



„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden“, heißt es gleich eingangs im Baugesetzbuch.

FOTO: JÖRG KAMMEL

## BEBAUUNG ALS EINGRIFF IN NATUR UND LANDSCHAFT. UND DIE FRAGE NACH DER KOMPENSATION

# Ein Bericht über verbrauchte Fläche und verfehlt Ziele

In den letzten 30 Jahren wurden in Deutschland durchschnittlich 60 ha Fläche für Wohnen, Gewerbe, Industrie und Verkehr überbaut – 60 ha pro Tag. Dabei mahnt das Baugesetzbuch seit langem zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden. Seit 1976 verlangt zudem die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung des Bundesnaturschutzgesetzes neben der Begrenzung dieser Eingriffe auf das unvermeidbare Maß die bestmögliche Kompensation der mit den Bauvorhaben verbundenen Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild. So der gesetzliche Anspruch. Die Wirklichkeit ist eine andere.

von **Wilhelm Breuer**

**S**eit der Wiedervereinigung 1990 wuchs die von Siedlungen und Verkehr beanspruchte Fläche in Deutschland um mehr als 20 Prozent auf 51.500 km<sup>2</sup>. Der Zuwachs entspricht einer Fläche von der vierfachen Größe des Saarlandes. Täglich kommen 56 Hektar – die Größe von 78 Fußballfeldern – hinzu. Das Autobahnnetz wuchs

im selben Zeitraum um 20 Prozent auf 13.000 Kilometer, die Bevölkerung in Deutschland um mehr als drei Millionen. Zwischen 2013 und 2017 wurden in der Bundesrepublik im Mittel 60 Hektar pro Tag überbaut. Bis 2020 hatte Deutschland den Flächenverbrauch auf 30 Hektar begrenzen wollen. Als dieses Ziel schon längst nicht mehr erreichbar war, hat die Bundesregierung es „akzentuiert“, d. h. um zehn Jahre in die Ferne gerückt: Bis 2030 sollen es nun weniger als 30 Hektar sein. Schon wegen des Bedarfs an Wohnraum dürfte auch dieses Ziel kaum erreichbar sein.

In manchen Gegenden Deutschlands mag die Bevölkerungszahl rückläufig sein; in anderen Landesteilen hingegen ist Wohnraum knapp und kaum bezahlbar. Ursache für die sich regional unterschiedlich entwickelnden Wohnungsmärkte ist weniger die Zuwanderung, sondern die Binnenwanderung. Sie konzentriert sich auf die wirtschaftsstarken Regionen. Der anhaltende Trend zu Singlehaushalten verstärkt den Druck. Die Menschen in Deutschland beanspruchen immer mehr Wohnraum.

Entfielen auf eine Person 1990 durchschnittlich noch weniger als 35 m<sup>2</sup>, sind es heute 47 m<sup>2</sup>. Für 2030 rechnet die Bausparkasse der Sparkassen mit 54 m<sup>2</sup>. Der Koalitionsvertrag der amtierenden 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 befassen sich ganze 46 Zeilen dieses Vertrags – durchweg mit inhaltsarmen Aussagen.

### **Baulandoffensive**

Die ausgerufenen Offensive für neues Wohnbauland ist vor allem auf bisher unbebaute Grundstücke im Innenbereich sowie die Peripherie der Siedlungen gerichtet; neue Verkehrswege, Gewerbe- und Industriegebiete zielen auf den Außenbereich. Für den Aus- und Neubau von Verkehrswegen sind im Bundesverkehrswegeplan 2030 rund 98,3 Mrd. Euro vorgesehen.

Für die Ausweisung neuer Baugebiete gibt es allerdings Grenzen: 8.833 Naturschutzgebiete mit einem 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 15,4 Prozent der terrestrischen Fläche Deutschlands, die aufgrund unionsrechtlicher Verpflichtungen zumeist als Naturschutzgebiete streng geschützt werden müssen, auch wenn sie es zu einem großen Teil wegen der verschleppten Unterschutzstellung noch nicht sind. Auch Landschaftsschutzgebiete, die immerhin 28 Prozent der Fläche Deutschlands ausmachen, können nicht ohne Weiteres bebaut werden.



**Fundamente von Windenergieanlagen bewirken eine totale Umgestaltung des Bodens.**

FOTO: MANFRED KNAKE

Welche Flächen werden dann überhaupt bebaut? Waldflächen sind es zumeist nicht. Hochpolitisierte Projekte wie der Autobahnbau durch den Dannenröder Forst in Hessen oder die Waldumwandlung für die Tesla-Großfabrik in Brandenburg sind Ausnahmen; sie machen wie die zahlreichen Rodungen für Windenergieanlagen im Wald nur einen kleinen Teil des Flächenverbrauchs aus. In den letzten zehn Jahren hat die Waldfläche in Deutschland sogar um 0,4 Prozent zugenommen.

Für Wohnen, Industrie, Gewerbe und Verkehr werden in Deutschland vor allem landwirtschaftliche Nutzflächen in Anspruch genommen und zwar schon deswegen, weil die Landwirtschaft der dominierende Flächennutzer ist und ihre Flächen aus Rücksichtnahme auf landwirtschaftliche Interessen zumeist keinen besonderen naturschutzrechtlichen Bestimmungen unterworfen sind.

Für die Frage, wo künftig gebaut werden soll oder kann, sind die Festlegungen entscheidend, die von demokratischen Mehr-

heiten auf den drei Ebenen der räumlichen Gesamtplanung getroffen werden: in Niedersachsen im Landesraumordnungsprogramm, im Großraum Braunschweig im Regionalen Raumordnungsprogramm und überall in Deutschland von den Städten und Gemeinden in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen.

Dabei ist die Bedeutung der Flächen für den Naturschutz nicht belanglos, aber nicht allein entscheidend. Auch naturnahe Bereiche können, sofern sie nicht Teil von Schutzgebieten sind, bebaut werden, wenngleich nur unter Beachtung naturschutzrechtlicher und anderer umweltrechtlicher Vorschriften.

Die Veräußerung von Bauland ist im Übrigen ein lukratives Geschäft. Bauland stünde nicht ohne Weiteres zur Verfügung, würden es die Grundeigentümer nicht veräußern.

### ***Bebauung als Eingriff in Natur und Landschaft***

Die fortschreitende Bebauung mag sich vorzugsweise auf landwirtschaftlichen Nutzflä-

chen vollziehen, und diese mögen in den letzten Jahrzehnten wegen der immer intensiveren Landbewirtschaftung an biologischer Vielfalt und Erholungswert verloren haben. Ein Problem ist die Bebauung für Naturhaushalt und Landschaftsbild gleichwohl auch dort. Ein Problem, das begrenzt und bewältigt werden muss.

Das ist keine neue Forderung, sondern wird seit 1976 gesetzlich verlangt. Die Rede ist von der im Bundesnaturschutzgesetz als Eingriffsregelung bezeichneten Vorschrift. Sie entstand aus dem Bewusstsein für die Grenzen des Wachstums; mit ihr verbanden sich einmal große Erwartungen. Der Schutz von Natur und Landschaft sollte nicht länger nur die Sache der Schutzgebiete sein.

Mit der Eingriffsregelung sollten Naturschutz und Landschaftspflege vielmehr als ein alle Politik- und Wirtschaftsbereiche durchdringendes Handlungs- und Gestaltungsprinzip auch und gerade dort zur Geltung gebracht werden, wo Bauvorhaben die Gestalt oder Nutzung von Grundflächen verändern und diese Veränderungen die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Das so definierte Spektrum möglicher Eingriffe ist groß; es umfasst beinahe ein jedes Natur und Landschaft beanspruchendes Bauvorhaben.

Mit der Eingriffsregelung soll der Eingriffsverursacher verpflichtet werden, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und die unvermeidbaren Beeinträchtigungen bestmöglich zu kompensieren. Das verlangt nicht zwingend, für neue Bauvorhaben alte abzureißen oder für die Versiegelung von Flächen andere zu entsie-

**destinature Dorf**  
Urlaub in der Region

INFOS UND  
BUCHUNG UNTER  
[destinature.de!](https://www.destinature.de)

**WERKHAUS**  
**destinature**

Tiny House-Erlebnis · Bio-Bistro · familienfreundlich · Outdoor-Sauna mit Badezuber  
[destinature Dorf Hitzacker](https://www.destinature.dorf@werkhaus.de) | Elbuferstraße 4 | 29456 Hitzacker | Tel. 0152 25 20 20 28 | [destinature.dorf@werkhaus.de](https://www.destinature.de) | [destinature.de](https://www.destinature.de)

geln, aber doch in jedem Fall einen angemessenen Schadensausgleich und die Wiederherstellung der vom Eingriff beeinträchtigten oder zerstörten Funktionen und Werte von Naturhaushalt und Landschaftsbild.

Die Städte und Gemeinden haben sich der Eingriffsregelung allerdings erst 1993 geöffnet und dies auch nur mit Einschränkungen. In Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ist die Kompensation nämlich nicht striktes Recht, sondern unter den Vorbehalt der Abwägung gestellt. Der größte Teil des Flächenverbrauchs vollzieht sich aber in der Bauleitplanung.

Fristen oder die Maßnahmen werden nicht dauerhaft erhalten.

Wegen der Vielzahl der Eingriffe summieren sich die Verluste zu einem relevanten ökologischen Problem. Der Anteil von Kompensationsflächen – bundesweit betrachtet – bewegt sich 44 Jahre nach Einführung der Eingriffsregelung eher im Promille- als im Prozentbereich. Dabei hätte die Gesamtfläche mittlerweile eine respektable Größe erreichen müssen.

Auch finanziell gesehen sind die Aufwendungen für Kompensation eher gering; sie liegen zumeist unter fünf Prozent, gemessen

(Bundeskompensationsverordnung) zu verstehen.

Sie senkt – jedenfalls partiell – Umfänge des bisherigen Schadensausgleichs ab. Nach dieser Verordnung genügt als Kompensation beispielsweise für die Versiegelung von 10.000 m<sup>2</sup> artenarmer Ackerfläche die Entsigelung einer 1.300 m<sup>2</sup> großen Fläche und ihre Entwicklung als Ruderalflur (lt. rudus „Schutt“). Diese Verordnung gilt allerdings nur für Eingriffe im Verantwortungsbereich des Bundes; die Ausdehnung auf sämtliche Eingriffe scheiterte am Widerstand der Bundesländer.



Ein Blick auf ein Dorf im Jahr 1975. 45 Jahre später hat das obstbaumbestandene Grünland Einfamilienhäusern Platz gemacht.

FOTOS (2): WILHELM BREUER

Überdies hat der Gesetzgeber 2007 „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ (§ 13 a des Baugesetzbuches BauGB) dauerhaft und 2017 die „Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren“ (§ 13 b BauGB) befristet vom Ausgleichsgebot ausgenommen. Und der Entwurf des „Baulandmobilisierungsgesetzes“ (Stand 09.06.2020) sieht eine Verlängerung der Frist fürs Bauen ohne ökologischen Ausgleich um weitere drei Jahre vor!

### Kompensation zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Dabei sind die mit der Eingriffsregelung verbundenen Kompensationspflichten selbst im Falle schwerwiegender Eingriffsfolgen eher gering, sodass es an einem ökonomischen Anreiz für die Bevorzugung weniger invasiver Standort- oder Vorhabenalternativen fehlt.

Art und Umfang der Kompensation stehen oftmals in keinem rechten Verhältnis zum Schadensmaß. Oder den Maßnahmen wird eine Wirksamkeit zugesprochen, die sie bei realistischer Betrachtung nicht erreichen können. Zudem erfolgt die Realisierung vielfach gar nicht, nur unvollständig, in modifizierter Form, unter Missachtung zeitlicher

an den Investitionskosten für das jeweilige Bauvorhaben und insoweit auf einem Budget-Niveau von „Kunst am Bau“.

Dennoch ist das im Bundesnaturschutzgesetz seit 1976 verankerte Recht auf Ausgleich so unpopulär wie noch nie – aus zwei Gründen: Zum einen fürchtet die Politik, die naturschutzrechtliche Kompensation könne die Energiewende behindern und verteuern. Schon 2012 sagte der damalige Bundesverkehrsminister: „Wenn man für den Bau von Stromleitungen im Zuge der Energiewende auch noch ökologische Ausgleichsflächen schaffen muss, dann ist das völlig kontraproduktiv.“

Zum anderen lehnt die Landwirtschaft die Inanspruchnahme landwirtschaftlich genutzter Fläche für gesetzlich geschuldete Kompensationsmaßnahmen strikt ab; diese wird als „Flächenverbrauch“ stigmatisiert. Der Gesetzgeber hat deshalb schon 2009 die Verwendung landwirtschaftlicher Flächen für die Kompensation (nicht aber für Eingriffe!) im Bundesnaturschutzgesetz erschwert.

Vor diesem Hintergrund ist die am 01.06.2020 in Kraft getretene „Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung“

Übrigens hatte schon eine frühere Bundesregierung die Einführung einer solchen Verordnung im Koalitionsvertrag vereinbart, damals ungeschickterweise nicht im Kapitel Naturschutz, sondern unter Landwirtschaft, was an den tatsächlichen Beweggründen keinen Zweifel ließ. Das Ziel ist ersichtlich: Es geht weniger um flächensparendes Bauen, sondern um flächensparendes Kompensieren.

Ein Aus für neue Baugebiete hat die Eingriffsregelung dabei praktisch nie bewirkt. Die Eingriffsregelung untersagt nämlich nicht den Eingriff an sich, sondern nur solche Eingriffe, deren Folgen so schwerwiegend sind, dass sie nicht kompensiert werden können – und dies auch nur, soweit dem Schutz von Natur und Landschaft Vorrang vor dem Eingriffsinteresse zuerkannt wird. Und das ist fast nie der Fall.

Selbst bloß privatwirtschaftlich oder egoistisch motivierte Vorhaben können sich in der Eingriffsregelung gegen das öffentliche Interesse am Schutz von Natur und Landschaft durchsetzen. Dabei fällt ins Gewicht, dass die Entscheidungen über die Zulässigkeit wie auch über Art und Umfang der Kompensation nur ausnahmsweise von der Naturschutzbehörde getroffen werden.



**Traurige Realität: Einen absoluten Schutz vor Bebauung bieten auch Landschaftsschutzgebiete nicht.**

FOTO: RALF KISTOWSKI, WWW.WUNDERBARE-ERDE.DE

## Ausblick

Eine etwas schwerer zu nehmende Hürde für Bauvorhaben stellen artenschutzrechtliche Verbote dar, aber nur ausnahmsweise. Es handelt sich um jene Vorschriften des Unionsrechts, die Deutschland in ihrer Geltung nicht anerkennen wollte – bis zur eindeutigen Verurteilung 2006 durch den Europäischen Gerichtshof.

Allerdings genießen Bauvorhaben artenschutzrechtliche Privilegien. Denn der Gesetzgeber hat die artenschutzrechtlichen Schädigungs- und Störungsverbote für praktisch alle Boden beanspruchenden Bauvorhaben eingeschränkt.

Artenschutzrechtlich beachtlich sind fürs Bauen nur die heimischen Vogelarten und die Arten des Anhanges IV der FFH-Richtlinie. Das sind zusammengenommen 600 Arten oder anders gesagt nur 23 Prozent der besonders geschützten und weniger als 0,8 Prozent der heimischen Pflanzen- und Tierarten.

Für den fortschreitenden Flächenverbrauch ist jede und jeder Einzelne mitverantwortlich und nicht nur „der Staat“ oder „die Politik“. Wer die Güter dieser Erde verbraucht ist Teil des Problems, umso mehr, je weniger umwelt- und generationengerecht dies geschieht. Das Ausbleiben einer Wende zum Besseren kann aber nicht allein dem Konsumverhalten der Verbraucher angelastet werden. Es ist Aufgabe des Staates, ein gedeihliches Zusammenleben zu organisieren – auch das zwischen Mensch und Natur.

Dessen ungeachtet, unbemerkt von der Öffentlichkeit und im Schatten der Fridays-for-Future-Bewegung, wird an einer Absenkung naturschutzrechtlicher Maßstäbe gearbeitet. So sieht beispielsweise der Arbeitsplan des Bundeswirtschaftsministeriums vor, die „Weiterentwicklung des Bundesnaturschutzgesetzes mit dem Ziel, Maßnahmen zum Klimaschutz von den Ausgleichspflichten vollständig auszunehmen“.



**Bauen auf der buchstäblich grünen Wiese an der Peripherie des Dorfes.**

FOTO: STEFAN BRÜCHER

Dazu zählen beispielsweise der Bau von Windenergieanlagen, Stromleitungen und Freiflächen-Photovoltaikanlagen.

Die Aussichten für den Naturschutz sind noch aus einem anderen Grund wenig günstig: Als nach 1990 im Gefolge der Deutschen Einheit Arbeitslosigkeit und Staatsverschuldung dramatisch anstiegen, wuchs die Sorge um den Standort Deutschland, der – wie es damals hieß – von Überregulierung und Bürokratie zu entlasten sei. Zur Kostensenkung und Generierung von Wachstum und Beschäftigung wurden in den Folgejahren Vorschriften systematisch abgebaut, Stellen eingespart, Abläufe beschleunigt, Beteiligungsfristen verkürzt – nicht zuletzt im Bau-, Planungs- und Naturschutzrecht, obgleich die Lage von Natur und Landschaft dies gerade nicht, sondern eher das Gegenteil verlangte.

Nach den milliardenschweren Rettungspaketen für den Wirtschaftsstandort Deutschland zur Begrenzung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie könnte ein Déjà-vu aufziehen: die Forderung nach mehr Investition und Wachstum, organisiert zu Lasten des Naturschutzes und der bisher unverbauten Landschaft. ◀

**Ecki's**  **kleine Fahrrad-Welt**

WIR STEHEN IHNEN MIT RAD UND TAT ZUR SEITE

Wir führen exklusiv die Manufaktur-Fahrräder der Extraklasse

 **SIMPLON**

Oststraße 2c · 38122 BS-Broitzem · Tel. 8667451 · [www.fahrrad38.de](http://www.fahrrad38.de)



Wilhelm Breuer ist Dipl.-Ing. der Landespflege und Lehrbeauftragter für Naturschutz- und Planungsrecht an der Fakultät Agrarwissenschaften und Landschaftsarchitektur der Hochschule Osnabrück.