

Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung



Die nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes ist eine Aufgabe, die sich unmittelbar aus dem Grundgesetz (Art. 20a) sowie dem Bundesnaturschutzgesetz (§ 1) ableitet und somit gleichermaßen den Naturschutz als auch den Städtebau und die Bauleitplanung betrifft.

Die hier vorgestellte Arbeit beinhaltet die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens, in dem erstmals auf breiter und repräsentativer Basis für die gesamte Bundesrepublik untersucht wurde, inwieweit die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung Berücksichtigung finden. Es

zeigt sich, dass insgesamt die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung nur auf sehr niedrigem Niveau behandelt werden.

Festgestellt wurde aber auch, dass ein deutlicher Einfluss vorhandener, vor allem guter Landschaftspläne auf die Berücksichtigung der Naturschutzziele in den Flächennutzungsplänen gegeben ist.

Der Forschungsbericht enthält bundesweite und länderbezogene interessante Vergleiche und Analysen sowie eine Fülle an fachlichem, rechtlichem und testtheoretisch-statistischem Material für alle am Naturschutz, der Landschaftsplanung und der Bauleitplanung Interessierten.

Zusammenfassung

Problem- und Fragestellung, Zielsetzung

Mit der fortschreitenden Inanspruchnahme von Natur und Landschaft durch menschliche Nutzungen in den vergangenen Jahrzehnten sind die natürlichen Lebensgrundlagen in zunehmenden Maße beeinträchtigt und gefährdet worden. Der Gesetzgeber hat auf diese Entwicklung mit dem Erlass, der Ergänzung bzw. Novellierung zahlreicher Rechtsvorschriften reagiert, die zur nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen beitragen sollen. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das Naturschutzrecht mit dem seit Beginn der siebziger Jahre rechtlich geregelten Instrumentarium der Land-

schaftsplanung, das ausschließlich den in § 1 BNatSchG festgelegten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, dienen soll. Nach dem seit nunmehr über 20 Jahre praktizierten Modell werden von der Landschaftsplanung i.d.R. Maßnahmen, die von der Naturschutzverwaltung umzusetzen sind, sowie Erfordernisse, die an andere Verwaltungen gerichtet sind, formuliert. Die Umsetzung landschaftsplanerischer Inhalte bedarf demnach der Mitwirkung anderer Behörden und öffentlichen Stellen. Aus diesem Grunde hat der Gesetzgeber in zahlreichen Rechtsmaterien, die in erster Linie anderen als Naturschutzzielen dienen, die

Berücksichtigung der Belange der Naturschutzes und der Landschaftspflege festgeschrieben. So auch in dem im Baugesetzbuch geregelten Bauplanungsrecht. Demnach hat auch die Bauleitplanung die Aufgabe, zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe wird die Bauleitplanung durch die landesrechtlich z.T. unterschiedlich ausgeformte Landschaftsplanung maßgeblich unterstützt. Das heißt Landschaftsplanung und Bauleitplanung stehen in einem systemaren Zusammenhang, der durch weitere Planungsinstrumente, wie z.B. der Regionalplanung und Landschaftsrahmenplanung ergänzt wird.

Die Diskussion über die Aufgaben- und Zielerfüllung der einzelnen Planungsinstrumente sowie des aus den verschiedenen Instrumenten bestehenden Planungssystems erfolgte bisher meist aus rechtswissenschaftlicher Perspektive, mit der Folge, dass sich die Betrachtung im wesentlichen auf die Aufgaben und Ziele konzentriert(e), welche die Instrumente erfüllen sollen. Wie es sich mit der Zielerfüllung in der Realität verhält, konnte damit allein nicht hinreichend sicher abgeschätzt werden. Hierzu bedarf es vielmehr der Einbeziehung von Kriterien und Methoden der empirischen Wissenschaften. Empirische Untersuchungen über die Wirkungen von Planungsinstrumenten, die den Anforderungen der Testtheorie standhalten, sind bisher nicht bekannt geworden. Insofern bestehen kaum wissenschaftlich gesicherte Erkenntnisse über die Wirkung von Bauleitplanung und Landschaftsplanung einschließlich ihrer Interdependenzen.

Es ist daher an der Zeit, zu fragen, ob die Bauleitplanung ihrem gesetzlichen Auf-

trag, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen, in der Wirklichkeit tatsächlich nachkommt. Weiterhin stellt sich die Frage nach der in diesem Zusammenhang gegebenen Rolle der Landschaftsplanung. Vermag die Landschaftsplanung die Bauleitplanung faktisch zu unterstützen oder ist sie wirkungslos? Von Bedeutung ist auch die Frage, ob sich die bauleitplanerische Praxis überwiegend an den rechtlich Rahmen hält bzw. diesen überschreitet. Ferner stellt sich die Frage nach Einflussfaktoren, mit denen die gefundenen Ergebnisse erklärt werden können.

Die Notwendigkeit der Beantwortung der Fragen erscheint vor dem Hintergrund anstehender Gesetzesnovellierungen in Bund und Ländern als vordringlich. Bestehen nämlich keine empirisch gesicherten Erkenntnisse über die Wirkungen Planungsinstrumente betreffender rechtlicher Regelungen, so besteht bei Gesetzesnovellierungen die Gefahr, dass es zu rechtlichen Fehlentwicklungen kommt.

Ziel des F+E-Vorhabens war es, vor dem Hintergrund der naturschutz- und baurechtlichen Situation in den einzelnen Ländern, bundesweit allgemeingültige Aussagen zur Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung – unter entsprechender Würdigung möglicher Einflüsse der Landschaftsplanung – zu treffen. Die Untersuchung sollte auf einer breiten empirischen Grundlage erfolgen, die eine Anwendung interferenzstatistischer Verfahren ermöglichen sollte, um bestehende Theorien und Hypothesen zur Wirksamkeit beider Planungsinstrumente auf deren Wahrheitsgehalt hin überprüfen zu können. Als weitere Zielsetzungen wurden die Ableitung von Empfeh-

lungen zur Weiterentwicklung des Planungs- und Umweltrechts festgelegt.

Material und Methoden

Der erforderliche Stichprobenumfang wurde – auch im Hinblick auf weitergehende Auswertungsmöglichkeiten – mit ca. 500 recht großzügig bemessen. Da jedoch nur mit einem Rücklauf von etwa 20% gerechnet werden konnte, mussten ca. 2.500 Kommunen angeschrieben und um Zusendung des entsprechenden Materials gebeten werden.

Es wurden folgende Planwerke untersucht:

- Flächennutzungspläne für das Gebiet von 421 Kommunen,
- Landschaftspläne für das Gebiet von 164 Kommunen,
- Landschaftsrahmenpläne für das Gebiet von 11 Kommunen,
- Regionalpläne für das Gebiet von 144 Kommunen sowie
- Landesentwicklungspläne für das Gebiet von 24 Kommunen.

Für die Auswertung der Planunterlagen wurde eigens ein Formblatt entwickelt, an mehreren Beispielen erprobt, getestet und modifiziert, bis davon ausgegangen werden konnte, dass die jeweiligen Anweisungen von den auswertenden Personen in gleicher Weise aufgefasst wurden.

Inhaltlich sind bei der Untersuchung rechtliche und fachliche Beurteilungskriterien voneinander zu unterscheiden, zwischen denen jedoch z.T. Berührungspunkte bestehen. Während es bei den rechtlichen Kriterien v.a. um die Frage geht, inwieweit die Anforderungen des Abwägungsgebotes in der Praxis der Bauleitplanung eingehalten werden, steht bei den fachlichen Kriterien die Frage nach der Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und

Landschaftspflege im Mittelpunkt. Diese Frage kann prinzipiell auf drei verschiedenen inhaltlichen Ebenen beantwortet werden: Während die Frage nach der Berücksichtigung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung bei der Zielebene von den in BNatSchG definierten Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ausgeht, sind bei der Ebene der Erfordernisse und Maßnahmen die Darstellungen der Landschaftsplanung der entsprechende Ausgangspunkt. Bei der dritten Ebene ist zu untersuchen, inwieweit die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei den unterschiedlichen Darstellungskategorien der Flächennutzungsplanung Berücksichtigung finden und inwieweit „umweltentlastende“ Darstellungskategorien Verwendung finden.

Ergebnisse

Die Güte von Datenmaterial und Methoden entspricht den testtheoretischen Kriterien - Repräsentativität, Objektivität, Reliabilität und Validität - .

Die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung erfolgt auf sehr niedrigem Niveau. So werden im Mittel nur etwa 22% der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in den Flächennutzungsplänen „teilweise“ berücksichtigt. Von den in den Flächennutzungsplänen enthaltenen BauGB-Darstellungskategorien werden im Mittel nur bei 17% die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege „teilweise“ oder „durchgängig“ berücksichtigt.

Umgekehrt werden im Mittel 78% der Naturschutzziele in den Bauleitplänen „praktisch nicht berücksichtigt“. Damit korrespondierend bleiben bei 73% der in den

Flächennutzungsplänen enthaltenen BauGB-Darstellungskategorien die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege „praktisch“ unberücksichtigt.

In 27% der Kommunen wird kein eines der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege berücksichtigt. In ca. 21% der Fälle werden die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege bei sämtlichen BauGB-Darstellungskategorien „praktisch nicht berücksichtigt.

Die sehr geringe Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Planergebnis der Bauleitplanung kann z.T. auf eine geringe Wahrnehmung der Belange in Planungsprozess zurückgeführt werden. Im Mittel werden nur 52% der Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung wahrgenommen. Von den Darstellungskategorien der Bauleitplanung werden nur 57% die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege wahrgenommen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Befunde ist die „Umweltverträglichkeit“ der vorbereitenden Bauleitplanung in der Regel nicht gegeben. Allenfalls in Ausnahmefällen wird man davon ausgehen können, dass die Bauleitplanung wirksam zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen beiträgt. Begriffe, wie z.B. „ökologische Bauleitplanung“ o.ä. sollten daher zukünftig nur mit äußerster Zurückhaltung verwendet werden.

Die Wahrnehmung wie auch die Berücksichtigung der Belange bzw. Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung weisen in ihrer Verteilungsform eine gewisse Streuung auf, die z.T. durch bestimmte Einflussfaktoren erklärt werden kann. Die wichtigsten Einflussgrößen auf die Wahrnehmung

und Berücksichtigung der Belange bzw. Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege sind

- das Bundesland,
- das Vorliegen einer Landschaftsplanung zur Bauleitplanung,
- die Qualität der vorliegenden Landschaftsplanung sowie
- die Profession der Bauleitplanverfasser.

Demnach wirkt es sich z.B. positiv auf die Wahrnehmung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung aus, wenn diese auf der Grundlage einer Landschaftsplanung erarbeitet werden kann. Aufgrund der stärkeren Wahrnehmung von Naturschutzbelangen im Planungsprozess kommt es auch zu einer stärkeren Berücksichtigung der Belange im Ergebnis der Bauleitplanung.

Ebenfalls einen positiven Einfluss auf die Wahrnehmung und Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung hat die Qualität der dem Bauleitplan zugrundeliegenden Landschaftsplanung. Bemerkenswert ist hierbei v.a. dass sich die Qualität der Landschaftsplanung in erster Linie auf eine stärkere Berücksichtigung der Naturschutzbelange im Bauleitplanergebnis auswirkt. Das heißt, dass qualitativ „höherwertige“ Landschaftsplanungen in stärkerem Maße persuasive Wirkungen im Hinblick auf die Umsetzung landschaftsplanerischer Aussagen in der Bauleitplanung entfalten als dies bei weniger „anspruchsvollen“ Landschaftsplanungen der Fall ist.

Die u.a. vom SRU bereits 1987 vorgebrachten Behauptungen über die „Wirkungslosigkeit der Landschaftsplanung“ erweisen sich damit als mit der Realität

unvereinbar. Vielmehr ist vor dem Hintergrund der vorliegenden Befunde davon auszugehen, dass die Landschaftsplanung auch im Kontext mit anderen Planungsinstrumenten positive Wirkungen entfaltet.

Bezogen auf die Bundesländer werden die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Bauleitplanung in den Stadtstaaten sowie in Sachsen, Thüringen, Rheinland-Pfalz und

Nordrhein-Westfalen am stärksten berücksichtigt. Die Landschaftsplanung erreicht ihre „besten Ergebnisse“ in den Stadtstaaten, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen sowie den ostdeutschen Bundesländern.

Die Neuregelung des § 8 a BNatSchG hat zu keinen positiven Veränderungen hinsichtlich der Wahrnehmung oder Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung geführt. Es hat sich lediglich der Anteil der Gemeinden, die keine Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft in ihrem Flächennutzungsplan vorsehen, geringfügig vermindert. Auch nach der Neuregelung von § 8 a BNatSchG werden in etwa jedem dritten Flächennutzungsplan keine Flächen nach § 5 (2) Nr. 10 BauGB vorgesehen.

Als problematisch ist schließlich die hohe Rechtsfehleranfälligkeit der vorbereitenden Bauleitplanung anzusehen. Die empirischen Befunde bestätigen insoweit die in Teilen des juristischen Schrifttums vertretene „Krise des planungsrechtlichen Abwägungsgebots“.

Resümee

Grundsätzlich lassen sich aus dem Vorhaben folgende Erkenntnisse ableiten:

- Die örtliche Landschaftsplanung zeigt signifikante positive Wirkungen auf die Flächennutzungsplanung.
- Die örtliche Landschaftsplanung wirkt ganz überwiegend persuasiv, d.h. überzeugend.
- Rechtlich-strukturelle Rahmenbedingungen sind für die Wirksamkeit der örtlichen Landschaftsplanung weniger entscheidend als inhaltlich-qualitative Aspekte.
- Eine Weiterentwicklung der örtlichen Landschaftsplanung sollte vorrangig durch qualitative Verbesserungen insbesondere durch eine Effektivierung aller Phasen des Planungsprozesses, erfolgen.

Die Bauleitplanung vermag – abgesehen von wenigen Ausnahmen – weder den Anforderungen einer „Umweltverträglichkeit“ noch den an sie gestellten rechtlichen Anforderungen zu entsprechen. Insofern sollte der an die Bauleitplanung gestellte Anspruch reduziert, Regelungen vereinfacht werden. Die Sinnhaftigkeit von Unbeachtlichkeits- und Heilungsvorschriften sollte überdacht werden, da diese offensichtlich stark hemmend auf die Entwicklung von rechtmäßigen, zukunftsfähigen und umweltverträglichen städtebaulichen Konzeptionen aufwirken.

Da die Bauleitplanung nach den empirischen Befunden von „externen“ umweltrechtlichen Planungsinstrumenten erheblich profitiert, sollten diese zukünftig rechtlich wie auch fachlich weiter gestärkt werden. Dies gilt gleichermaßen für die Landschaftsplanung wie auch die Eingriffsregelung, die zur Vereinfachung der Praxis (v.a. für die Kommunen), zur Wiederherstellung der Rechtssicherheit im Baupla-

nungsrecht sowie zur Effektivierung ihrer Wirksamkeit in stärkeren Maße mit strikt zu beachtenden Regelungen ausgestaltet werden sollten als dies derzeit der Fall ist. Da die Qualität der Landschaftsplanung maßgeblichen Einfluss auf die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung hat, sollten die Überlegungen zu Konzeption einer „TA Landschaftsplanung“ zukünftig mit der Zielsetzung wieder aufgegriffen werden, die Landschaftsplanung weiter zu optimieren. Aus den vorliegenden Ergebnissen werden zahlreiche Forschungsdesiderata abgeleitet. Diese betreffen zum einen den hier behandelten Themenaspekt „Naturschutz und Landschaftspflege- vorbereitende Bauleitplanung“, zum anderen weitere Themen, welche die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Kontext zu anderen Planungsinstrumenten zum Gegenstand haben.