man in den Baugebieten nicht mehr antreffen. Vielleicht sind die Bezeichnungen ein Beleg für die Sehnsucht nach der Natur im Städtebau. Dieser Sehnsucht könnte entsprochen werden – von niemandem mehr als den für den Städtebau verantwortlichen Personen – nicht zuletzt vom Bundesminister des Inneren, für Bau und Heimat, Horst Seehofer. ■

WILHELM BREUER ist Dipl.-Ing. der Landschaftspflege, seit 34 Jahren Mitarbeiter der niedersächsischen Naturschutzverwaltung, Lehrbeauftragter für Naturschutz- und Planungsrecht an der Hochschule Osnabrück und Geschäftsführer der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.



„**‘Mehr Natur wagen‘, das hätte der Anspruch einer neuen Bundesregierung sein können.**“