

PLANERIN

FACHZEITSCHRIFT FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG



PLANERIN HEFT 1_07
FEBRUAR 2007

Landschaft

zwischen Artenschutz und Design

weitere Themen:

Stadtprofile oder chronische Festivalitis

Mieterschutz in der „Grünen Stadt“

Zukunft der Verkehrsentwicklungsplanung

Aktuelle Stadtentwicklungsprojekte in Braunschweig

Von der Alhambra nach Sanchinarro – Planung in Spanien

Baugesetzbuch 2007 – Novellierung



SRL

VEREINIGUNG FÜR STADT-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG

Schwerpunkt	3	Landschaft – zwischen Artenschutz und Design Veronika Mook
	5	Landschaftsarchitektur in beschleunigten Zeiten Jörg Dettmar
	8	Die Zeichen stehen auf Grün – Landschaftsarchitekten überflüssig? Imma Schmidt
	10	Landschaft und Region – Maßstabssprünge in der Landschaftsarchitektur Henrik Schultz
	12	Strategisches Flächenmanagement in München Stephan Reiß-Schmidt
	15	Das neue Emschertal – Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung der Region Frank Bothmann, Simone Claber
	18	Kulturpark Wiesbaden – Freiraumplanung als Instrument Gabriele Kotzke
	21	Landesgartenschau 2006 in Winsen/Luhe Peter Max Möller, Alfred Schudy
	24	Orte im Wandel – Lokale Potenziale in der Freiraumplanung Till Rehwaldt
	27	Frei – Räume Räume – Frei Olaf Kasper
	29	Trassenplanung unter Umweltgesichtspunkten am Beispiel einer Erdgasleitung Sonja Könnig
	32	Biologische Vielfalt – Ein weicher Standortfaktor Waltraud Pustal
	35	Das geplante Aussterben – Von der Verantwortung des Planenden Wilhelm Breuer

Beiträge	38	Citta Architettura e societa – Eindrücke von der Architektur-Biennale in Venedig Kai-Uwe Hirschheide
	39	Stadtprofile oder chronische Festivalitis – Zur Bedeutung der Festkultur Torsten Stamm
	42	Dichte und Wohnen Elke Cording
	44	Mieterschutz in der „Grünen Stadt“ – Comeback der Umstrukturierungssatzung Roland Schröder
	47	Aktuelle Stadtentwicklungsprojekte in Braunschweig Frank Meyer
	51	Zukunft der Verkehrsentwicklungsplanung – Viele Pläne – (k)eine Strategie Carsten Gertz
Europa/ International	54	Von der Alhambra nach Sanchinarro – Viel Arbeit für die Planung in Spanien Matthias Kaufhold
Planungsrecht	56	Baugesetzbuch 2007 – Novellierung trat am 01.01.2007 in Kraft Ronald Kunze
Junges Forum	58	Stadtentwicklung auf Konversionsflächen Axinja Klimke
	60	Interkommunale Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik Thorsten Litsch
Ausbildung	62	agenda4-awards für Stadtplanung und Projektentwicklung – Studentische Wettbewerbe Philipp Englert, Detlef Kurth, Matthias Nüßgen
	63	Studierenden-Städtebaupreis 2006 – Fakultät Raumplanung Dortmund Christa Reicher

64	Veröffentlichungen
66	Nachrichten, Veranstaltungen
69	SRL-intern, In eigener Sache, Impressum

DAS GEPLANTE AUSSTERBEN

Von der Verantwortung des Planenden für den Artenschutz Wilhelm Breuer

Werden Menschen in Deutschland auf der Straße gefragt, welche Arten vom Aussterben bedroht sind, fallen ihnen Gorillas im Bergwald, Tiger auf Sumatra und Wale in den Weltmeeren ein. Zu viel mehr reicht das Bewusstsein nicht. Es reicht vor allem in die Ferne. Dass Deutschland selbst Notstandsgebiet des Artenschutzes ist, kommt den Wenigsten in den Sinn. Sterben Arten nicht vorzugsweise dort aus, wo Bevölkerung, Wirtschaft oder Armut unkontrolliert wachsen, Hunger leidende Wildtiere erlegen oder internationale Konsortien Regenwald roden? Ist hingegen Deutschland nicht das Land garantierter Nachhaltigkeit, umsichtiger Umweltfolgenabschätzung und geordneter Entwicklung? Und nicht auch des übersteigerten Natur- und Umweltschutzes? Jedenfalls fordern öffentliche und veröffentlichte Meinung auf kaum einem anderen Feld deutscher Innenpolitik so durchgreifende Korrekturen, Vereinfachungen und den Abbau von Vorschriften.

minister die Bundesregierung auffordert, die 2007 begonnene deutsche EU-Ratspräsidentschaft für eine tief greifende Änderung des europäischen Natur- und Artenschutzes zu nutzen.

„Angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes helfen Interpretationsversuche der Richtlinien nicht weiter. Der Richtlinien text selbst muss geändert werden, um sachgerechte regionale Lösungen und fachlich akzeptable Ergebnisse zu erreichen“, heißt es in der Pressemitteilung der Umweltminister bemerkenswerter Weise eine Woche vor der Eröffnung des 28. Deutschen Naturschutztages im Mai 2006 in Bonn, der unter dem Leitwort „100 Jahre Naturschutz als Staatsaufgabe“ stand.

Wie ist es um den Stellenwert dieser Staatsaufgabe bestellt? Zugegeben: Nach enormen Anstrengungen gibt es im Rhein Lachse, im Harz Luchse und auch für weitere Arten sind die Aussichten gut. Für die Vielzahl der Arten in-



Der Rückgang vieler Arten ist in Deutschland eine geplante Sache; einige Tausend Arten – eine von ihnen der Steinkauz – warten auf planmäßigen Schutz (Foto: A. Trunk)

Dabei steht insbesondere das Naturschutzrecht der Europäischen Gemeinschaft in der Kritik. Politik und Wirtschaft haben nämlich erkannt, dass sich die ihnen abgetrotzten oder noch verlangten Fortschritte im Naturschutz nahezu ausschließlich dem Gemeinschaftsrecht verdanken: der EG-Vogelschutzrichtlinie und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie. Einem alten Hut gewissermaßen, denn die eine ist aus dem Jahre 1979, die andere aus dem Jahre 1992. Eingelöst haben die Deutschen die ihnen daraus erwachsenen Pflichten erst zu einem Teil.

Deswegen haben der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, der Deutsche Forstwirtschaftsrat, der Deutsche Bauernverband und fünfzehn der sechzehn Länderumwelt-

dessen nicht. Ganz im Gegenteil. Nehmen wir aus den oberen Zehntausend der gefährdeten Arten eine stellvertretend für alle heraus, die weder schon exotisch selten, noch eine Allerweltsart ist: den Steinkauz.

STEINKAUZ – PARS PRO TOTO

Der Steinkauz ist in Deutschland mit ca. 6.000 Paaren stark gefährdet und – dem Gesetz nach – streng geschützt. Die Kölner Bucht ist mit 600 Paaren eines der Dichtezentren der Art. Hier besiedelt sie das obstbaumbestandene Grünland innerhalb oder am Rand der Ortschaften. Dort steht der Steinkauzbestand in einem 1.000 km² großen Teilgebiet unter wissenschaftlicher Beobachtung. 1992 lebten in diesem

Gebiet 330 Brutpaare. 2002 war der Bestand auf 275 Brutpaare gesunken. Das ist ein Verlust von annähernd 20% in 10 Jahren. Der Bestand sinkt weiterhin – durchschnittlich um 5,5 Brutpaare pro Jahr. Die Verluste gehen zu 80% auf das Konto neuer Baugebiete. Das belegen die Untersuchungsergebnisse der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V. (EGE). In den von ihr überprüften Flächennutzungsplänen geben die Kommunen nahezu ein Viertel aller Steinkauzlebensräume für neue Baugebiete frei. Einen Ausgleich für die vorbereitete Zerstörung von Steinkauzlebensräumen sieht keiner der überprüften Flächennutzungspläne vor. Die Städte und Gemeinden unterstellen lediglich die Möglichkeit eines Ausgleichs im Baugebiet, wofür aber die tatsächlichen Voraussetzungen regelmäßig fehlen. Keiner der überprüften Flächennutzungspläne wird den bauplanungs- und naturschutzrechtlichen Anforderungen hinsichtlich des Schutzes des stark gefährdeten Steinkauzes gerecht. Auch alle übrigen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind nicht oder unzureichend berücksichtigt worden.

Dabei sollte der Naturschutz nirgends mehr auf Verständnis stoßen als in der Bauleitplanung. Schließlich hat kein anderes Gesetz bereits so frühzeitig Anforderungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege so umfassend berücksichtigt wie das Bauplanungsrecht. Es verlangt von den Städten und Gemeinden, dass sie 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. So gesehen dürfte z. B. die Eingriffsregelung nirgends selbstverständlicher angewendet werden



Obstwiese – Lebensraum des Steinkauzes (Foto: Doris Siehoff)

als in der Bauleitplanung, denn wie soll dieser Anspruch eingelöst werden, wenn nicht die Folgen neuer Eingriffe vermieden und die unvermeidlichen ausgeglichen werden?

Doch die Ergebnisse aus einer Reihe von Einzeluntersuchungen haben immer wieder belegt, wie offensichtlich unzureichend die Eingriffsregelung gerade in der Bauleitplanung angewendet wird und dass den rechtlichen Anforderungen – noch vor jeder Unkultur des „Wegwägens“ – vielfach nicht entsprochen wird; schon aus drei Gründen.

ERSTENS: UNZUREICHENDE PROGNOSE VON EINGRIFFS-FOLGEN

An die Stelle der Eingriffsfolgenabschätzung treten in der Mehrzahl der Fälle Bewertungsverfahren, die anhand einfa-

cher Parameter wie Flächenversiegelung oder biotopbezogener Wertpunkte weitgehend erfassungsunabhängig, zumindest aber auf einem unzureichenden Erfassungsniveau die Fragen der Eingriffsregelung scheinbar einlösen und Natur und Landschaft lediglich den vier Grundrechenarten zuführen. Die Untersuchung der Leistungsfähigkeit des Naturlandhaushalts und des Landschaftsbildes wird zumeist auf die Kartierung bloßer Biotop- oder Nutzungstypen verkürzt. Diese sagen aber nichts aus über die Vorkommen gefährdeter Pflanzen- und Tierarten, die meisten der schutzwürdigen Bodenfunktionen, besonders schutzwürdige Grundwasservorkommen oder die Schutzwürdigkeit des Landschaftsbildes. Insoweit werden von vornherein wesentliche Funktionen und Werte von Natur und Landschaft gar nicht abgebildet und folglich auch nicht Gegenstand der Eingriffsregelung, obwohl auch die Rechtsprechung die Bedeutung ausreichender Erfassungen immer wieder herausgestellt hat.



Steinkäuze benötigen hohle Bäume als Brutplatz und Grünland für die Jagd (Foto: Dieter Damschen)

ZWEITENS: SCHEINAUSGLEICH

Erfahrungsgemäß handelt es sich bei einem beträchtlichen Teil der Kompensationsmaßnahmen lediglich um Grünflächen, die als Beitrag zur Freiflächenversorgung schon immer selbstverständlicher Teil der Bauleitplanung waren, aber nun als Kompensation an- und abgerechnet werden und auf diese Weise der Finanzierung der ökologischen Grundversorgung im Städtebau dienen.

Ebenso erweisen sich die auf Privatflächen festgesetzten Kompensationsmaßnahmen regelmäßig als Scheinverbesserungen. Selbst wenn sie ausnahmsweise sinnvoll sein könnten, können sie praktisch kaum durchgesetzt oder dauerhaft gewährleistet werden. Gerade Hausgärten sind vielfach keine Ausgleichsflächen, sondern Teil des Eingriffs. Dennoch werden solche Festsetzungen immer noch getroffen. In den Bebauungsplänen entstehen dann z. B. stets „naturnahe Gärten“, die in den Biotopwertverfahren entsprechend angemessen mit Punkten ausgestattet sind und so leicht die Bebauung z. B. von Ackerflächen mehr als kompensieren – allerdings bloß rechnerisch gesehen.

Ähnlich verhält es sich mit Fassaden- und Dachbegrünungen, die zwar sinnvoll, aber schon von der Definition her (und der Rechtsprechung zufolge) keine Kompensationsmaßnahmen, sondern Vorkehrungen zur Vermeidung sind und als solche notwendig sein können, Kompensati-

onsmaßnahmen für verbleibende erhebliche Beeinträchtigungen aber nicht unnötig machen.

DRITTENS: VERNACHLÄSSIGTER ABLEITUNGSZUSAMMENHANG

Überhaupt wird in der Bauleitplanung die Eingriffsregelung zunehmend nicht mehr als Instrument zur Bewältigung von Eingriffsfolgen verstanden. Nicht mehr die Vermeidung und die Behebung konkreter Beeinträchtigungen stehen im Vordergrund. Ergebnis ist nicht mehr die nach den Umständen bestmögliche, sondern „irgendeine“ Form der Kompensation. Infolgedessen werden als Kompensation unterschiedslos alle Maßnahmen herangezogen, wenn sie nur in irgendeiner Weise Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind.

Worum es geht, zeigt der Vergleich von Naturhaushalt und Haushalt: Wer im Haushalt eines anderen die Waschmaschine beschädigt, muss sie reparieren; falls dies nicht



Die Peripherie der Dörfer: Für Steinkäuze Lebensraum...
(Foto: Wilhelm Breuer)

möglich ist, eine neue beschaffen, die mindestens ebenso leistungsfähig und schön ist wie die alte und in den Haushalt passt. Geht auch dies nicht, hat der Geschädigte Anspruch, seine schmutzige Wäsche in der Wäscherei waschen zu lassen. Ein Teil der Praxis entfernt sich zusehends von diesem Prinzip: Niemand denkt daran, die Waschmaschine zu reparieren, eine neue anzuschaffen, eine Wäscherei zu bemühen. Stattdessen gibt es irgendetwas für den Haushalt – Hauptsache überhaupt etwas. Dies entspricht ungefähr dem Niveau einer sozialistischen Tauschwirtschaft.

DIE ROLLE DES PLANENDEN

An dieser Stelle sollte sich dem Planenden die Frage nach dem eigenen Selbstverständnis aufdrängen, denn die hier aufgezeigten Fehlleistungen sind vor allem das Ergebnis der Fehlhaltungen von PlanerInnen, nicht schon der Fehlentscheidungen der Politik. Zu den Fehlbewertungen kommt es auch nicht wegen objektiver Prognoseunsicherheiten, sondern weil sich PlanerInnen zu diesem Zweck – zugegeben ökonomisch mehr oder weniger genötigt – engagieren lassen anstatt engagiert zu sein. In Deutschland verschwinden Arten deshalb nicht zufällig in die Roten Listen, sondern buchstäblich planmäßig – nicht absichtlich vielleicht, aber wissentlich. Das haben Käuze in der Kölner Bucht Kaimanen am Orinoko voraus. Allerdings auch das europäi-

sche Artenschutzrecht! Das deutsche Naturschutzrecht hatte in § 43 Abs. 4 des Bundesnaturschutzgesetzes mehr Ausnahmen von den Schädigungs- und Störungsverboten der EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie gewährt, als das Gemeinschaftsrecht erlaubt. Wegen dieser und anderer Vertragsverletzungen ist Deutschland Anfang 2006 vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden, die gesetzgeberischen Fehlleistungen bis Ende 2007 zu korrigieren (EuGH, Urteil in der Rechtssache C-98/03 vom 10.01.2006). Tatsächlich können die Verbote nur unter eingeschränkten Bedingungen überwunden werden. Längst nicht jedes – auch nicht jedes öffentliche – Interesse vermag die Schädigung oder Störung zu legitimieren.

Diese Verbote untersagen z. B. das Roden hohler Obstbäume, in denen der Steinkauz brütet. Das Verbot gilt nicht allein für die konkrete Handlung, sondern berührt mittelbar bereits die der Rodung vorausgehende Flächennutzungs- oder Bebauungsplanung der Gemeinde. Ist nämlich ein artenschutzrechtlicher Hinderungsgrund bereits zum Aufstellungszeitpunkt erkennbar, entbehrt die Planung der Vollzugsfähigkeit. Sie verliert ihre gestaltende Wirkung und ist unwirksam. Die planende Gemeinde muss deshalb das Artenschutzrecht um der Vermeidung rechtlicher Beanstandungen willen in ihre Überlegungen einbeziehen. Das verlangt zunächst die Erfassung der von der Planung betroffenen Arten. Der Steinkauz ist eine von in Deutschland rund 2.600 streng oder besonders geschützten Arten. Diese Arten sind für jede Planung entscheidungserhebliche Arten. Nicht gerade wenige und doch nur 3% der in Deutschland nach den Roten Listen gefährdeten Arten.



... für Kommunalpolitiker und Planende Bauerwartungsland
(Foto: Dieter Damschen)

So gesehen lässt sich auf die aktuellen Ankündigungen von Regierung und Opposition, Natur nur noch dort wo und soweit schützen zu wollen, wie es das Gemeinschaftsrecht zwingend verlangt („eins zu eins und kein Draufsatteln mehr“), gelassen antworten: „Ja, bitte. Wenigstens das.“

Wilhelm Breuer, Jahrgang 1960, Dipl.-Ing. Landschaftsplanung, Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.

www.ege-eulen.de